

الفيدرالية .. القوة المغيبة

04-03-2021

الكتاب

مركز رووداو للدراسات

المقدمة

كثيراً ما يتداول مصطلح الفيدرالية في وسائل الاعلام، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي، والتجمعات النخبوية على مختلف اهتماماتها، الا ان العديد من الناس يجهلون الكثير عن هذا النظام ومزاياه ودوره في إحلال الاستقرار والتقارب السياسي والمجتمعي وحتى النمو الاقتصادي ، لذا رأينا ان نقدم شرحاً وجيزاً في بداية بحثنا حول هذا النظام العالمي ان صح لنا التعبير ..

ماذا تعني الفيدرالية ؟

تعرف الفيدرالية بأنها نظام سياسي يقوم على أساس تنازل عدد من الدول أو القوميات، او التجمعات الصغيرة في اغلب الأحيان عن صلاحياتها وامتيازاتها واستقلالها لمصلحة سلطة عليا، موحدة تمثلها على الساحة الدولية وتكون مرجعها في كل ما يتعلق بالسيادة والأمن القومي والدفاع والسياسة الخارجية

ووفق هذا المفهوم فأن الفيدرالية نوعٌ من الاتحاد الطوعي بين كيانات سياسية منفصلة أو قوميات وأعراف متباينة قررت العيش ضمن كيان سياسي واحد تحتفظ فيه القوميات والأعراق أو الدول المتحدة بصلاحيات داخلية ضمن حدودها المحلية على إن تمنح الصلاحيات السيادية الأساسية للسلطة الاتحادية في المركز.

ويرتكز هذا النظام على قاعدتين هامتين:

أولاً: يتوفر لكل ولاية أو إقليم نظام مستقل ذاتي، حيث يكون لكل ولاية سلطة تشريعية، وتنفيذية، وكذلك قضائية مستقلة، لها حق السيادة على حدودها الطبيعية كما هو الحال في إقليم كوردستان العراق او دولة الامارات العربية وفي الولايات المتحدة الامريكية.

ثانياً: أنّ جميع الأقاليم او الولايات الفيدرالية اجتمعت فيما بينها بجملة خصائص ومشتركات، تنازلت على أساسها عن دوليتها لصالح حكومة مركزية ذات سلطات

دستورية تجمع تحت ظلها جميع تلك الأقاليم المتألفة.

والفيدرالية أنواع ابرزها الفيدرالية المركزية، والكونفدرالية، والفيدرالية المدمجة و غيرها من الأنواع التي لا تسع ورقتنا البحثية لشرحها، ويوجد في العالم أكثر من ٢٥ دولة تتبنى النظام الفيدرالي لتنظيم شؤون حكمها والتقوي بإتحاد أقاليمها وولاياتها، كما هو الحال في ماليزيا وألمانيا والولايات المتحدة وروسيا واثيوبيا اما عربيا فالنموذج الاماراتي خير مثال على نجاح هذا النظام في منطقتنا.

أهمية الفيدرالية:

تعتبر الفدرالية كلاً مؤسسياً لاغلب المشاكل التي ترافق اتساع الحجم الجغرافي للبلدان والتنوع القومي والإثني فيها، اذا ان زيادة الرقعة الجغرافية للبلدان قد يحول دون مشاركة جميع أبناء الدولة في تكوين الرؤى السياسية

بسبب زيادة المساحة الجغرافية بين الناس ومؤسسة الحكم المركزية، فيصعب على الناس إيصال أصواتهم واحتياجاتهم ، فتزيد سيطرة النخبة الموجودة في المركز على العملية السياسية، ويقل احتمال أن يفهم الحكام احتياجات الناس وتطلعاتهم وأولوياتهم،

ويمكن لهذا أن يسفر عن وضع سياسات غير شعبية وغير ملائمة وغير قابلة للتطبيق، فضلاً عن تنامي شعور الاغتراب والإحباط والذي قد يؤدي سمعة النظام السياسي برمته ويهز ثقة ابناءه به، وفي هذه الحالة تأتي الفيدرالية لتحل المشكلة لانها تتيح للجميع ممارسة صلاحيات حقيقية على مستوى الولاية او الإقليم الفيدرالي بغية منح الناس مساحة اكبر في ممارسة الرقابة الديمقراطية وصياغة السياسات والقوانين حسب احتياجاتهم، مع عدم منح المركز الا تلك الصلاحيات التي يستوجب معالجتها مركزياً وفق الدستور الاتحادي للدولة ،

أما البلدان ذات النظام الفيدرالي والتي تتميز بتنوع ثقافات وعرقياتها فتمثل الفيدرالية منفعة رئيسية إذ انها تؤمن إطاراً حقيقياً للاعتراف بالجماعات القومية او الدينية او العرقية او اللغوية

بما يعكس رغبتها في ان تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هوية متميزة واحتياجات خاصة، فنتيح الفيدرالية لتلك الجماعات، ممارسة حكم ذاتي حقيقي من خلال مؤسسات الولاية أو الاقليم أو المقاطعة، مع المشاركة في وظائف معينة مع الجماعات الأخرى من خلال المؤسسات الفيدرالية أو الوطنية،

ويمكن للدستور الفيدرالي، عبر تلبيته للمطالب بالحكم الذاتي والاعتراف، أن يحمي الأقليات ويمنع النزاع ويزيد شرعية المؤسسات الديمقراطية ويقلل الضغوط من أجل الانفصال.

اما فيما يخص المواقف الراضة اتخذت الكتل السنية والشيعية موقف الرفض خاصة عندما قام المؤتمر التأسيسي لإقليم صلاح الدين بتاريخ 14/2/2012 بتقديم طلب معزز بتواقيع بنسبة 21% للمفوضية استنادا للمادة 119 الفقرة ثانياً من الدستور العراقي اما محافظة نينوى وديالى والبصرة اتخذت الجانب القانوني والدستوري من المادة 119 الفقرة الاولى.

بالإضافة إلى أن المالكي كان واضحاً بموقفه من البداية وهو ضد تشكيل الاقاليم الفدرالية ، لان معظم الأحزاب الشيعية تبتعد عن مناقشة المواد الدستورية الخاصة بالفيدرالية بل اغلبها تقف ضدها. اما فيها يخص سياسيون السنة لا يوجد إجماع على الفيدرالية البعض من يرفض ويعتبرها تقسيم

والبعض الاخر يستخدم هذه الورقة للضغوط السياسية او الحصول على مكاسب شخصية

ولكون النظام الفدرالي يقوض هيمنة هذه الاحزاب ويخرج هذه المحافظات من دائرة الاستحواذ على القرار الاداري والمالي فيها مما يتيح نشوء احزاب وشخصيات بديلة منافسة على ادارة هذه الفدراليات ولانها تلغي سلطة الدولة الاتحادية وتنتج دولة لا مركزية



(محضر تسليم الاستثمارات المقدم للمفوضية من قبل المؤتمر التأسيسي لإقليم صلاح الدين)



(نموذج من الاستثمارات المقدمة لمفوضية صلاح الدين)

الفدرالية في العراق ... مزايا دستورية

المجتمع العراقي:

المجتمع العراقي من المجتمعات التعددية اذ يمتاز العراق بالتنوع القومي (عرب, اكراد, تركمان) وديني (مسلمين, مسيحيين, صابئة, ازيدية , شبك, ...), ومذهبي (سني, شيعي) وهذا التنوع يختزن الكثير من المشاكل والتناقضات الدينية والعرقية والمذهبية بين مكونات الشعب مما يجعل هذه المجموعات المختلفة مشاركتها في البرلمان والسلطة وصناعة القرار السبيل الافضل لتفادي الصراعات والنزاعات المتوقعة.⁰ اذ الاغلبية السكانية هم العرب(السنة_الشيعية) (75)%, وهناك الاكراد ويشكلون(18)% من نسبة السكان, ويشكل التركمان(2)% من عدد السكان, اما المسيحيون العرب وغير العرب (الارثوذكس والكلدان والاشوريون واليعاقبة) فيشكلون(3)% من عدد السكان , والصابئة المندائيون يشكلون أقل من 1% من السكان , والشركس يشكلون (5,0)%, والارمن (كلهم مسيحيون) وهم اقلية , ثم اليهود والذين لم يبق منهم سوى مئة شخص أو أقل.

مزايا الأقاليم في الدستور العراقي

لقد كفل الدستور العراقي لجميع المحافظات الحق في إنشاء أقاليم لما لها من اثر ايجابي على حياة الشعب العراقي بدلاله المادة(117و118و119و120و121), ولاندرى لما يعترض كتابة الدستور على هذا النظام في الوقت الحالي , هل لانه يعمل على سحب البساط من تحت اقدام الحكومة المركزية؟ ام لاغراض اخرى قد تكون سياسية او طائفية او اجتماعية

ان الفدرالية ونظام حكم الاقاليم ومجالس المحافظات المنتخبة صار واقع حال، وان انشاء الاقاليم في العراق يأتي ضمن المصلحة العليا لشعبه، ومراعاة للخصوصية التي تتمتع بها كل محافظة او اكثر تود ان تنتظم بإقليم فيدرالي والنظام الفدرالي يبتعد عن هيمنة السلطة المركزية، وهذا يساعد على اقامة حكومة تتسم بالشفافية والادارة الناجحة لتحقيق مطالب الشعب في كل محافظة تروم الوصول الى ((الاقليم)).

لقد سبقتنا المحافظات الشمالية بهذه التجربة والتي اصبح اقليم كردستان نموذج يحتذى به من الناحية التنظيمية والاقتصادية والادارية

وان هذا النهج الديمقراطي اصبح الضامن الحقيقي لتحقيق التنمية والتطور في المحافظات كافة وذلك من خلال دور ابناء المجتمع في المساهمة في ادارة محافظاتهم وايصال كل ما يحتاجون الى مجالسهم .

ان النظام الفيدرالي يُفّز ابناء المجتمع على الاستغلال الامثل للموارد المحلية والبشرية والطبيعية والمالية لتنمية الإقليم، كما ويلبي حاجات وطموحات السكان في كل وحدة ادارية وبالتالي فإنه سيسهم بزيادة الدخل المحلي ورفع المستوى المعاشي وتحقيق القدرة

وكذلك نظام الاقاليم يساعد على حل النزاعات بطريقة سلسلة وغير معقدة بين المحافظات والاقاليم المجاورة, كما انه يساعد على عدم تفتيت النسيج الاجتماعي في كل محافظة وخاصة محافظة صلاح الدين ونيوى وديالى بعد التاكيد من وجود نوايا لتمزيق هذه المحافظات وتحويل اراضيها الى محافظات

و مما تقدم يمكننا ان نذكر مزايا هذا النظام حال تطبيقه بشكل متوازن في العراق

• إن الإقليم يتمتع بعدة مزايا منها حصوله على الحقوق المادية حسب عدد السكان على نظام الميزانية الاتحادية مقسومةً على عدد السكان وبالتالي لاتعفن محافظة دون أخرى .

2- إن التنافس يبلغ أشده بين حكومات الأقاليم في مجال الاعمار والاستثمار ورفاهية سكان الإقليم .

3- إن الفدرالية هي إحدى الأدوات الرئيسية في محاربة الفساد الإداري .

لان سكان الإقليم على علم ودراية بالمبالغ التي حصلت عليها حكومة الإقليم وبالتالي يصعب على أي فاسد في هذه الحكومة أن يسرق من هذه الأموال على عكس الفاسدين في الحكومة المركزية لان الفاسد هناك لايمكن الوصول إليه بسبب موقعه البعيد دستوريا عن أيدي الشعب وان الفاسد عندما يسرق هناك في المركزية لا احد يهتم بهذه السرقات لان المال غير معروف لأي محافظة

فلا يجد مدعي بهذه الأموال إضافة إلى حمايته من رئيسه الأعلى في الدولة وبالتالي ينجو من الحساب .

4- قلة الروتين القاتل الذي تعاني منه كل مؤسسات المحافظة ابتداء من مجلس المحافظة والمحافظ إلى اصغر دائرة في ابعده ناحية وكذلك معانات المواطن بالدرجة الأولى إن كثير من القضايا الإدارية لا تكتمل إلا بإرجاعها إلى بغداد واخذ موافقة السلطات المركزية، اذا تاتي سلطة الإقليم الإدارية لتحل محل السلطة المركزية ببغداد سواء كان على مستوى المؤسسات أو الأفراد فيكون المكسب على مستوى الزمن وعلى مستوى الجهد الذي يبذله الأفراد من اجل الحصول على هذه الموافقات .

5- إن مستقبل الأجيال القادمة لا يتحقق إلا بالفدرالية فمثلا نتيجة الامتحانات للصفوف المنتهية يمكن أن يتلاعب بنتائج محافظة موظف واحد وبلغى كل نتائجها كما يحدث الآن في كثير من المحافظات أما في

حالة الإقليم فيكون التصحيح ووضع النتائج بالشكل الصحيح وذلك لان المصححين هم أبناء الإقليم فلا يتلاعبون بالدرجات لأجل غايات أخرى،

لذلك يكونون حريصين على إعطاء كل طالب حقه من اجل تنمية إقليمهم بالكفاءات العلمية والإدارية وكذلك سرعة الاعتراض والوقوف على الخلل من حكومة الإقليم في حالة وجود خلل في النتائج أو ظهور شبهة تثير الريبة عند شعب الإقليم وذلك لإمكانية إعادة التصحيح وذلك لقلة الطلبة في الإقليم.

6- عندما تكون هناك حكومة إقليم وتتوفر لها الميزانية تستطيع أن تبعث زمالات دراسية إلى الجامعات في الدول المتقدمة مثلا تستطيع حكومة الإقليم تغطية نفقات كل عام للعشرة الأوائل من العلمي والأدبي والصناعة والتجارة والمدارس الدينية والمعاهد والزراعة والكليات وفي كافة مراحل الدراسة من البكالوريوس والى الدكتوراه وهذا من متطلبات التقدم للإقليم وهذا لايمكن تحقيقه إلا بوجود إقليم .

7- إن جميع محافظات العراق بحاجة إلى جامعات حديثة تواكب التطور العلمي في العالم المتقدم من المختبرات إلى الأساتذة إلى وسائل الإيضاح وغيرها . إن المركزية لاتعني بشكل صحيح.

لان الأهواء تلعب بأداء المسؤولين القائمين على هذا الجانب في كثير من الأحيان. وبالتالي يكون إنشاء جامعة في مجال معين وفي منطقة معينة لاتخدم التقدم في أي محافظة؛ فمثلا كثرة إنشاء الجامعات الدينية التي لم يكن لها دواعي وأسباب وذلك لعدم وجود اختناق في الجامعات المقامة وعند تشكيل الأقاليم يكون لسلطة الإقليم الحق بدراسة الوضع العلمي للإقليم وإقامة جامعات حديثة للرقى في المستوى العلمي والتعاقد مع أساتذة معروفين في العالم للتدريس فيها وعدم الاعتماد على الكفاءات العلمية المتوفرة للبلاد فقط .

8- إما في مجال الاستثمار فإنه لا يتحقق ولا يكون له وجود في ظل إجراءات السلطة التنفيذية المركزية الأقاليم وهذا ما حدث خلال السنوات الماضية على مدى ستة عقود؛ إن الاستثمار في ظل مركزية يتعرض إلى معرقلات وإلى مساومات من قبل الموظفين في الدوائر ذات العلاقة كلما كثرت الموافقات كلما تلاشت الاستثمارات إن قانون الاستثمار في سوريا يوجب على المستثمر أن يحصل على (67) موافقة من دوائر مختلفة

أما في السعودية (7) موافقات والآن المملكة في طور تقليصها إلى (3) موافقات فما بالك في وضعها في العراق علماً أن جميع الدول المتقدمة في العالم هي الدول التي تجلب الاستثمار ورؤوس الأموال إليها مثل دبي وماليزيا وغيرها من الدول والاستثمار يشمل جميع المجالات في الزراعة والصناعة والمعادن والتعليم والصحة .

9- وفيما يخص الوظائف والتعيينات فإن الفدرالية لاتدع أصحاب الشهادات بلا عمل يكون التوظيف فيها حال التخرج وذلك لوجود خطة معدة سابقاً لاستيعاب الخريجين وأما الذين لا يمتلكون شهادات فإن الشركات التي تعمل في مجال الاستثمار كفيلة بإيجاد فرص عمل لهم وذلك لوجود عدة فقرات

في قانون الاستثمار العراقي بإلزام المستثمر بتشغيل أيدي عاملة عراقية كشرط لبدء العمل في المشروع وبالتالي لن تكون هناك بطالة ولا نلجأ إلى البطالة المقنعة (أي تعيينات فوق حاجة الإقليم)

10- إن كل محافظة من المحافظات لها خصوصية خاصة بها كأن تكون خصوصية اجتماعية أو زراعية أو صناعية أو دينية وبالتالي يستطيع الإقليم تشريع قانون خاص بهذه الخصوصية لاتستطيع المركزية تشريع قوانين خاصة بكل محافظة .

11- إن الرموز الدينية والمرافد والآثار يمكن للحكومة الإقليم الاعتناء بها وتقديم أفضل الخدمات للزوار الكرام من جميع النواحي وهي بناء هذه الأماكن وتخصيص مبالغ لأعمارها وبناء المرافق السياحية والفندقية للزوار الكرام وتوفير الأمن وتقديم الوجبات الرئيسية مجاناً والنقل

والباركات وغير ذلك لان الحكومة المركزية لاتستطيع تقديم هذه الخدمات لان هذه المراكز الدينية غير موجودة في جميع المحافظات وبالتالي عندما يعرض على البرلمان تخصيص مبالغ لهذه المراكز تجد النواب الذين لا يمتلكون مثلها في محافظاتهم يعترضون ولا يصوتون لصالح القرار .

12- إن المتوقع للميزانية الاتحادية خلال الثلاث سنوات القادمة تصل إلى (350) مليار دولار بسبب ما تم إعطائه من تراخيص في رفع إنتاج النفط للشركات خلال عام (2021) - (2023) فمعنى هذا إن

المحافظة مثل صلاح الدين بنسبتها من الميزانية (3,4) تصل بحدود (15) مليار دولار سنوياً لعدد من السكان لا يتجاوز في أفضل حال إلى (1.500.000) نسمة معنى هذا أن الفائض من ميزانية الإقليم ستكون كبيرة مما يعطي فرصة للحكومة الإقليم أن تبدها بإعطاء قروض بلا فوائد إلى كثير من المزارعين والصناعيين لتنمية كما يحدث في الإمارات .

إن الفدرالية التي ننادي بها والتي سنعمل قريباً على البدء بها فدرالية إدارية فقط ولا تنطوي على نية للانفصال أو ماشابه ذلك .

للاسباب التالية :-

أولاً : إن محافظة صلاح الدين قد ضرت بها الاجتثاث من اولها الى اخرها ولم يسلم بيت في صلاح الدين الا وفيه مجتث او اثنان وهي قضية معروفة لان رئيس النظام السابق من المحافظة .

ثانياً: حجز املاك كثيرة من اهالي المحافظة حجز دائم وحجز احترازي .

ثالثاً : حرمان ابناء المحافظة من التعيينات في كثير من الوزارات .

رابعاً : حرمان المحافظة من حقها في الميزانية الاتحادية والبالغة 4,6 علماً أن المحافظة لاتحصل من عام 2003 الى 2011 أكثر من 100 مليون دولار في السنة ان حقها على سبيل المثال من ميزانية 2011 والبالغه بحدود 90 مليار دولار المفروض حصة المحافظة بحدود 42000000000 اربعة مليار ومائتا مليون دولار لكن الذي حصلت عليه المحافظة بحدود 120 مليون دولار فانظر الفرق في هذه النقطة . علماً أن دهوك لانها ضمن اقليم كردستان نفوسها بحدود 2,5% من سكان العراق اي بحدود 650 الف نسمة حصتها

في هذا العام بحدود 50/3 مليار دولار بمعنى الذي تبنيه دھوك بسنة تبنيہ صلاح الدين بخمسة و ثلاثون عام اضع الى ذلك ان الفدرالية هي مقبره للطائفية لان المحافظة عندما تكون اقليم تقطع الاطماع على ضعفاء النفوس بالاستيلاء على مواردها.

بعد ان انتهينا من بحثنا هذا نلخص ما يلي

الملخص:

نستنتج ان الفيدرالية تكون ملائمة لبعض البلدان وليست لجميعةھا، فالبلدان الصغيرة والمتجانسة والقابلة للحياة ليس لديها أسباب كثيرة لتطبيق النظام الفيدرالي، اما البلدان الكبيرة أو التي تضم أقليات متعددة ومتمركزة إقليمياً ، فإتباع النظام الفيدرالي فيها هو الأرجح وهو الحل المتبقي للنظام السياسي القائم

ولم تشهد أي قضية دستورية او سياسية عراقية ذلك الجدل الواسع والمثير مثلما شهدته مسألة الاستحقاق الفدرالي وتطبيقاته العملية

لان الفيدرالية تعد من النظم الديمقراطية والدستورية المنتشرة في بلدان مختلفة ومتنوعة الى درجة كبيرة

وان النظام الفدرالي وتطبيقه يشكل ضمانة اكيدة ضد عودة المنهج الدكتاتوري في الحكم

وتختلف طرق نشوء الدول الفيدرالية حسب الظروف الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية والدولية التي قادت لنشأتها

ولكن التجربة الفدرالية في العراق لم تطبق حسب المواد التي نصت على تشكيلها ويستثنى من هذا اقليم كردستان كونه بدأ بتطبيق اللامركزية قبل كتابة الدستور العراقي الذي كتب بعد عام 2003 .

توصية:

تفعيل الطلبات المقدمة من قبل اللجان والمؤتمرات التأسيسية ومجالس المحلية للمحافظات التي تروم فيها تحويلها الى فدراليات وتحويلها الى المفوضية لاجراء استفتاء شعبي وحسب قانون 13 لسنة 2008 المادة (5) اولاً من قانون الاجراءات التنفيذية الخاص بتكوين الاقاليم.