

مشكلات توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية (العراق نموذجا)

م.م سجي فالح حسين م.م زينب عبد الكاظم حسن

جامعة ميسان / كلية القانون

المستخلص

تعد مشكلة توزيع الاختصاصات المالية في الدول الفيدرالية من أكثر المشاكل العالقة بين المركز والاقليم، الامر الذي دفعنا الى تسليط الضوء عليها، والبحث عن حلول او ضمانات تسهم قدر الامكان في التخفيف من حدتها وذلك في مبحثين مستقلين ، نبحث في الاول المشكلات السياسية والاقتصادية والقانونية ثم نوضح في الثاني ضمانات توزيع الاختصاصات المالية على ان ينتهي البحث بخاتمة تضم اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليها.

المقدمة : إن موضوع توزيع الاختصاصات المالية في الدولة الفيدرالية يتمتع بأهمية بالغة خاصة في إطار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي اخذ بالنظام الفيدرالي بصورة صريحة ، مما يترتب عليه من تعدد السلطات والمؤسسات الدستورية والعلاقات بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، الأمر الذي يستلزم إن يضع الدستور حدود و ضمانات دستورية وقانونية للحفاظ على استقرار وديمومة النظام الفيدرالي و نجاحه ، وذلك من خلال التوزيع العادل والمتوازن للسلطات والاختصاصات ، ومراعاة خصوصيات كل منها ، والإقرار باستقلالها الذاتي ومشاركتها في ممارسة سلطة الحكم إلى جانب الحكومة الفيدرالية.

مشكلة البحث : تبرز مشكلة البحث بأن هنالك كثير من المنازعات التي تنشأ بين المركز والاقليم ومنها مسألة توزيع الاختصاصات المالية وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، بسبب ما تتضمنه النصوص من غموض وعدم ووضوح في الصياغة فما هي تلك المشاكل وماهي ضماناتها.

المبحث الاول : مشكلات توزيع الاختصاصات المالية بين المركز والاقليم: ان من المشاكل التي يواجهها اي نظام فيدرالي هي مشكلة توزيع الاختصاصات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقليم وللاحاطة بهذه المشاكل والصعوبات في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ سنقسم هذا المبحث الى ثلاث مطالب سنتناول في المطلب الاول الصعوبات الاقتصادية وسنتناول في المطلب الثاني الصعوبات الدستورية والقانونية وفي المطلب الثالث سنتناول الصعوبات السياسية

المطلب الاول : الصعوبات الاقتصادية : لمعرفة الصعوبات الاقتصادية لابد من القاء نظره على المشاكل التي يواجهها النظام الاقتصادي في العراق لذلك سنقسم هذا المطلب الى الفروع الاتية :

الفرع الاول : اختلال الهيكل الاقتصادي في العراق:

ان العامل الاقتصادي هو العامل الأكثر صعوبة والذي يتخوف منه الكثير عند تطبيق الفيدرالية ومن المشاكل الاقتصادية التي يواجهها النظام الفيدرالي في العراق ، هو هيمنة قطاع النفط على مجمل القطاعات السلعية الأخرى، فهو يمثل المصدر الأساسي لتمويل الإنفاق الاستثماري الحكومي والممول الرئيس للموازنة العامة الاتحادية للدولة، ومن الجدير بالاشارة اليه هو عدم امكانية الاعتماد الكلي على العائدات النفطية، حيث ان الثروة النفطية ثروة ناضبة كما ان اسعارها غير ثابتة وعرضة للتقلبات ، فضلاً عن ذلك ان الادارة الحكومية للثروة النفطية تكون غير موفقة اذ لم يتم استغلال العائدات النفطية في بناء اقتصاد متين ، واخيراً ان الاعتماد الشامل على النفط وعائداته ادى الى تدهور القطاع الصناعي والزراعي بشكل واضح^(١) وخير مثال على ذلك ما حدث من انخفاض اسعار النفط الامر الذي ادى الى حصول عجز في موازنة العراق بسبب الاعتماد الكلي على القطاع النفطي^(٢)، كما كان للاختلال في النظام الضريبي تأثير كبير على الاقتصاد العراقي، اذ ان من المشاكل التي يواجهها اي نظام اتحادي، مشكلة تحصيل الاموال اللازمة للقيام بوظائف الحكم، فلقد نجم عن الازمات المتعاقبة ، وعن التقدم التكنولوجي توسع في الخدمات الاجتماعية فاتسع بذلك نطاق النظام المالي ، اذ ان الابعاء الملقاة على عاتق الحكومة الاتحادية تحتاج الى ايرادات كافية لمواجهة هذه الابعاء، وبذلك يجب السعي الى تحسين الواقع الضريبي بإعتباره جزءاً من العائدات التي تخدم الحكومة ، وهناك ثلاث انواع من الانظمة الضريبية التي من الممكن ان تختار الحكومة الطريقة التي تناسبها لجباية الضرائب وهي كالآتي

* قد تجبى الدول المكونة للاتحاد جميع الضرائب وتخصص مبالغ من ايرادها لتغطية حاجات السلطات الاتحادية.

* تجبى الدولة الاتحادية جميع الضرائب وتقدم مبالغ محددة منها الى الاقاليم المكونة للاتحاد

* تقسم سلطة فرض الضريبة بين الحكومة الاتحادية والحكومات المكونة للاتحاد.

^١ - ازهار هاشم احمد : تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٩ ص ٤٨ وما بعدها

^٢ - د. عبد الرضا عبد الجبار الشمري ، وايد عايد البديري ، امكانيات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق (دراسة في الجغرافية السياسية ، مجلة القادسية في الاداب والعلوم التربوية ، مجلة ٨، ص ٤٠١.

ان معظم الانظمة الاتحادية اختارت الاسلوب الثالث لكونه يؤدي الى نوع من الاستقلال المالي للاقاليم والمحافظات^(١)، وقد أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على عدم جواز فرض الضرائب والرسوم إلا بقانون^(٢)، والأمر نفسه ينسحب على تعديلها وجبايتها والاعفاء منها وهذا الصنف من القوانين غير مستثنى بموجب الدستور صراحة من الأثر الرجعي للقوانين^(٣)، وفي ذات السياق المتقدم لا يمكن انكار ما للفساد المالي والاداري، كالرشوة وغسيل الاموال من اثر كبير على تدهور النظام الاقتصادي في العراق.

الفرع الثاني: ضعف الموازنات الاتحادية في بناء اقتصاد متنوع متكامل .

مما لا ريب فيه ان من العناصر المهمة التي يتوقف عليها نجاح النظام الفدرالي هو توفر الموارد الاقتصادية اللازمة لتمويل الحكومة المركزية وحكومات الاقاليم، فلا يكفي ان تكون الحكومة الاتحادية قادرة على تمويل نفسها بل لابد من ان تكون حكومات الاقاليم قادرة على فعل الشيء ذاته^(٤)، ومما يلاحظ على موازنات العراق انها موازنات تضخميه، الغرض منها سد الحاجات من الرواتب ومخصصات، كما انها لاتوجه نحو مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية^(٥)، وكما هو معلوم بأن عملية تحضير الموازنة تمر بعدة مراحل قبل احوالها كمشروع قانون الى مجلس النواب، فالموازنة الجارية للبلد تقوم وزارة المالية بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء، مرفقة بمذكرة ايضاحية لمناقشتها في موعد لا يتجاوز نهاية شهر تشرين الأول من كل سنة، اما الموازنة الاستثمارية للبلد فتقوم وزارة التخطيط بإعداد تفاصيلها بعد مناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقدمها بصيغتها النهائية الى مجلس الوزراء مرفقة بتقرير عن نتائج تنفيذ الموازنة الاستثمارية وانعكاساتها على الوضع الاقتصادي للبلد والتوقعات بالنسبة للسنة المالية التالية، وبعد وصولها الى مجلس الوزراء تتم مناقشتها في موعد لا يتجاوز شهر تشرين الأول من كل سنة^(٦)، وهكذا تشترك السلطة الاتحادية التشريعية والتنفيذية في اعداد وسن قانون الموازنة العامة، إذ يعد مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي، ويقدمه الى مجلس النواب لمناقشته وإقراره، فضلاً عن ذلك فأن قد منح مجلس النواب صلاحية اجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغ الموازنة العامة، وللمجلس عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمالي مبالغ النفقات ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على قانون الموازنة العامة واصداره^(٧).

ومن اجل ان تؤدي الموازنة العامة الغاية المتواخاة من وضعها لابد ان يكون هنالك تقييم مستمر لنتائج الموازنات الاتحادية وموازنات المحافظات غير المنتظمة في اقليم ومراقبة فيما اذا كانت النفقات متساوية مع

^١ - فوزية خدأ، الفيدرالية في العراق بين الاسس الدستورية والواقع السياسي الاقتصادي، جامعة بغداد كلية العلوم السياسية الباحث الاعلامي العدد ٩ ١٠، ص ٥١.

^٢ - ينظر : المادة ٢٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٣ - ينظر : المادة ١٩ / تاسعاً من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٤ - فوزية خدأ، المصدر السابق ص ١٥١.

^٥ - ازهار هاشم احمد، المصدر السابق، ص ١٥١ وما بعدها.

^٦ - علي هادي الشكراوي، واسماعيل صمصاع البديري وعلاء عبد الحسن كريم العنزي، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة مع القانون العراقي، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني، السنة الخامسة، ٢٠١١ ص ٢٠٨.

^٧ - ينظر الى المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥.

حجم الخدمات المقدمة ، كما يجب على السلطات الاتحادية والاقليمية والمحلية ان تقدم الحسابات الختامية للسنوات السابقة للعمل على تفعيل دور الرقابة بشكل فعال^(١) .

الفرع الثالث : ضعف القدرة المالية المحلية : ان اللامركزية الادارية الاقليمية اسلوب يتم فيه توزيع

الصلاحيات عن طريق تحويل وحدات او هيئات اقليمية سلطة صنع واتخاذ القرارات الادارية اللازمة لتلبية حاجاتها، مع الاخذ بنظر الاعتبار رقابة الحكومة الاتحادية^(٢) ، وفي ذات السياق المتقدم الجدير توجد هنالك علاقة بين مصادر التمويل لإقليم كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم بنوع العلاقة بينها وبين السلطات الاتحادية ، فكلما زادت القدرة المالية الذاتية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، قل اعتمادها على الحكومة الاتحادية ، وهذا يؤدي بدوره الى تمتعتها بالاستقلال الذاتي في اتخاذ القرارات وممارسة الاختصاصات المالية واستجابة لمطالب واحتياجات مواطنيها^(٣) ، على الا يتخطى استقلال تلك الوحدات او الهيئات الادارية والمالية الحدود المسموح بها ، ويعد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل الاساس الدستوري والقانوني لممارسة هذه الصلاحيات^(٤) ، اذ ان الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات تعتبر ضرورية ولازمة للقيام بالمهام الموكلة لها وتنفيذها لمشاريعها التنموية وفق مبدأ اللامركزية الادارية دون ان تخرج عن الصلاحيات المحددة لها في الدستور^(٥) ، فالدستور كما حدد صلاحيات الحكومة الاتحادية فيما يخص رسم السياسة الخارجية والسياسية المالية ووضع الميزانية وتنظيم الجانب المالي في المستويين الداخلي والخارجي للدولة^(٦) ، فإنه حدد من جانب آخر الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم^(٧)

ومن الجدير بالاشارة اليه ، ان الشروط الواجب مراعاتها عند اعداد الموازنة الخاصة بالمحافظة ، هي مراعاة المعايير الدستورية ، ويحق لوزارة المالية ان تتعرض على موازنة المحافظات فضلاً عن حقها في مناقلة التخصيصات واخيراً لها الحق ان تعيد الموازنة باكملها للمحافظة لاجراء التعديلات عليها لتحقيق الانسجام بينها وبين الموازنة الاتحادية ، كما ان جميع الموازنات المخصصة للمحافظات ترفع إلى وزارة المالية الاتحادية والتي لا بد وان يتم استحصال موافقة مجلس النواب عليها^(٨) ، وفي ذات السياق المتقدم إن تمويل الحكومات المحلية غالباً ما يكون مصدره بنسبة كبيرة جداً من الحكومة الاتحادية ، وهذا يجعل مشاريع وأنشطة الحكومات المحلية مرهونة بوصول الأموال إليها من الحكومة الاتحادية ، وهذه من الامور التي تضعف استقلالية المحافظات ، فضلاً عن قلة الاموال المتوفرة بالنسبة الى كمية الاموال المحددة في الميزانية

^١ - ازهار هاشم احمد ، المصدر السابق ، ص ١٥٤

^٢ - م.م سهي زكي نوري م.م وهج خضير عباس ، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ، جامعة البصرة، كلية القانون، ص ١٣.

^٣ - ازهار هاشم احمد ، المصدر السابق ، ص ١٥٥ .

^٤ - ازهار هاشم احمد ، المصدر السابق ، ص ١٥٥ .

^٥ - م.م سهي زكي نوري م.م وهج خضير عباس ، المصدر السابق ، ص ١٣

^٦ - ينظر : المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^٧ - ينظر : المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

^٨ - سهي زكي نوري وهج خضير عباس ، المصدر السابق ، ص ٢١ .

مما يدفع المحافظات الى قبول التحويلات المالية من الحكومة الاتحادية كما انها قد تلجأ الى الاقتراض لسد احتياجاتها^(١)، ومن خلال كل ما ذكر سابقاً نلاحظ بأن هنالك مشاكل في مسألة ممارسة هذه المحافظات لصلاحياتها المالية اذ ان تأخر إعداد الموازنة وتأخير المصادقة عليها يعيق تنفيذ وانجاز المشاريع الإستثمارية للمحافظات ضمن المواعيد المحددة، كما ان لضعف الامكانيات والخبرات لمجالس المحافظات فضلاً عن انعدام التنسيق بين الدوائر المختصة كل ذلك يؤثر سلباً على اداء المحافظات لمهامها .

المطلب الثاني :

المشاكل الدستورية والقانونية واثرها في توزيع الصلاحيات المالية بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم: تواجهه العلاقة بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم الكثير من المشاكل الدستورية والقانونية التي تؤثر على توزيع الصلاحيات المالية وللاحاطة بها سنقسم هذه المطلب الى فرعين سنتناول في الفرع الاول المشاكل الدستورية وسنتناول في الفرع الثاني المشاكل القانونية

الفرع الاول:

المشاكل الدستورية والقانونية : للاحاطة بهذه المشاكل سنقسم هذا الفرع الى النقاط الاتية

اولاً : المشاكل الدستورية : ان من اهم المشاكل الدستورية التي يمكن ان تواجهها العلاقة بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم هي إدارة النفط والغاز الطبيعي اذ تناول دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (١١١) هذا الامر بنصه "النفط والغاز هو ملك للشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات" (٣)، كما تطرق الى ادارة ثروتي النفط والغاز من الحقول (الحالية) ، وهي الحقول المكتشفة والمستخرجة منها النفط قبل نفاذ الدستور لعام ٢٠٠٥ م بالتعاون مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة ونصت على توزيع واردات هذه الثروتين على سكان العراق بشكل منصف وتعويض الاقاليم المتضررة التي حرمت منها وقت النظام السابق ، وكذلك المناطق التي تضررت بعد ٢٠٠٣^(٢)، يفهم من نص المادة بأن الادارة المشتركة تقتصر على النفط والغاز المستخرج دون غيره من الثروات والموارد الطبيعية والاقتصادية كالفسفات والكبريت والموارد المائية والغابية وبقية المعادن باعتبارها موارد طبيعية وثروة تخص كل الشعب العراقي ، وهذا ما يؤدي الى دفع المحافظات الى التصرف بهذه الموارد حال اكتشافها على انها ملك للمحافظة ولا يمكن للحكومة الاتحادية الحق في التدخل^(٣)، كما ان المادة آتفة الذكر قصرت الادارة المشتركة على الحقول الحالية دون المستقبلية.

وبذلك فقد ذهب بعض الفقه الى ان الادارة المشتركة بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم ، تقتصر على النفط والغاز بعد ان يتم استخراجه ، اما عملية الاستخراج من باطن الارض والانتاج ذاتها تقع خارج الاختصاصات المشتركة، كما ان الشراكة في الاختصاص ستقتصر على عملية المعالجة بعد الاستخراج ثم النقل و التصدير^(٤) ، وكما هو معلوم ان الاختصاص المشترك بين المركز والاقليم والمحافظات المنتجة محكوم بما ورد في عجز المادة (١١٥)، وبذلك فإن الاولوية تكون لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة

^١ - أ.د. عبد الجبار أحمد عبد الله اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ، بدعم من مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية، ص١٨.

^٢ - ينظر: المادة ١١٢ / اولاً من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥.

^٣ - د عبد الرضا عبد الجبار الشمري و م. م. اياد عابد الديري ، المصدر السابق، ص١٤٠ وما بعدها.

^٤ - باسمين عزيز جواد ، التنظيم القانوني لتقاسم الثروات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث مقدم الى مجلس - كلية القانون - جامعة القادسية ٢٠١٧، ص٢٥.

بأقليم إذ جاءت المادة آنفة الذكر بالقول.... "الصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما " وان هذه المادة قد منحت الأقاليم سلطات وصلاحيات كبيرة على حساب المركز.

وكما يلاحظ بانه لم يرد تعريف للحقول الحالية في الدستور العراقي، الا ان اقليم كردستان اصدر قانون النفط والغاز رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ وعرف في مادته الاولى البند (السادس عشر) الحقل الحالي على انه الحقل النفطي الذي كان له انتاجاً تجارياً قبل ١٥/٨/٢٠٠٥، مما تقدم نرى ان الدستور جعل ادارة الحقول الحالية المنتجة فقط من اختصاصات الحكومة الاتحادية بالتنسيق مع حكومات الاقاليم والمحافظات ، ولم تذكر شيئاً عن الحقول المستقبلية ، كما انه لم يحدد حصة الاقاليم المتضررة ، ولا المدة التي يطبق خلالها هذا الاستثناء وترك تنظيم الامر لقانون خاص^١.

فضلاً عن ذلك فإن قانون النفط والغاز لاقليم كردستان جاء بإلزام الحكومة الاتحادية أن لا تمارس أي عمليات نفطية جديدة في المناطق المتنازع عليها دون اخذ موافقة حكومة الإقليم لحين إجراء الاستفتاء بموجب المادة (١٤٠) من الدستور^٢.

وقد شهدت العلاقة بين إقليم كردستان وبعض المحافظات غير المنتظمة بإقليم مع الحكومة المركزية ارتباكاً بسبب عدم وضوح بعض النصوص الدستورية حول صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن هذه المشاكل هي مسألة العقود النفطية التي أبرمتها حكومة إقليم كردستان، مع الشركات الاجنبية والتي رفضتها الحكومة الاتحادية.

ثانياً: المشاكل القانونية : ان المشاكل القانونية بين المركز والاقليم تكمن بشكل خاص بمسألة مصادقة مجلس النواب على ما يبرمه الاقليم من عقود نفطية ، وتم الاستناد في ذلك الى قانون تخصيص الاستثمار لشركة النفط الوطنية العراقية رقم ٩٧ لسنة ١٩٦٧ المعدل الذي نص في المادة (٣) منه على (لشركة النفط الوطنية العراقية ان تستثمر أي منطقة من المناطق المخصصة لها عن طريق الاشتراك مع الغير إن وجدت ذلك أفضل لتحقيق أغراضها، وفي هذه الحالة لا يتم التعاقد على ذلك إلا بقانون)، ولقد تم إلغاء شركة النفط الوطنية العراقية بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ٢٦٧ لسنة ١٩٨٧ الذي أشار إلى سريان القوانين والقرارات كافة و الأنظمة الخاصة بشركة النفط الوطنية العراقية (الملغاة) على الشركات المستحدثة وأهمها شركات نفط (الشمال والوسط والجنوب) (٣).

اما دستور ٢٠٠٥ فقد اناط مهمة النفط والغاز بالحكومة الاتحادية وفقاً للمادة ١١٢ من الدستور ، وبالتالي يعد مصادقة مجلس الوزراء على العقود النفطية كافياً ، وكما هو معلوم ان الدستور له سمو في التطبيق على بقية القوانين ، ولتلافي الخلافات بين الحكومة المركزية وحكومة الاقليم يجب ان يصاغ القانون الخاصة بالنفط والغاز صياغة تمنع من وقوع مثل تلك الخلافات ، فضلاً عن العمل على تعديل جميع العقود النفطية

^١ - ذكرى عبد الستار حميد، معوقات التحول إلى اللامركزية في الإدارة الحضرية / حالة العراق ،بحث مقدم إلى المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان للإسكان والتنمية الحضرية / القاهرة / جمهورية مصر العربية، ٢٢-٢٠ ديسمبر / كانون الاول ٢٠١٥ ص٨.

^٢ - ينظر : المادة ١٩ / رابعاً من قانون النفط والغاز لاقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

^٣ - ازهار هاشم احمد ، المصدر السابق ، ص١٥٩.

بموجب الصيغة النهائية التي يصادق عليها مجلس النواب استناداً إلى المادة (١١٢) من الدستور النافذ التي نصت على أن تنظم إدارة النفط والغاز بقانون^(١)

الفرع الثاني : المشاكل السياسية : ان من المشاكل التي تعتري عملية توزيع الصلاحيات المالية بين السلطات المحلية والاقليم والمحافظات هي المشاكل السياسية متمثلة برغبة اقليم كردستان بالانفصال وتكوين دولة مستقلة ورغبة المحافظات بتكوين اقليم وللإطلاع على هذه المشاكل سنقسم هذا المطلب الى النقاط الآتية :

أولاً : رغبة اقليم كردستان في الانفصال وتكوين دولة مستقلة : ازدادت في الفترة الاخيرة رغبة اقليم كردستان بالانفصال عن العراق وتكوين دولة مستقلة ، الا ان الوضع الدولي المحيط لا يسمح ولا يرغب بتكوين دولة كُردية مستقلة، خوفاً من انفصال المناطق الكُردية ، الا ان اصرار الاكراد على ضم جميع المناطق التي يقطنها الاكراد في محافظات نينوى وكركوك وصلاح الدين وديالى وواسط مثل اقصية عقرة وشيخان وسنجار وزمار وقضاء خانقين ومنذلي وقضاء بكرة الى اقليم كردستان ، يشكل خطراً كبيراً ، ويظهر رغبة الاكراد في تكوين دولة خاصة بهم ، وعدم رغبتهم بالعيش في عراق واحد يضم جميع العراقيين^(٢) ، وكما يلاحظ سعي القيادات الكردية إلى التهديد المستمر بإعلان انفصال إقليم كردستان واستقلالية إذا ما حاولت السلطات الاتحادية التجاوز على حقوق الأكراد السيادية وعدم حل المشاكل السياسية بين المركز والإقليم الأمر الذي يشكل خطوة نحو تقسيم العراق وتحويله إلى أجزاء^(٣) . ومن الجدير بالإشارة إليه ان اقليم كردستان قد اختار بإرادته الحرة إن تكون كردستان ، إقليمياً اتحادياً ضمن العراق ، اذ انه التزم بالنظام الاتحادي الديمقراطي البرلماني التعددي وحقوق الإنسان الفردية والجماعية^(٤) .

كما ان اكراد العراق اسهموا في تقرير مصيرهم في دستور عام ٢٠٠٥ وصوتوا له بالاغلبية ، فضلاً عن ذلك ان سيادتهم على حدود الاقليم نافذة ولا توجد اي ممارسة سيادية للمركز في الاقليم ، ومن جانب آخر لا توجد هنالك صلاحيات دستورية معلنة بشكل منفرد للمركز في الاقليم^(٥) .

ثانياً : رغبة المحافظات غير المنتظمة في اقليم في تكوين اقليم : أما فيما يتعلق بالأقاليم فقد حددها الباب الخامس من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حيث نصت المادة ١١٦ على (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية) ، ان من أهم المآخذ على الدستور لاسيما في المواد الخاصة بالأقاليم انه أقر مسبقاً بإقليم كردستان وسلطاته القائمة ، إقليمياً اتحادياً ، حسب الفقرة الأولى من المادة (١١٧) وبالأقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لأحكامه ، حسب الفقرة الثانية من المادة ١١٧ دون ان يحدد ماهي القوانين التي تؤسس عليها هذه الأقاليم^٦ ، وترك مسألة سن قانون يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم إلى مجلس النواب على ان يتولاها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر

^١ - ازهار هاشم احمد ، المصدر السابق ، ص ١٥٨ .

^٢ - عبد الرضا عبد الجبار الشمري و م. م. اياد عابد الديري ، المصدر السابق ، ص ١٤٠ وما بعدها .

^٣ - د رضا عبد الجبار الشمري م.م اياد عابد الديري المصدر السابق ، ص ١٣٩ .

^٤ - ينظر : الباب الأول المبادئ الأساسية المادة: ١ من دستور اقليم كردستان لعام ٢٠٠٨ .

^٥ - د. احمد الميالي ، الجوانب الدستورية والقانونية لاستفتاء انفصال اقليم كردستان العراق ، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي

www.amedar.com

^٦ - د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ، ٢٠١٥ ، ص ٣٩٥ .

من تأريخ أول جلسة^(١) ، وهذا يجعل مسألة تكوين الاقاليم تحت تأثير الكتل السياسية في مجلس النواب ، وهذا ما شهدته دعوات تكوين اقليم الجنوب الذي يضم ميسان والبصرة والناصرية ، من خلافات بين الكتل البرلمانية وانقسامات بين الكتل السياسية ، وحدث الامر ذاته عندما ظهرت دعوات لتكوين اقليم محافظات الوسط والاقليم الغربي^(٢)

كما اعلان المحافظات نفسها اقليم يثير التوتر اذ انه يصبح من الصعب اعادة توزيع الموارد بين الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، حيث ان محافظات العراق تتفاوت فيما بينها في الثروات الطبيعية وكذلك في التركيبة السكانية ، اذ ان الحقول المنتجة تتركز في محافظتي البصرة وكركوك ، وهناك إنتاج قليل من حقول أخرى تقع في محافظات ميسان وبغداد وصلاح الدين وديالى والموصل ، كما أن هناك العديد من الحقول المكتشفة وغير المطورة تنتشر في معظم المحافظات العراقية^(٣) .

وكل هذا يؤدي الى خلق صعوبات ومشاكل جديدة في مسألة توزيع الصلاحيات المالية بين المركز والاقاليم اذ ليس من المعقول ان تتم مساواة المحافظات الغنية بالموارد النفطية مع المحافظات المفتقرة لها وبالتالي سيؤدي ذلك الى خلق التذمر وسوء المعيشة لدى المحافظات الفقيرة في حال اعلان نفسها اقليم مستقل

المبحث الثاني: ضمانات توزيع الاختصاصات المالية في العراق.

أن المحافظة على توازن القوى بين الحكومة المركزية وحكومات الإقليم ، وتكافؤ السلطات ، وحسن سير أجهزة الاتحاد من أهم أسباب نجاح أي نظام فدرالي ، وعادة يبذل واضعو الدساتير الاتحادية جهوداً لإقامة نوع من التوازن عند توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم ، وإذا كان أي نظام فدرالي لا ينجح بدون هذا التوزيع و التوازن ، فانه لا يكفي تقريره بنصوص دستورية فقط أي يجب ألا تكون السلطة الحكومية موزعة بين حكومة المركز و حكومات 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 انه يمكن بلورة أكثرها فاعلية في حفظ التوازن الاتحادي ضمانات وهي: الضمانات الدستورية والقضائية والضمانات السياسية والضمانات الاقتصادية.

المطلب الاول: الضمانات الدستورية والقضائية.

أن النظام الفدرالي لا يقوم بدون التوزيع الدستوري للسلطات الحكومية بين مستويي الحكم ، فإذا كان النظام الفدرالي لا يقوم بدون توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم فان استمرار قيام هذا النظام ونجاحه لا يستمر بدون وجود ضمانات دستورية تكفل احترام هذا التوزيع وتتمثل بوجود دستور اتحادي مكتوب يتمتع بالسمو والسيادة باعتباره القانون الأعلى والأسمى في الدولة الفدرالية من جهة ولا يمكن تعديل نصوصه بنفس إجراءات تعديل القوانين العادية أي يكون دستوراً جامداً من جهة أخرى^(٤) فضلاً عن وجود سلطة قضائية متخصصة تفصل في المشاكل القائمة بينهم. لذا سنقسم هذا المطلب الى فرعين مستقلين.

الفرع الاول: الضمانات الدستورية:

^١ - ينظر : المادة ١١٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٢ - نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، دراسات دولية العدد الحادي والاربعون ، ص ٥٩.

^٣ - د. نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، دراسات دولية العدد الحادي والاربعون ، ص ٦٠.

^٤ - ازهار هاشم احمد : المصدر السابق ، ص ١٣٩.

سنقسم هذا الفرع الى نقطتين مستقلتين

أولاً: سمو الدستور.

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^(١)، 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^(٢)، فسيادة الدستور تقتضيها طبيعة أحكامه ، فهو الذي يحدد السلطات في الدولة ويبين اختصاصاتها وعلاقة كل منها بالأخرى فمن المنطقي أن يعلو على جميع السلطات ويجب عليها احترامه.

ومن النتائج التي تترتب على مبدأ سمو الدستور أن القواعد الدستورية ملزمة لجميع هيئات الدولة وأي نشاط يكون مخالفاً لهذه القواعد لا يتمتع بأي قيمة قانونية^(٣)

أما فيما يتعلق بمسألة علوية القانون الاتحادي على القوانين الإقليمية فقد اختلفت أحكام الدستور العراقي بشأنها ، إذ يفرق بين حالتين الأولى ، تكون الأولوية للقانون الاتحادي على قانون الأقاليم حينما ينظم القانون الاتحادي إحدى المسائل التي تدخل ضمن صلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية، وفيما عدا الاختصاصات الحصرية تكون الأولوية في التطبيق للقانون الاقليم ولها في سبيل ذلك صلاحية تعديل تطبيق القانون الاتحادي في مسألة لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية^(٤)، فضلاً عن إعطاء الأولوية لقوانين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في مسألة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة ما بين الحكومة الاتحادية والأقاليم^(٥).

ونرى بدورنا ان منح الاقاليم صلاحية تعديل الدستور الاتحادي بما يتفق مع قوانينها المحلية مسألة منتقدة وغير دستورية لتعارضها مع مبدأ سمو الدستور الذي نص على بطلان كل نص في قوانين الاقاليم يتعارض مع احكامه لكونه القانون الاعلى والاسمى على كافة القوانين داخل حدود الدولة الجغرافية.

ثانياً: جمود الدستور.

تنقسم 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 اشد تعقيداً من تلك المتبعة في تعديل التشريعات العادية^(٦)، وتتمثل مظاهر جمود هذا الدستور بإجازة تعديل أحكامه بشروط خاصة وإجراءات معينة^(٧) كما يتضح جموده كذلك بتحريم تعديل أحكامه سواء

^١ - ينظر : المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٢ - ينظر: المادة (١١٧/أولاً) من الدستور نفسه..

^٣ - إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجده، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق، بغداد: دار الحكمة، ١٩٩٠، ص ١٦٦.

^٤ - ينظر: المادة (١٢١/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٥ - ينظر: المادة (١١٥) من الدستور نفسه.

^٦ - إحسان المفرجي وآخرون - المصدر السابق - ص ٢٠٩

^٧ - د. داود الباز : اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٩٧.

أكان ذلك بصفة دائمة أم بصفة مؤقتة ، وعلى ذلك يعد هذا الجمود بمثابة الضمانة الحقيقية للحفاظ على توازن النظام الفيدرالي الذي تقيمه عملية توزيع الاختصاصات بين السلطات المختلفة فيها وعدم طغيان أي مستوى من السلطات على المستوى الآخر هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن إجازة تعديل الدستور الاتحادي بذات إجراءات تعديل القوانين العادية من شأنه أن يجعل الغلبة للبرلمان الاتحادي وسيظل الاستقلال الذاتي للأقاليم وما تتمتع به من اختصاصات تحت رحمة السلطات الاتحادية تنال منها متى أرادت وتبقى لها ما شاءت^(١)، 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^(٢).

وبالرجوع لدستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ نجد انه دستور جامد لان المادة(١٢٦) نصت على اجراءات خاصة لتعديله تختلف عن اجراءات تعديل القوانين العادية إذ يكون لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، ويعد التعديل مصادقاً عليه بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام ، ويعد التعديل مصادقاً عليه بعد انتهاء هذه المدة وان 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^(٣)، أما اختصاصات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية فلا يمكن تعديلها إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام^(٤)، ومن خلال استقراء نص المادة ١٢٦ نجد انها اوردت حظرا موضوعيا ، على سلطة التعديل بعدم التقليل من سلطات الأقاليم ، الأمر الذي يعيق أي تعديل على مواد الدستور المتعلقة بالاختصاصات المالية غير الحصرية للسلطات الاتحادية، بالإضافة الى الحظر الزمني المؤقت بدورتين انتخابيتين لغرض تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني، وتعد هذه الطريقة الاعتيادية لتعديل الدستور العراقي^(٥).

الفرع الثاني: الضمانات القضائية.

ان تطبيق التوزيع الدستوري للاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم في النظم الفدرالية تطبيقاً سليماً يحتاج بالضرورة الى وجود جهة قضائية عليا تضمن التزام كل مستوى من مستويات الحكم حدوده الدستورية وترد اعتدائه على اختصاصات المستوى الآخر، اي تضمن الحفاظ على التوازن الاتحادي الذي يقيمه الدستور ، ويعود السبب في اعتبارها إحدى الضمانات الفعالة لحفظ توازن العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم إلى الاستقلال الذي تتمتع به تلك الهيئة في النظم الفدرالية فلا تعني أداة في يد الحكومة الفدرالية او إحدى مؤسساتها بل هي هيئة دستورية مستقلة عن كل من الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم^(٦).

^١ - د. عادل الطبطبائي - النظام الاتحادي في الامارات العربية - دراسة مقارنة - مطبعة القاهرة الجديدة - ١٩٧٨، ص ٨٥.

^٢ - ازهار هاشم احمد، المصدر السابق، ص ٦٠.

^٣ - تنظر الفقرات (١٠٢،٣،٥) من المادة (١٢٦) من الدستور نفسه.

^٤ - ينظر: البند (رابعاً) من المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٥ - المادة(١٢٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٦ - د. داود الباز - المصدر السابق - ص ١٠٥.

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ ، نجده يعهد بهذه المهمة الجسيمة والدقيقة إلى المحكمة الاتحادية العليا، إذ نصت المادة (٩٢) من الدستور على تعريف الهيئة وتشكيلاتها (أولاً: المحكمة الاتحادية العليا بأنها هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً، ثانياً: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء قانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب).

ومن الملاحظ إن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في هذا النص من حيث اشتراط وجود خبراء الفقه الإسلامي في تركيبة المحكمة الاتحادية العليا لأنها محكمة ذات اختصاص قانوني بحت يتعلق في منازعات قانونية وليست شرعية، فضلاً عن ذلك إن تطبيق هذا النص قد يؤدي إلى وجود ممثلين للمذاهب الإسلامية المتعددة والتي تتباين وجهات نظرها في مسائل كثيرة مما يؤثر سلباً على سير عمل المحكمة إن لم يود إلى شل حركتها وتعطيل عملها، لذا نؤيد ما يذهب إليه بعض الفقه إلى إن يكون تشكيل المحكمة الاتحادية العليا من هيئتين قضائية تمارس الوظيفة القضائية يكون لها وحدها حق التصويت وهيئة استشارية من خبراء الفقه الإسلامي والقانون إلى حد سواء لهم حق المشاركة في النقاش دون حق التصويت^(١).

وبعد التعريف الموجز بالمحكمة وتشكيلاتها سنسلط الضوء على هذا الدور الرقابي للمحكمة في توزيع الاختصاصات ومنها الاختصاصات المالية المالية في ثلاثة فروع ، نخصص الأول منها لمناقشة اختصاص المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين ، والثاني لاختصاصها في تفسير نصوص الدستور ، والثالث لاختصاص المحكمة في تسوية الخلافات بين أطراف الاتحاد المركزي (الفيدرالي) .

أولاً: الرقابة على دستورية القوانين.

إن الأصل في الدساتير الفدرالية هو الجمود والسمو لاسيما النصوص الدستورية المتعلقة بتنظيم العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم على نحو ما سلف شرحه ، فقد أصبح وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين واللوائح في النظم الفدرالية أمراً حتمياً للاحتفاظ بالتوازن الذي أقيمت عليه الصلة بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم^(٤٩).

والرقابة على دستورية القوانين قد تكون سياسية سابقة أو قضائية لاحقة ، وقد اخذ المشرع العراقي بالرقابة القضائية على دستورية القوانين في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ ذلك إن هذا النوع من الرقابة أكثر فاعلية من غيره ويشكل أعظم ضماناً لمبدأ سيادة القانون وإقامة صرح الدولة القانونية لأن السلطة التشريعية سوف لا تعمل على هواها فتتحرف عن استعمال سلطة التشريع الممنوحة لها ، علماً إن الدستور لم ينص صراحة على الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة التي تصدرها سلطات الأقاليم إلا إن النص جاء مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه والقول بغير ذلك يعني هدم مقومات دولة الاتحاد المركزي (الفيدرالي) وتماسكها^(٢) ، كما إنه من الضروري تحديد طبيعة هذه الرقابة ومداه ومصير القانون الذي تقرر المحكمة إنه مخالف للدستور فهل يتم إلغاؤه ومن أي تاريخ ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فأن إدخال الأنظمة في نطاق الرقابة على دستورية القوانين ليس له مبرر لذا نؤيد حصر رقابة المحكمة الاتحادية العليا على دستورية القوانين فحسب، أما الأثر

^١ - د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق ، القسم الثاني ، نشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٠ ، ص ١٤١ وما بعدها.

^٢ - د.حنان محمد القيسي: آراء في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، ع ٩٦، آذار ٢٠٠٧، ص ٣٦-٣٧.

المرتتب على الأحكام الصادرة عن المحكمة فهي تعد باثة وملزمة للسلطات كافة، ومن خلال مراجعة قرارات المحكمة الاتحادية لم نلاحظ طعن جهة معينة مركزية كانت أم محلية بدستورية قانون ذو طبيعة مالية رغم ان التشريعات الضريبية في العراق تكتظ بالكثير من النصوص التي تشكل أعلى مستويات الانتهاك والعدوان على الحقوق الدستورية المرتبطة بالضرائب كمبدأ القانونية وحق المساواة وحق الملكية الخاصة وحق التقاضي كقانون ضريبة الدخل رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٢ المعدل وقانون ضريبة العقار رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٩ المعدل وقانون ضريبة العرصات رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٢ المعدل وقانون الكمارك رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٤ المعدل وقانون ضريبة المبيعات رقم ٣٦ لسنة ١٩٩٧ والضريبة على نقل ملكية العقار أو حق التصرف فيه بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٢ وضريبة إعادة أعمار العراق بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٣، كذلك قانون النفط والغاز لإقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧ إذ فيه الكثير من المخالفات لإحكام الدستور العراقي وتجاوز على اختصاصات السلطات الاتحادية.

ثانياً: تفسير نصوص الدستور.

ويراد بتفسير النصوص الدستورية تحديد معناها عن طريق إزالة غموضها وبيان مداها عن طريق استكمال نقائصها^(١)، تستلزم طبيعة النظام الفدرالي وجود جهة قضائية عليا تملك القول في تفسير نصوص الدستور الاتحادي إزاء توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم أو الولايات للوصول للرأي الدستوري السليم، ولتجنب التضارب والتعارض في الآراء إذا ما تعددت الجهات التي تملك حق التفسير^(٢)، وبالرجوع لدستور ٢٠٠٥ نجد انه منح المحكمة بموجب المادة ٩٣ صلاحية التفسير، إلا إن المادة المذكورة لم تحدد الجهة التي تطلب التفسير والقيمة القانونية لهذا التفسير، الأمر الذي يتطلب مجموعة من الضوابط والشروط ليحق للمحكمة ممارسة اختصاصها في التفسير أهمها:

١. تقديم طلب للمحكمة الاتحادية العليا لتفسير نص دستوري فهي لا تمارس التفسير من تلقاء نفسها، وإنما يتوقف الأمر على تقديم طلب بهذا الخصوص، على الرغم من إن البند (ثانياً) من المادة (٩٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ لم يحدد الجهة طالبة التفسير إلا انه يمكن القول إن حق طلب التفسير يكون من إحدى السلطات الاتحادية أو سلطات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والسلطات الاتحادية بحسب المادة (٤٧) من الدستور النافذ هي السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، لذا تقدم الطلبات من رئيس مجلس النواب أو من إحدى دوائر المجلس أو لجانته، كما يقدم الطلب من رئيس مجلس القضاء الأعلى بحسبانه ممثلاً للسلطة القضائية، ومن مجلس الوزراء أو رئاسة الجمهورية بوصفهما ممثلان للسلطة التنفيذية^(٣).

٢. ان يرفق بالطلب قائمة بالمستندات والبيانات الجوهرية الأساسية ومنها النص الدستوري المراد تفسيره، الذي يكون غامضاً وغير واضح منطوياً على لبس أو مثيراً للتباين في فهم ألفاظه وعباراته أو للتحري عن الإرادة الحقيقية للمشرع الدستوري، وهذا الأمر كله يفضي إلى تعدد أو تنوع أو تناقض تطبيقات النص الدستوري مما يستدعي تدخل المحكمة لتوحيد التفسير منعاً لتفادي لمثل هذه الإشكاليات ولا نغالي إذا قلنا إن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة الأمانة على تفسير نصوص الدستور، إذا ما طلب منها ذلك، التي يجب تتحرى الدقة في البحث عن إرادة المشرع الحقيقية واضعة نصب عينيها مبادئ وقواعد وروح الدستور

^١ - د.حنان محمد القيسي: آراء في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، ٩٤، آذار ٢٠٠٧، ص ٣٦-٣٧.

^٢ - سناء محمد سخان، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والأقاليم والمحافظات (العراق نموذجاً)، اطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون، ٢٠١٢.

^٣ - د. غازي فيصل مهدي: التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، ٩٤، ٢٠٠٧، ص ٤٧.

الاتحادي وأهدافه وان تقدر الظروف السياسية والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي رافقت كتابة قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) ودستور جمهورية العراق ٢٠٠٥ النافذ^(١)

ثالثاً: اختصاص المحكمة في الفصل في الخلافات المالية.

جعل الدستور العراقي النافذ من ضمن اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا هو الفصل في المنازعات التي تحصل بين المركز والأقاليم والمحافظات التي لم تنتظم بإقليم استناداً للمادة (٩٣) من الدستور اذ نصت على تختص المحكمة الاتحادية العليا في (الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية).

وتراقب المحكمة الاتحادية العليا الهيئات اللامركزية عند الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إذا ما حصل تداخل بين اختصاصات، وإذا كان مقبولاً أن تنظر المحكمة الاتحادية في المنازعات التي تنشأ بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، فإنه ليس كذلك في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية والمحافظات بالرغم من أن الدستور قد ساوى بينها وبين الأقاليم في أمور عدة^(٢)، إلا إن البعض لا يتفق في منح هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا وذلك لان المحافظات والبلديات والإدارات المحلية تعمل وفق مبدأ اللامركزية بموجب المادة (١٢٢/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 الموضوعة من قبل الحكومة الاتحادية في حدود المحافظة.^(٣)

إذ صدر قرار من المحكمة بخصوص منازعة بين المحافظة ومجلس المحافظة، والذي جاء فيه أن طلب مجلس محافظة الديوانية وان ذلك يتطلب إقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا حيث ورد في حيثياته (وحيث إن الموضوع المطلوب بيان الرأي القانوني فيه يشكل منازعة بين المحافظ ومجلس المحافظة مما يتطلب إقامة الدعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا للفصل فيه وذلك استناداً لأحكام المادة (١) و(٥) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ وبإمكان المحافظة إقامة الدعوى أن شاءت وقد صدر القرار بالاتفاق^(٤)

وتتصدى المحكمة الاتحادية العليا لتسوية هذه المنازعات والخلافات المتعلقة بالاختصاصات الدستورية ومنها الاختصاصات المالية بين هذه السلطات من خلال تفسير نصوص الدستور فيما يخص الشؤون السياسية والاقتصادية والمالية والضريبية والنقدية وإدارة الثروات الطبيعية، ومن خلال الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيما يخص تلك الشؤون والسياسات^(٥)

^١ - احمد خلف حسين الدخيل : تجزئة القاعدة القانونية في التشريع الضريبي العراقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠١٠ ، ص ١٣٤-١٣٦.

^٢ - د. إحسان المفرجي وآخرون - المصدر السابق - ص ٢٤٢.

^٣ - د. داود الباز - المصدر السابق - ص ١٠٧.

^٤ - قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ الصادر في ٢١/٤/٢٠٠٨، متوفر على موقع السلطة القضائية

. <http://www.iraqia.iq/view.2376>

^٥ - سناء السدخان، المصدر السابق، ص ١٧٩.

المطلب الثاني: الضمانات الاقتصادية والسياسية.

سنتناول في هذا المطلب الضمانات الاقتصادية والسياسية التي يمكن ان تساهم في حل مشكلة توزيع الاختصاصات المالية بين المركز والاقليم. وذلك في فرعين مستقلين.

الفرع الاول: الضمانات الاقتصادية.

سنبحث في هذا المطلب الضمانات الاقتصادية لحل الاشكالات التي تنتج عن اقتسام الصلاحيات المالية بين الاقاليم والمحافظات والحكومة المركزية وفقاً للاتي:

اولاً: توزيع عائدات النفط بشكل منصف.

عالج المشرع العراقي ملكية الثروة النفطية والغازية وادارتها في مادتين دستوريتين هما المادة (111,112) اذ نصت المادة (111) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ إلى أن ((النفط والغاز هو ملك الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات))، وهذا النص ينسجم مع القانون الدولي العام الذي يعد الثروات الطبيعية ملك الشعوب وليس ملك الحكام العرضيين وان الدولة ليست لها عليه سوى سلطة الادارة دالة للإدارة والتوزيع والتطوير)).

اما المادة (112) فنصت على (أولاً:- تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، على أن توزع وارداتها 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....)

يلاحظ ان المشرع في النصوص اعلاه لم يتخذ معياراً دقيقاً اذ اقتصر ذكره على معيار عدد السكان ودرجة المحرومية وكان الاولى ولغرض تلافي الاشكالات ان يعززها بمعيار الحصة والمدة، اي مقدار حصة كل محافظة وفقاً لنسبة الضرر الذي لحق فيها، لان كل المحافظات تدعي انها متضررة في ظل النظام السابق، بالإضافة الى تحديد المدة المحددة للتعويض المذكورة في النص اعلاه^(١).

واخيراً تم منح المحافظات حصة ٥% من تخصيصات البترول دولار فيما يخص المحافظات المنتجة للنفط والغاز الطبيعي والمتضررة جراء عمليات انتاجه. على ان تخصص نسبة منها لتأهيل البنى التحتية فيها.

ثانياً: تخصيص نسبة عادلة من الإيرادات الاتحادية للأقاليم والمحافظات.

نصت المادة (١٢١ -ثالثاً) على ان ((تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام باعبائها ومسؤولياتها مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها))، يلاحظ على المعايير المشار اليها 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 وان كان زيادة المعدل السكاني يتطلب ظاهرياً الزيادة في الإنفاق إلا إن الضابط الحقيقي والدقيق لزيادة الإنفاق هو وضع وتنفيذ خطط التنمية وتقديم الخدمات^(٢).

ثالثاً: تشكيل الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات.

نصت المادة (١٠٥) من دستور جمهورية العراق على ان ((تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في المشاركة العادلة في ادارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات

^١ - سناء السدخان، المصدر السابق، ص ١٧٩.

^٢ - محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩، ص ٨٢٩ .

والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الدولية والاقليمية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم وتنظم بقانون)).

وبعد طول انتظار منذ صدور دستور ٢٠٠٥ صدر أخيراً قانون الهيئة الذي نرى بأنه سيحل الكثير من الاشكالات خصوصاً المتعلقة بالجانب المالي لأنه سيضمن العدالة بين جميع المحافظات ورفع الظلم عنها خصوصاً المحافظات الجنوبية إذ سيضمن نسب التخصيصات المالية في الموازنة والتعيينات والبعثات الدراسية وهذا سيحقق بدوره التوازن بين المحافظات العراقية.^(١)

رابعاً: انشاء الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية.

نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ وبموجب المادة (١٠٦) على تأسيس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية تتكون من خبراء الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات وممثلين عنها تمارس الاختصاصات الآتية

١. التحقق من عدالة توزيع المنح والمساعدات والقروض الدولية بموجب استحقاق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وذلك على وفق قانون الموازنة العامة الاتحادية.
٢. التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية الاتحادية واقتسامها.
٣. ضمان الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة

نرى ضرورة الاسراع بإصدار القوانين التي تنظم عمل الاختصاصات المشتركة ومنها قانون الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية في المشاركة العادلة، لما له حل لكثير من المنازعات الحالية والمستقبلية بين حكومة المركز والحكومات المحلية في نسب تخصيص الواردات الاتحادية ومشاركتها في الحكومة ومؤسساتها الاخرى .

الفرع الثاني: الضمانات السياسية.

يعد التوافق السياسي احد اهم الضمانات المطلوبة لحل مشاكل توزيع الاختصاصات المالية، ففي ظل النظام الفيدرالي المتبع في العراق المتمثل بوجود مركز واقاليم ومحافظات يكون النظام التوافقي هو الحل الامثل في هذه المرحلة لأنه يضمن مشاركة جميع الاطراف في العملية السياسية واتخاذ القرار وضمان حصة الرقعة الجغرافية التي يمثلها.

ومن ابرز الخلافات المالية القائمة على الساحة حالياً هي مشكلة كردستان ودعواتها المستمرة للانفصال كما ذكرنا سابقاً ، وتطور الامر الى اجراء استفتاء في ٢٥ / ٩ / ٢٠١٧، فضلاً عن الخلاف القائم حول نفط كركوك حتى تطور الامر بعد اجراء الاستفتاء الى ضم كركوك ومناطق اخرى الى الاقليم المزمع تشكيله في شمال العراق.

وعلى الرغم من وجود الاتفاق النفطي الذي عقد بين بغداد واربيل الذي نظم الية تصدير نفط كركوك ودفع رواتب الموظفين، واعتبر البعض ان هذا الاتفاق جاء لازالة الجليد بين بغداد واربيل، ويمكن ان يعد خارطة طريق لحل جميع الاشكالات العالقة وفق الدستور والقوانين الشفافة التي تضمن حقوق الجميع، لاسيما ان الاتفاق بني وفقاً للمادة الدستورية التي تعرف النفط والغاز بأنه ملك للشعب العراقي^(٢)، إذ تم الاتفاق على تصدير ١٥٠ ألف برميل نفط يومياً من حقلي بابا كركر والخباز عن طريق خط انابيب الاقليم الذي يصل الى ميناء جيهان التركي، فيما اشترط الاتفاق تسليم عائدات النفط المصدر وفقه الى المؤسسة العراقية لتصدير النفط الخام «سومو» وفقاً للدستور على ان يخصص ٥٠ بالمئة من الواردات المالية للكميات المصدرة لحل المشكلة المالية في كركوك وفق جداول وحسابات تبين حصة الاقليم الشهرية، وينص الاتفاق ايضاً على ان تدفع حكومة الاقليم وفق الاتفاق نفقات البيشمركة ومستلزماتها العسكرية وباقي القوات العسكرية المتواجدة في

^١ - فرمان درويش حمد ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ٢٨٨.

^٢ - زينب عبد الكاظم حسن، قراءة في استفتاء اقليم كردستان وموقف المحكمة الاتحادية منه، مقالة منشورة ، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠١٧.

كركوك فيما تتكفل الحكومة الاتحادية برواتب الموظفين المدنيين في كركوك من النصف الثاني من عائدات الاتفاق بين الطرفين، فأنها تدفع من قبل الحكومة الاتحادية من عائدات الـ ٧٥ الف برميل المتبقية^(١)

ونرى بدورنا ان الاتفاق النفطي قد انهار لعدة اسباب اهمها اتهام الحكومة الاتحادية لإقليم كردستان بتهريب النفط عبر الموانئ التركية. فضلا عن عدم التزام الاقليم بإرسال حصة الحكومة الاتحادية من النفط المنصوص عليها في الاتفاق، وكذلك بعد توتر العلاقات بين المركز والاقليم بعد الاستفتاء الذي تم اجراءه مؤخرا الذي خالفت به حكومة الاقليم الامر الولائي الذي اصدرته المحكمة الاتحادية العليا بمنع اجراء الاستفتاء بمناسبة الدعوى المرفوعة امامها بخصوص شرعية الاستفتاء من عدمه

الخاتمة :

ان المشكلة بين المركز والاقليم كبيرة اذ تشوبها حالات توتر عديدة بسبب الفساد السياسي او التفسير الانتقائي للدستور بسبب امتلاك كل جهة لأوراق سياسية تمكنها من الهيمنة على مصادر القرار السياسي وان هذا الصراع من شأنه العمل على اهدار المال العام بسبب الفساد وضعف المراقبة والمحاسبة المتبادلة .

الاستنتاجات

- ١- يعاني العراق من مشاكل اقتصادية عديدة أبرزها الصفة الريعية لاقتصاده وما يرافقها من مشكلات أخرى كالبطالة والفقر والتضخم والمديونية مع أزمات الخدمات والتعليم والصحة وغيرها.
- ٢- اقتصرَت المادة (١١١) من الدستور العراقي على ذكر النفط والغاز ولم تتطرق إلى بقية الثروات الطبيعية المكتشفة وغير المكتشفة كالفوسفات والكبريت والزئبق وما تمثّل به ارض العراق من خيرات وثروات .
- ٣- تناولت المادة (١١٢) من الدستور العراقي الحقول الحالية ولم تتطرق الى الحقول المستقبلية والحقول المكتشفة التي لم يتم استخراج النفط منها وهي عديدة ، وبهذا فان تلك الحقول لا تدخل ضمن اختصاصات السلطة الاتحادية وإنما تركت لسلطات الأقاليم والمحافظات لتتصرف بها كيف تشاء.

التوصيات

- ١- من المهم العناية في توزيع الاختصاصات المالية بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم بشكل دقيق وواضح، إذ إن النصوص غير الواضحة والغامضة في الدستور والقوانين الأساسية تؤدي غالبا إلى النزاعات بين المركز والاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .
- ٢- ضرورة اصدار القانون المنصوص عليه في المادة ١٠٦ من الدستور والذي يؤسس هيئة عامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وذلك لاهمية الدور الذي تقوم به هذه الهيئة في مجال تقسيم الثروات ، اذ ان مهمتها التحقق من عدالة التوزيع والاستخدام الامثل للموارد المالية واقتسامها للاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم .
- ٣- ان التوافق بين القوى السياسية يعد اهم الضمانات بل ومفتاح حل لكل ازمة تحصل ويمكن القول ان المشكلات المالية يرجع سببها الاساس الى الخلافات السياسية تحديدا بين المركز والاقليم.

^١ - الموقع الالكتروني، www.alsabaah.iq

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

- ١- د. عادل الطبطبائي - النظام الاتحادي في الامارات العربية - دراسة مقارنة - مطبعة القاهرة الجديدة ، ١٩٧٨.
- ٢- د. حميد حنون خالد : مبادئ القانون الدستوري وتطور الفكر السياسي في العراق ، القسم الثاني ، نشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٠ .
- ٣- د. إحسان المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجده ، النظرية العامة في القانون الدستوري في العراق ، بغداد: دار الحكمة ، ١٩٩٠ .
- ٤- د. داود الباز : اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. احمد خلف حسين الدخيل : تجزئة القاعدة القانونية في التشريع الضريبي العراقي ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠١٠ .
- ٢- محمد عباس محسن ، اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الرقابة على دستورية القوانين ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٩ .
- ٣- سناء محمد سدخان ، توزيع الاختصاصات المالية بين السلطة الاتحادية والاقاليم والمحافظات(العراق انموذجاً)، أطروحة دكتوراه، جامعة تكريت، كلية القانون.
- ٤- ازهار هاشم احمد : تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الأقاليم في النظام الفيدرالي ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، ٢٠٠٩ .

ثالثاً: البحوث والمقالات

١. أ.د. عبد الجبار أحمد عبد الله اللامركزية في العراق بين الحاجات الواقعية والمصالح الحزبية ، بدعم من مؤسسة فريدريش إيبيرت الألمانية.
٢. د. نغم محمد صالح ، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الواقع والطموح ، دراسات دولية العدد الحادي والاربعون .
٣. د. عبد الرضا عبد الجبار الشمري ، وايد عايد البديري ، امكانيات تطبيق النظام الفيدرالي في العراق (دراسة في الجغرافية السياسية ، مجلة القادسية في الاداب والعلوم التربوية ، العدد ٨.
٤. ذكرى عبد الستار حميد، معوقات التحول إلى اللامركزية في الإدارة الحضرية / حالة العراق، بحث مقدم إلى المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان والتنمية الحضرية / القاهرة / جمهورية مصر العربية،-22 20ديسمبر / كانون الاول
٥. علي هادي الشكراوي واسماعيل صمصاع البديري وعلاء عبد الحسن كريم العنزي ، التنظيم القانوني للامركزية المالية في الدولة الفيدرالية دراسة مقارنة مع القانون العراقي ، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، العدد الثاني ، السنة الخامسة ، ٢٠١١ .
٦. فوزية خدا، الفيدرالية في العراق بين الاسس الدستورية والواقع السياسي الاقتصادي ، جامعة بغداد كلية العلوم السياسية الباحث الاعلامي العدد ١٠٩ .

٧. م.م سهى زكي نوري م.م ووهج خضير عباس ، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ، جامعة البصرة، كلية القانون.
 ٨. محمد جبار طالب ، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بأقليم في دستور العراق لعام ٢٠٠٥م. - كلية القانون ، جامعة القادسية .
 ٩. ياسمين عزيز جبار ، التنظيم القانوني لتقاسم الثروات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م بحث مقدم الى مجلس - كلية القانون - جامعة القادسية ٢٠١٧.
 ١٠. د.حنان محمد القيسي: آراء في تشكيل المحكمة الاتحادية العليا، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي، مركز العراق للأبحاث، ٩ع، آذار ٢٠٠٧.
 - ١١- د. غازي فيصل مهدي: التعديلات الدستورية فيما يخص رقابة القضاء، بحث منشور في مجلة المستقبل العراقي ، ٩ع ، ٢٠٠٧.
 - ١٢- فرمان درويش حمد ، اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط ١ ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣.
 - ١٣- م.م زينب عبد الكاظم حسن، قراءة في استفتاء اقليم كردستان وموقف المحكمة الاتحادية منه، مقالة منشورة، جامعة ميسان، كلية القانون، ٢٠١٧.
- رابعاً: الدساتير والقوانين

١. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠.
- ٣- دستور اقليم كردستان لعام ٢٠٠٨.

٤- قانون النفط والغاز لاقليم كردستان رقم ٢٢ لسنة ٢٠٠٧.

خامساً: المواقع الالكترونية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٦ / اتحادية / ٢٠٠٨ الصادر في ٢١/٤/٢٠٠٨، متوفر على موقع السلطة القضائية <http://www.iraqia.iq/view.2376>
- ٢- احمد الميالي ، الجوانب الدستورية والقانونية لاستفتاء انفصال اقليم كردستان العراق، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي www.almedar.com

Abstract

The problem of the distribution of financial competencies in the federal countries is one of the most outstanding problems between the Center and the region, which led us to shed light on them, and the search for solutions or guarantees that contribute as much as possible to mitigate them in two independent studies, we look at the first political, economic and legal problems and then clarify In the second guarantees the distribution of financial competencies on the end of the research concludes with the most important findings and recommendations that we reached