

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning



هشاشة تطبيق الفيدرالية علاقة الحكومة الاتحادية مع إقليم كردستان العراق أنموذجاً

شبر عبدالوهاب راشد





هشاشة تطبيق الفيدرالية: علاقة الحكومة الاتحادية مع إقليم كردستان العراق أنموذجاً

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث / الدراسات السياسية

الإصدار / ورقة بحثية

الموضوع / السياسة الداخلية والخارجية، الحوكمة والدستور والقانون

شبر عبدالوهاب راشد / بكالوريوس علوم سياسية / جامعة بغداد

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلُّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصُّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جيَّة لقضايا معقدة تهتمُّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الملخص التنفيذي

تحاول الورقة دراسة طبيعة العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان، وتحديدًا ما جاء في الدستور العراقي لسنة 2005، للوقوف على أبرز الخلافات والقضايا المفصلية بين الطرفين، والتطرّق إلى اختصاصات كلٍّ من الحكومة الاتحادية وإقليم كردستان، ولا سيما الخلافات المتعلقة بحصص الإقليم من الموازنة العامة، وأهمها حصة الإقليم من النفط العراقي، وكذلك المناطق المتنازع عليها.

إن الصياغة الفيدرالية في العراق تُعدّ أحد أهم أسباب الأزمة السياسية في النظام، لأنها صياغة مشوّهة يشوبها الكثير من الأخطاء، وتعطي للأقاليم سلطة أكبر من الحكومة الاتحادية. لذلك فإن حدوث الانتهاكات المتكررة بين الإقليم والمركز أمرٌ بديهي، لعدم وجود صياغة حقيقية تحدّد مجمل الصلاحيات والأدوار، وتُنظّم علاقة المركز بالإقليم من حيث الحقوق والواجبات، بدلاً من علاقة قوى كبرى تتصارع وتفرض نفسها على الآخر.

إن الدستور العراقي الذي خرج إلى العلن قد صيغ في ثلاثة أشهر فقط، ونصّ على عدم إلغاء أو المساس بالمواد التي وردت في قانون إدارة الدولة الملغى، والتي أعطت إقليم كردستان صلاحيات أوسع مما يجب أن تكون عليه. كما أن الكثير من المواد الدستورية مكّنت حكومة الإقليم من توسيع نفوذها وصلاحياتها على حساب المركز، في ظل صراعات سياسية بين القوى السياسية في بغداد، مما أضاف ضعفاً آخر إلى عملية إدارة الدولة.

فعلى سبيل المثال، تم إقرار حصة إقليم كردستان البالغة 17% من الموازنة العامة العراقية، من دون دراسة أو تقنين لمسألة استثمار





الثروات الطبيعية والمعدنية في الإقليم، ناهيك عن إلزام حكومة المركز بدفع تكاليف قوات الإقليم من الخزينة المركزية، ومنح الإقليم الحق في التمثيل الخارجي في حين أن الدستور نصّ على أن التمثيل محصور في المركز فقط. فضلاً عن المحاولات والجهود لإقرار دستور لإقليم كردستان، والتي تراوح مكانها منذ سنوات في الوسط السياسي.

وفي الواقعية السياسية، فإن البلد الذي يوجد فيه دستوران هو بلد ضعيف وإدارته غير قوية في صدّ التحديات وحل النزاعات وفرض قوة القانون. لذلك بقيت السلطة المركزية عاجزة ومتفرجة أمام انفراد الإقليم باتخاذ القرارات دون الرجوع إلى المركز، ناهيك عن تصرّفات حكومة الإقليم في بعض المناطق التي تعتقد أن لها الحق في إدارتها، والتي لا تزال تسعى لضمّها إلى الإقليم. كما أن فكرة تأسيس الأقاليم انتقلت إلى محافظات أخرى، منها البصرة وبغداد، وحظيت بتأييد الكثير من القيادات السياسية بسبب الصراعات بين الأطراف والقوى السياسية. لذلك يتضح جلياً مدى هشاشة الدور الفيدرالي في العراق.

وفي الحديث عن الدوافع التي تدفع إقليم كردستان إلى تجاوز صلاحياته، أو مطالبة بعض المحافظات بتشكيل أقاليم جديدة، فهي تعود في الأصل إلى السياسة غير العادلة التي تنتهجها السلطة المركزية والحكومات المتعاقبة على العراق، والتي تحرم الكثير من حقوقه، ناهيك عن المصالح المشتركة بين الأطراف السياسية لتعميق الأزمة، إضافة إلى نفوذ بعض دول الجوار التي تدفع باتجاه تشكيل أقاليم من الطائفة نفسها.

ومن الجدير بالذكر أن الغرض الأساسي والسموّ الأعلى لأي دستور هو توحيد البلاد التي كُتب من أجلها، إلا أن الدستور العراقي كان مخالفاً لذلك، إذ أصبح أحد أسباب التفرقة وعدم الوحدة، بسبب التفسيرات التي جاءت مطابقة لرغبات القوى السياسية المختلفة.



إن الدستور العراقي نصّ في المادة (1) على أن: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي"، وأن هذا الدستور هو الضامن لوحدة العراق المتمثلة بأرضه وأبنائه. إلا أن المادة (119) من الدستور العراقي تناقضت عملياً مع المادة الأولى، إذ نصّت على أنه يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناءً على طلب يُعرض للاستفتاء.

وبالمجمل، لا بد من وجود تصوّر واضح لمفهوم الفيدرالية بصورها الحقيقية في العراق، والتوصل إلى حلول وحوار حقيقي بشأن صلاحيات الأقاليم. كما يجب على الحكومة المركزية العمل على ترسيخ عدة مفاهيم، منها أن السلطة المركزية قادرة على تلبية متطلبات المواطنين، وأن العراقيين متساوون أمام القانون ويتمتع الجميع بالحقوق نفسها، إضافة إلى ضرورة تعديل سياستها الداخلية تجاه المحافظات وإقليم كردستان.



المقدمة

يُعدّ مفهوم الفيدرالية في العراق مسألة خلافية رسمت ملامح العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم وباقي المحافظات في العراق. ولطالما كانت الاختصاصات ومسألة إدارة الدولة محل نزاع منذ إنشاء الدولة بعد عام 2003، ناهيك عن عدم الوصول إلى اتفاق رسمي بين الطرفين بشأن تقاسم السلطة في العراق. ويسبّب تفسير الإقليم للنصوص الدستورية بشكل مُبالغ فيه، وما تراه الحكومة الاتحادية تهديداً وجودياً لسلطة الدولة العراقية، حالة من التعطيل لمسألة مهمة مثل الفيدرالية، التي أصبحت موضع نزاع كبير بعد عام 2003 بين حكومة إقليم كردستان والحكومة الاتحادية، الأمر الذي أثر على باقي المحافظات العراقية.

وقد تعثرت الجهود المبذولة لتنفيذ التدابير اللامركزية المنصوص عليها في دستور عام 2005 بسبب الغموض الذي تتسم به هذه النصوص، فأظهرت العلاقة بين المركز والإقليم إشكالية واضحة، ما جعلها رهينة التوافقات بين الكتل السياسية لفترات زمنية محدودة، لتعود مجدداً إلى الواجهة السياسية، سواء بسبب اختلاف التفسيرات للمواد الدستورية في قانون إدارة الدولة، أو بسبب التعدي الدائم على الالتزامات بين الطرفين، فضلاً عن هشاشة مفهوم الفيدرالية في صيغتها الحقيقية والمراد منها.

وبما أن النظام السياسي هو المحرّك الأساسي لأي دولة، والذي تتحدد من خلاله قوة الدولة وسيطرتها وحضورها في الساحة الإقليمية والدولية، عبر الدستور الذي ينظم العلاقات ويضع القوانين للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي، يمكن القول إن تجربة العراق في إقامة نظام ديمقراطي فيدرالي بعد عام 2003 تخللتها العديد من المشكلات وقضايا الجدل والصراع بين الأطراف السياسية من جهة،

وبين القوى الاجتماعية من جهة أخرى، بالإضافة إلى المسائل الخلافية بين الإقليم والمركز فيما يتعلق بقانون الأقاليم وتوزيع الاختصاصات والسلطات والصلاحيات بينهما وبين الحكومة الاتحادية.

لذلك يمكن الحكم بأن ظروف الحياة السياسية بعد عام 2003 أفرزت دستوراً يحمل في طياته الكثير من المواد الخلافية والمتناقضة، وكان سبباً في جزء كبير من الصراع حول القضايا السياسية والاقتصادية والأمنية بين الإقليم والمركز، وهو مثال واضح يعيشه العراقيون يومياً. كما أن هناك إرادات سياسية مختلفة: بعضها يريد تطبيق الفيدرالية الإدارية، وأخرى تريد الفيدرالية الإقليمية، وثالثة تسعى لدمج المحافظات المتجاورة جغرافياً في أقاليم فيدرالية على غرار إقليم كردستان، ولم تُنظّم تلك النوايا أو المحاولات في إطار واضح سوى الصراع بين الأطراف السياسية.

وبالمجمل، نجد أن هناك صعوبات تعيق تعزيز مفهوم الفيدرالية في العراق وتمثيله بأفضل وجه، من أبرزها: عدم ترسيخ مفهوم الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة، وعدم الاحتكام للقانون، وضعف الفهم لعملية بناء المؤسسات على أسس وطنية بدلاً من الجماعات والزعامات.

وفي هذه الورقة سيتم التعريف بأبرز القضايا الخلافية بين المركز والإقليم التي سببها الفهم الخاطئ للفيدرالية وأضعفها، وصولاً إلى حالة الخوف من تبنيها، نتيجة السياسات المتبعة من الطرفين والولاءات الخارجية. وتشمل هذه القضايا: مسألة المناطق المتنازع عليها بين الطرفين، مسألة الموازنة العامة وتصرف الإقليم بالثروات الطبيعية التي يُفترض أن يكون مردودها المادي ملكاً لجميع العراقيين، إضافة إلى الخلافات حول بعض النصوص الدستورية أو تفسيرها بسبب الإرادات السياسية.





كل هذه القضايا وغيرها أضعفت مفهوم الفيدرالية في العراق وشتتته بين الأطراف، وكلفت البلاد ملايين الدولارات بسبب عدم الوصول إلى اتفاق رسمي وواضح بين المركز والإقليم يحدد شكل العلاقة وينظم الاختصاصات والصلاحيات التي تقع على عاتق كل طرف، ويُبعد العراقيين عن الفتن وإثارة النزعات الطائفية أو القومية.

متن الدراسة

عند الحديث عن علاقة السلطة الاتحادية مع إقليم كردستان، يتضح لنا جلياً وجود العديد من مواطن الضعف والهشاشة في تطبيق الفيدرالية، إضافةً إلى الاختلاف والتناقض في المواد الدستورية، فضلاً عن القضايا السياسية التي تطورت إلى نزاعات متكررة بين المركز والإقليم، وذلك لعدم وجود تصوّر واقعي وحقيقي لدى الطرفين لمفهوم الفيدرالية وآليات تطبيق القانون. وقد أدّى ذلك بالمحصلة إلى نشوء قضايا خلافية بين الطرفين حتى يومنا هذا، ومنها:

المحور الأول: ملف المناطق المتنازع عليها

إن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يضع وصفاً دقيقاً لمصطلح المناطق المتنازع عليها، باستثناء ما ورد في محور شكل الحل في كركوك المتمثل في المادة (140)، التي تضمنت مراحل التطبيع والإحصاء وتنتهي بالاستفتاء في كركوك لتحديد إرادة مواطنيها.

إلا أن محاولات الاستفتاء لم تكن دقيقة، كما أن محاولات الحكومة الاتحادية لتطبيق المادة (140) واجهت معوقات قانونية واعتراضات من قادة سياسيين في كركوك، ولا سيما عندما كان الإقليم يسعى بقوة إلى ضم كركوك إلى إقليم كردستان، في خرق واضح للمعايير والقوانين، مما جعل مسألة الوصول إلى إحصاء سليم أمراً بالغ الصعوبة.



وحتى لو افترضنا نجاح الإحصاء والاستفتاء، فإن هذا الحل قد لا يكون مرضياً للعرب والتركمان في كركوك، ما قد يؤدي في النهاية إلى اضطرابات جديدة وأزمة أكثر تعقيداً مما كانت عليه. وتجدر الإشارة إلى أن قضية المناطق المتنازع عليها لا تمثل كركوك وحدها، بل امتدت إلى مساعي الإقليم للسيطرة على المناطق المحاذية له، ومنها (بدره ومندي و خانقين وسنجار) مروراً بعشرات القرى ضمن محافظات ديالى وصلاح الدين ونيوى، مما أدى بالمحصلة إلى تشكيل قيادة عمليات دجلة في مناطق الحدود الداخلية للمناطق المتنازع عليها.

إن أزمة كركوك تمثل نموذجاً واضحاً لهشاشة الفيدرالية في العراق، والتي لم تغادر مشاهد الاضطراب السياسي والمسلح بين المركز والإقليم. كما أن تسميتها بالمناطق المتنازع عليها تكشف مدى الضعف والركاكة في الدستور العراقي، وتدلل على غياب الفيدرالية الحقيقية التي يُفترض أن ينادي بها العراق.

إن أزمة كركوك هي نتيجة طبيعية لمنظومة حكم تعتمد على الاتفاقات السياسية وتجعلها في منزلة أعلى من الدستور، إذ لم تعد النصوص الدستورية هي الحاكمة للعلاقة بين الطرفين، بل التوافقات السياسية والاعتداءات المستمرة من قبل الإقليم الذي يرفض مغادرة مشهد التصادم السياسي والاجتماعي بين فترة وأخرى، لتتصاعد الخطابات السياسية بشأن حل ملف كركوك بالقوة.

إن إصرار الإقليم على ضم جميع المناطق التي يقطنها الأكراد في محافظات نيوى وصلاح الدين وديالى وكركوك يمثل طرْحاً خطيراً يؤسس لدولة كردية، ولا يعكس نوايا العيش المشترك بين جميع المكونات تحت مبادئ الأخوة والهوية الوطنية والمشاركات الدينية والاجتماعية. وهذا بدوره يدفع بقية الإثنيات والقوميات في العراق إلى



التفكير في حذو نهج الإقليم والمطالبة بتأسيس أقاليم، مما يعرّض وحدة العراق للخطر، ناهيك عن التحركات الإرهابية والمجاميع المسلحة التي تتمركز في تلك المناطق مستغلةً توتر العلاقة ونشوب الأزمة، ليكون ضحاياها من أبناء الشعب العراقي.

خريطة توضح المناطق التي يريد الإقليم ضمها



المحور الثاني- ملف حصة الإقليم من الموازنة العامة

من المشاكل والأزمات السياسية المتكررة في العلاقة بين الإقليم والمركز مسألة تحديد حصة الإقليم من الموازنة العامة، والتي تبلغ بالمجمل 17% من الموازنة العامة. وعلى أثر مطالبة بعض نواب اللجنة المالية في مجلس النواب العراقي بتخفيض حصة الإقليم من 17% إلى 12%، ظهرت أزمة جديدة بين الإقليم والمركز على الساحة العراقية، وهي أزمة من شأنها أن تضعف دور الفيدرالية وقدرة الحكومة الاتحادية على السيطرة على المشهد.

لم يكتفِ الإقليم باتهام المركز بعدم الوفاء بوعوده تجاهه، بل قام بعض النواب الأكراد بتعليق عضويتهم، فيما انسحب آخرون من جلسات المجلس أو من المجلس نفسه. وبالمجمل، فإن مسألة حصة الإقليم من الموازنة هي قضية خلافية تتكرر مع كل موازنة عامة، حيث تتصاعد النزاعات والآراء بشأن عدم التزام الحكومة الاتحادية بدفع حصة الإقليم، مقابل عدم التزام الإقليم بتسديد المستحقات المالية المتراكمة عليه.

يكمّن الخلاف الحقيقي في مشروع قانون النفط والغاز العراقي، الذي يُفترض أن ينظم توزيع الثروات بين المحافظات والأقاليم العراقية بطريقة عادلة، إلا أن هذا المشروع لا يزال عالقاً في مجلس النواب منذ عام 2007 وحتى الآن بسبب الخلافات السياسية بين الإقليم والمركز. وقد حدد مجلس النواب العراقي في يونيو الماضي الموازنة الاتحادية لثلاث سنوات بمقدار 153 مليار دولار، فيما بلغت حصة إقليم كردستان من الموازنة العامة 12%.



تجدر الإشارة إلى أن المادة (14) من قانون الموازنة الاتحادية نصّت على إيداع أموال نفط الإقليم في حساب البنك المركزي العراقي بإشراف وزارة المالية العراقية، بسبب تهزّب الإقليم من دفع مستحقات أموال النفط. وبعد عقد اتفاق بين بغداد وأربيل، التزمت أربيل بتسليم 250 ألف برميل من أصل 400 ألف برميل من النفط مقابل حصة الإقليم من الموازنة الاتحادية، والتي تُستخدم لدفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في الإقليم ومقاتلي البيشمركة. لكن الخلاف ما يزال قائماً بسبب عدم التزام الإقليم بتسليم المستحقات.

في هذا السياق، تبقى التصريحات المتبادلة بين الطرفين محوراً دائماً للخلاف، خصوصاً من أعضاء الحزب الديمقراطي الكردستاني الذين حذّروا أكثر من مرة من محاولة الانتقاص من حصة الإقليم. ففي موازنة السنوات 2023 و2024 و2025 التي صوّت عليها البرلمان العراقي، بلغت حصة الإقليم نحو 16 تريليون دينار، لكن الخلافات عادت مجدداً حول هذا الملف.

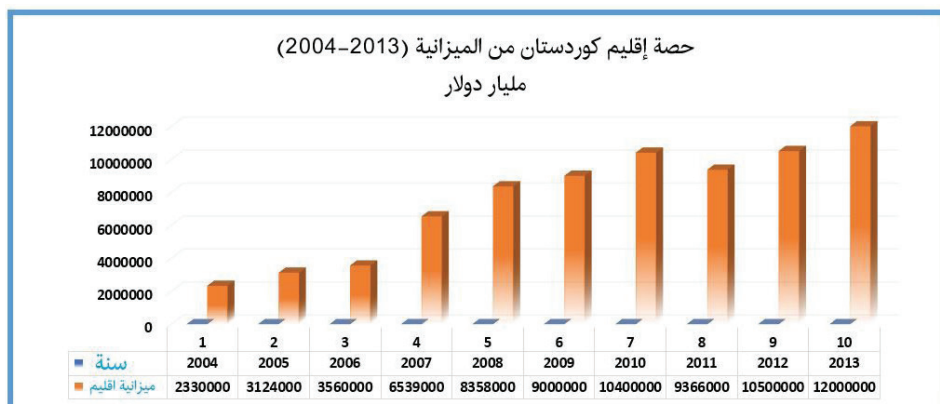
من جهته، صرّح المتحدث الرسمي باسم الحكومة العراقية بأن بغداد نفذت التزاماتها المالية كاملة تجاه الإقليم وقدمت حلولاً عدة، إلا أن الأموال التي بقيت في ذمة الإقليم تزيد على ثلاثة أضعاف حصته. كما لم تُسلّم حكومة الإقليم الإيرادات النفطية وغير النفطية كما أوجب قانون الموازنة الاتحادية، مؤكداً أن الحكومة الاتحادية قررت عدم تحميل المواطنين في الإقليم تبعات هذا الخلاف، مع التشديد على الالتزام بالقوانين الفيدرالية والاتفاقيات المبرمة ضمن الدستور.



وفي السياق ذاته، أكد عضو اللجنة المالية النيابية يوسف الكلابي أن توقف تصدير النفط عبر تركيا كلف العراق ما يقارب 4 تريليونات دينار، بالإضافة إلى الخسائر من الإيرادات غير النفطية التي بلغت 2 تريليون دينار، فضلاً عن قرض بقيمة 1.6 تريليون دينار. كما تشير بيانات وزارة التخطيط والمالية إلى أن المبالغ المستلمة من بغداد إلى الإقليم بين عامي 2005 و2016 بلغت نحو 89 تريليون دينار، في حين استولى الإقليم على نفط كركوك بين عامي 2014 و2017، حيث قدرت عائدات تصدير النفط من كركوك بحوالي 25 تريليون دينار، إضافة إلى عائدات نفط الإقليم نفسه وعائدات المنافذ الحدودية المقدرة بنحو 8 إلى 10 تريليونات دينار، فضلاً عن أموال وضرائب الرسوم الاتحادية.

كما أشار رئيس ديوان الرقابة المالية إلى أن الإقليم يمنع رسمياً ديوان الرقابة المالية الاتحادي من تدقيق الحسابات الختامية للإقليم. ويتضح لنا أن أصل الخلاف لا يكمن فقط في حصة الإقليم من الموازنة، بل في عدم التزامه بتسديد الديون والعوائد المالية، وعدم الرجوع إلى الحكومة الاتحادية في مسألة بيع النفط والغاز إلى الخارج. ووفقاً لعضو اللجنة المالية النيابية، فإن البنك المركزي لا يعلم إلى أين تذهب أموال تصدير نفط الإقليم، في حين تدفع الحكومة الاتحادية مبالغ للإقليم بدل مرور النفط العراقي عبر أراضيها.

جدول يوضح حصة اقليم كردستان من الميزانية (2004-2013)



جدول يوضح حصة اقليم كردستان من الموازنة العامة لسنة 2023

حصة اقليم كردستان

عنوان التخصيص	مبلغ التخصيص
كلف انتاج وتصدير النفط الخام للإقليم / سيادية	2,448,420,000,000 تريبون
كلف نقل النفط الخام عبر الاقليم / سيادية	1,428,245,000,000 تريبون
التخصيصات الخاصة بنقل لواء (20) ببشمركة من وزارة الدفاع الاتحادية / سيادية	71,368,819,800 مليار
نفقات تعويضات رواتب البشمركة من وزارة الدفاع الاتحادية / سيادية	228,304,072,800 مليار
النفقات التشغيلية للبشمركة من وزارة الدفاع الاتحادية / سيادية	6,519,610,000 مليار
النفقات الاستثمارية للبشمركة من وزارة الدفاع الاتحادية / سيادية	53,729,210,000 مليار
حصة الاقليم من النفقات الحاكمة	1,354,218,783,000 تريبون
تنمية الاقاليم للإقليم	276,550,000,800 مليار
قروض المشاريع	62,400,000,000 مليار
حصة الاقليم وفق النسبة (12,67) %	15,069,626,089,000 تريبون
(كلف نقل النفط الخام عبر الاقليم / سيادية) تم حسابها ضمن النفقات السيادية وبعد ذلك مرة اخرى تمت اضافتها الى حساب حصة الاقليم	1,428,245,000,000 تريبون
مجموع النفقات	22,427,626,585,400
بلغت حصة الاقليم اكثر من (18%) ثمانية عشر من المائة	اثان وعشرون تريبون واربعمائة وسبعة وعشرون مليار وستة وستة وعشرون مليون وخمسمائة وخمسين وثمانون الف واربع مائة دينار عراقي

المحور الثالث- ملف بيع النفط والغاز من قبل الإقليم من دون الرجوع إلى المركز

لطالما كان ملف الثروات المعدنية، وتحديدًا النفط والغاز، أحد أسباب ضعف الفيدرالية في العراق ونشوب الخلافات والنزاعات بين الإقليم والمركز. إذ أكد الدستور العراقي في المادة (111) على أن النفط والغاز ملك لجميع العراقيين، ولا يحق لأحد الانفراد بإدارتهما. وعززت المادة (112) ضرورة أن تقوم الحكومة المركزية بإدارة النفط والغاز المستخرجين من الحقول مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن يتم توزيع وارداتهما بشكل منصف على جميع العراقيين.

هذا الموضوع بقي لسنوات طويلة محط خلاف بين الطرفين، إذ كان الإقليم لسنوات عديدة يبيع النفط والغاز دون الرجوع إلى المركز، مما أدى إلى نشوب أزمات جديدة، وخصوصاً بعدما قام إقليم كردستان بإبرام صفقات مع شركات عالمية لاستخراج النفط من دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية، الأمر الذي أثار ردود فعل رافضة من الحكومات الاتحادية المتعاقبة، باعتبار أن هذه الأعمال من اختصاص المركز ولا يحق لأحد التصرف بها بمفرده، كما نصت المواد الدستورية التي أوضحت طبيعة العلاقة بين الإقليم والمركز.

يضاف إلى ذلك الاتهامات المتبادلة بين الطرفين بشأن تهريب النفط إلى إيران عبر إقليم كردستان والتفريط بثروات العراقيين. إن العامل الاقتصادي يُعد من أكثر العوامل التي قد تُضعف الفيدرالية إذا لم يُفسّر ويُقنّن بصورة صحيحة، إذ إن الثروات الطبيعية في العراق، بما في ذلك الفوسفات والكبريت والموارد المائية، هي ملك لجميع العراقيين.



ويظهر الخلل الأساسي في المادة (111) من الدستور في أنها ذكرت النفط والغاز الطبيعي فقط، وتركت باقي الموارد الطبيعية والاقتصادية، وهو ما قد يدفع الأقاليم النفطية أو غير النفطية إلى اتخاذ مواقف تُضعف الدولة الاتحادية في حال اكتشاف موارد جديدة، بحيث تتصرف بها وكأنها ملكٌ حصري للإقليم، بعيداً عن سلطة الحكومة المركزية. وقد فعلت ذلك حكومة إقليم كردستان حينما قررت لسنوات عديدة بيع النفط والغاز دون الرجوع إلى المركز، مما أضر بالناتج القومي العراقي.

وكان آخر هذه الأزمات عندما أوقفت تركيا تدفقات النفط في 25 آذار، بعد أن أصدرت هيئة التحكيم التابعة لغرفة التجارة الدولية قراراً بتعويض بغداد بنحو 1.5 مليار دولار تقريباً، بسبب قيام إقليم كردستان ببيع النفط إلى تركيا دون موافقة الحكومة الاتحادية بين عامي 2014 و2018. وقدرت وزارة النفط العراقية خسائر العراق نتيجة توقف تصدير النفط – بسبب قرار تركيا بعدم استئناف ضخ نفط الإقليم – بحوالي 2 مليار دولار، نتيجة توقف أكثر من 470 ألف برميل يومياً كانت تتدفق من هذه الحقول.

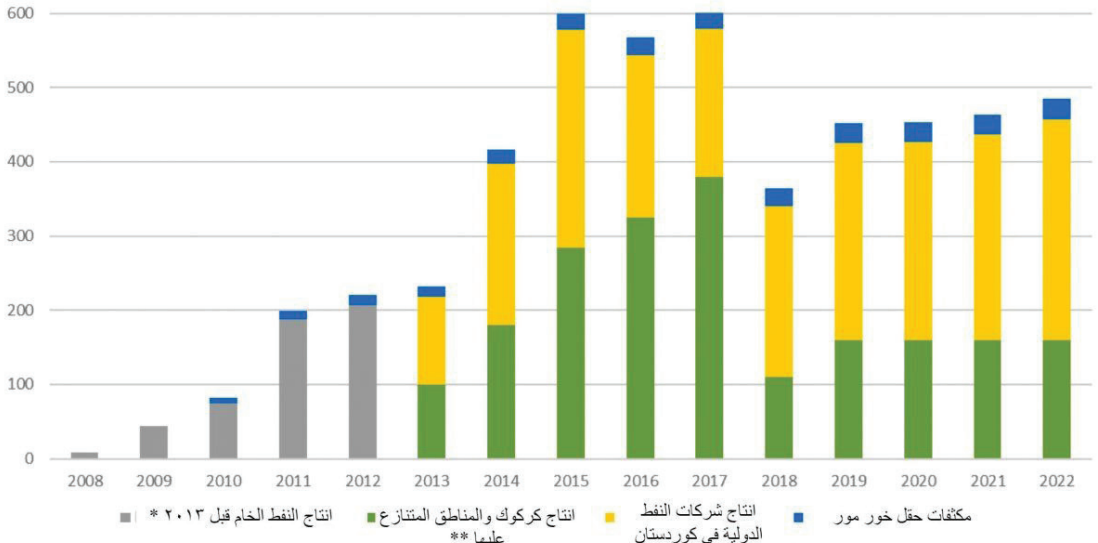
وفي تقرير آخر، كشفت وزارة النفط العراقية أن خسائر العراق بسبب قرارات الإقليم ببيع النفط وعدم تسليم حكومة كردستان النفط المنتج بين عامي 2010 و2014 تجاوزت 34 مليار دولار. إن عمليات تسويق النفط العراقي المستخرج من حقول الإقليم دون موافقة الحكومة المركزية ووزارة النفط العراقية تمثل مخالفة دستورية وتهدد صميم مفهوم الفيدرالية، فضلاً عن الأضرار الاقتصادية الجسيمة. كما قدرت وزارة النفط العراقية خسائر عام 2014 وحده بأكثر من 6 مليارات دولار نتيجة عدم تسليم الإيرادات النفطية إلى الخزينة الاتحادية، فيما لم تُعلن حكومة الإقليم عن مصير تلك الأموال رغم حصولها على حصتها الكاملة من الموازنة.



إن أحد الشروط المسبقة لنجاح مفهوم الفيدرالية هو التوصل إلى سياسة مصالحة مستدامة وتبني آليات شفافة وعادلة لتقاسم الموارد وتعزيز المؤسسات. ويظهر التاريخ سجلاً حافلاً بعدم الامتثال للاتفاقيات واختراق النصوص الدستورية بين أربيل وبغداد. لذلك، على حكومة إقليم كردستان إعطاء الأولوية للعمل مع الحكومة الاتحادية لصياغة قانون النفط والغاز الاتحادي، والامتثال للسياسات المتبعة بعدم الانفراد باتخاذ القرارات دون الرجوع إلى الحكومة الاتحادية، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بثروات العراقيين وأموالهم.

جدول بياني يوضح الإنتاج النفطي لحكومة إقليم كردستان (2008-2022)

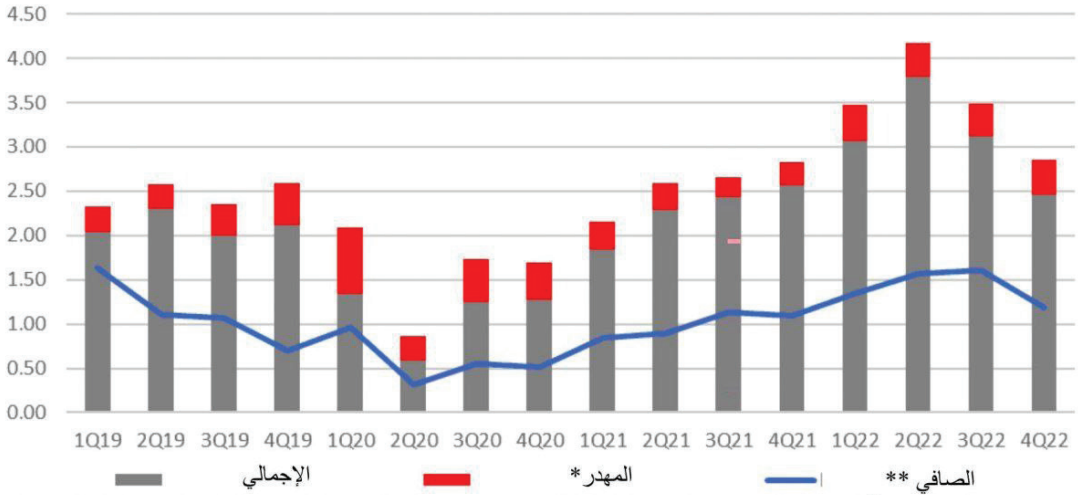
الإنتاج النفطي لحكومة إقليم كردستان (٢٠٠٨ - ٢٠٢٢)



إجمالي إنتاج نفط إقليم كردستان العراق حسب الحقل اعتماداً على تقارير الشركات وتقديرات MEES.
 * إنتاج حكومة إقليم كردستان من النفط الخام في ٢٠٠٨-٢٠١٢ بناءً على إنتاج العراق الكلي.
 ** بما فيها حقل خورمالة في كركوك التي تديرها مجموعة كار، وحقل أفانا/باي حسن حتى استعادتها من قبل الحكومة المركزية في ٢٠١٧.
 المصدر: MNR, DELOITTE, Iraq's Oil Ministry, Company Reports, MEES

عائدات حكومة إقليم كردستان من النفط (الإجمالي والصافي والمهدر)

عائدات حكومة إقليم كردستان من النفط (الإجمالي والصافي والمهدر)



* الإيرادات المهدرة نتيجة للتخفيض المفروض على النفط الخام لإقليم كردستان بالمقارنة مع نفط كركوك المطابق له من الناحية الكيميائية والذي تسوقه شركة سومو. ** بعد دفع تكاليف شركات استخراج النفط العالمية وحصلتها من الأرباح وتكاليف النقل وديون الدفع المسبق والمصاريف الأخرى.

المصدر: MNR, DELOITTE, SOMO, MEES

المحور الرابع - الخلافات الدستورية

من الضروري إعادة النظر في بعض المواد الدستورية التي من شأنها تعزيز الانسجام بين الإقليم والمركز، إذ تُعد هذه المواد مصدراً لخلافات دستورية كبيرة. وينبغي ألا تُحل هذه الإشكالات عبر صفقات توافقية مؤقتة تؤدي إلى تمرير نصوص دستورية وقتية لا أكثر.

أول هذه المواد هي المادة (111) التي نصت على أن «النفط والغاز ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات»، والتي يجب تعديلها بإضافة جميع الثروات الطبيعية والموارد الأخرى، بحيث تُوزع وارداتها على جميع العراقيين وفقاً للتعداد السكاني والخطط العامة للدولة.

كذلك من المهم إعادة النظر في المادة (112) التي نصت على أن «تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات... إلخ». إن كلمة الحالية صيّقت نطاق ملكية ثروات الشعب وقت كتابة الدستور، بينما ظهرت لاحقاً حقول و ثروات جديدة تعادل نصف ميزانية العراق. لذا يجب رفع كلمة الحالية واعتبار كل الثروات والحقول المكتشفة ملكاً لجميع العراقيين، تخضع لإدارة الحكومة الاتحادية بالتنسيق مع الأقاليم والمحافظات.

كما ينبغي العمل على استكمال مشاريع القوانين الدستورية التي لم تُقرّ بعد، مثل قانون الاختصاصات المشتركة المنصوص عليه في المادة (115)، والتي تمنح الأقاليم والمحافظات أولوية وهيمنة على الحكومة الاتحادية وفرض قوانينها المحلية، وهو ما يضعف الفيدرالية ويحد من فاعليتها.



البديل السياسي

في ظل هشاشة مفهوم الفيدرالية في العراق والصراع بين المركز والإقليم أو بعض المحافظات، لا بد من طرح بديل حقيقي يساهم في حلحلة المسألة ويضع لها قواعد والتزامات بين الطرفين، وقد يكون معمولاً به في بعض دول العالم. إننا في هذه الورقة حريصون على طرح بديل سياساتي حقيقي وديمقراطي، والبديل الأمثل كما نراه هو مفهوم اللامركزية الثقافية أو الفيدرالية الثقافية، والذي يعطي للأقاليم في الدولة استقلالية عالية في إدارة شؤونها الثقافية والمالية والإدارية، مع إشراف ورقابة من قبل الحكومة المركزية للحفاظ على التوازن بين جميع المحافظات، على أن تبقى المسائل السياسية والتمثيل الخارجي والموارد الطبيعية من اختصاصات الحكومة المركزية.

فالفيدرالية الثقافية تعطي لكل مكوّن الحق في الانتشار والتطلع وإدارة شؤونه الثقافية والقومية بما يحمل من لغة وتراث. وتعد الفيدرالية الثقافية من أهم معالم الحكم الديمقراطي وأبرز سمات السياسة الحضارية المنسجمة مع طموحات الإنسان. ولأن العراق بلد متعدد الثقافات والقوميات، ينبغي على صناع القرار السياسي الاهتمام بموضوعة الفيدرالية الثقافية، وأن الخطوة الأولى لتعميقها هي الاعتراف بثقافة المكوّنات بلا تمييز أو تفضيل، ولا بد من حماية هذه الثقافات بشكل قانوني من قبل الدولة.



والفيدرالية الثقافية ليست محصورة في بقعة جغرافية معينة، بل من الطبيعي جداً انسجام المكونات والأعراق المختلفة في شتى بقاع العراق من منطلق الهوية الوطنية. ولعل أهم ما يميز الفيدرالية الثقافية هو تنمية الثقافة والسياحة في الأقاليم تحت رقابة الإدارة المركزية، ويؤدي هذا المفهوم إلى بناء علاقات إيجابية بين القوى الاجتماعية والسلطة بمبادئ تشاركية.

ويمكننا ذكر تجربة دولية ناجحة في هذا المضمار؛ فمنذ التحول الديمقراطي في إسبانيا عام 1975 والدولة تعمل بنظام اللامركزية الثقافية، والذي يمنح الأقاليم والمناطق إدارة شؤونها الثقافية والمالية باستقلالية، مع رقابة من قبل الحكومة المركزية وإشرافها على الموارد والجمارك والتمثيل الخارجي والعلاقات الدولية، إضافة إلى الرقابة على الثروات الطبيعية وعودة الأقاليم إلى المركز في القضايا المشتركة.



التوصيات

1. تعميق الوعي الجماهيري لفهم التجربة الديمقراطية والثقافية والفيدرالية وقبول الآخر بالحوار وتذويب جميع الخلافات بالمنطق والاحتكام إلى القانون.
2. تسليط الإعلام بين المختلفين على مفهوم الفيدرالية لإيضاح مبادئها من أجل ردم الفجوة وتقريب وجهات النظر المختلفة.
3. يجب على القادة في إقليم كردستان عدم استثمار نقاط الضعف التي يمر بها البلد لأغراض مصلحة والتصرف بتفرد بثروات العراق، والرجوع إلى المركز في القضايا السيادية.
4. يجب تعزيز روح الثقة بين الأطراف السياسية للخروج بحلول مقبولة للطرفين وعدم استغلال الخلافات في الترويج لروح العداة والعنصرية بين مكونات الشعب العراقي، فإن العمل المشترك بين المركز والإقليم ضروري لترسيخ مفهوم الديمقراطية واحترام الأدوار والمهام.
5. العمل على إقامة ملتقيات ومؤتمرات عامة ومشتركة لتقريب وجهات النظر وإزالة عدم الثقة بين الطرفين وفهم أعمق للخلافات.
6. الاستعانة بالجهات الدولية كمنظمة الأمم المتحدة وبعض المؤسسات العالمية في حل الأزمات بين الطرفين.



الخاتمة

إن النظام السياسي في العراق بعد عام 2003 أظهر فشلاً وهشاشة في ترسيخ مفهوم الفيدرالية بين الحكومة الاتحادية والإقليم، ويبرز نص الدستور لعام 2005 الذي حدد صيغة تعطي الأسبقية للأقاليم والمحافظات على المركز، مما قيّد عمل الحكومة الاتحادية في بغداد. وأظهرت لنا هذه المعادلة حكومةً فيدرالية ضعيفة وركاكة في السيطرة على النصوص الدستورية أو في معرفة صلاحيات الأقاليم، الأمر الذي أدى إلى عرقلة التشريعات التي من شأنها تعزيز النموذج الدستوري. ونتيجة لذلك أصبحت مسألة الفيدرالية محط خلاف ونزاع بين أربيل وبغداد، مما خلق عداوة مستمرة بين الطرفين وخسّر العراق ملايين الدولارات، ناهيك عن روح التعصب والحسّ العنصري الناتج عن هذه المشكلات بين قوميات العراق.

فضلاً عن ذلك، امتدت هذه الأزمات إلى قطاع الطاقة ومصادر النفط والغاز، ما أدى إلى خسائر كبيرة في إيرادات البلاد، إضافة إلى التوتر العسكري الدائم في المناطق المتنازع عليها التي يسعى الإقليم إلى السيطرة عليها. لذلك لا بد من العودة إلى النصوص الدستورية التي تنظم عمل الطرفين، مع إمكانية معالجة النصوص الخلافية والغامضة التي تعمّق الأزمة، ولا بد من الالتزام بعلوية الدستور الاتحادي على الإقليم ليكون مفهوم الفيدرالية مفهوماً حقيقياً يلتزم به الطرفان.

كما اتضح من خلال تجربة الفيدرالية في العراق أن الإقليم يتصرف بعقد اتفاقيات اقتصادية وثقافية وخدمية وغيرها مع دول أخرى، وهذا يعد خرقاً لمفهوم الفيدرالية ونصوص الدستور وتجاوزاً لعلوية المركز. لذلك يجب أن تكون هذه الاتفاقيات محصورة بالحكومة الاتحادية فقط، لأن

التمثيل الخارجي وعقد الاتفاقيات من اختصاصاتها. ولا بد من مراجعة كل مواقف الإقليم وتصريحاته للوقوف على جوانب التقصير. ويتضح لنا أيضاً دور الإعلام ووسائل التواصل في هذا الملف، إذ لا بد من الالتزام بشروط التعبير وعدم تأجيج الوضع، والعمل على تعميق الوعي الجماهيري لفهم التجربة الديمقراطية ومفهوم الفيدرالية.





لِدَوْلَةٍ فَاعِلَةٍ وَمَجْتَمَعٍ مُّشَارِكٍ

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org
