الفيدرالية ... القوة المغيبة

04-03-2021

الكُتاب

مركز روورداو للدراسات

| RRC

كتاب الميزان|

المقدمة

كثيراً ما يتداول مصطلح الفيدرالية في وسائل الاعلام، وعلى مواقع التواصل الاجتماعي، والتجمعات النخبوية على مختلف اهتماماتها، الا ان العديد من الناس يجهلونن 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 وأعراق 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 هامّتين:

اولاً: 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 المتآلفة.

والفيدرالية أنواع ابرزها الفيدرالية المركزية، والكونفدرالية، والفيدرالية المدمجة و غيرها من الأنواع التي لا تسع ورقتنا البحثية لشرحها، ويوجد في العالم اكثر 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 حَلاً مؤسسياً لاغلب المشاكل التي ترافق اتساع الـحجم 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 يؤذي 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 السياسيات 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 ثقافاتها وعرقياتها فتمثل الفيدرالية منفعة رئيسية اذ انها تؤمن إطاراً حقيقياً للاعتراف بالجماعات القومية او الدينية او العرقية او اللغوية

بما يعكس رغبتها في ان تحظى بالاعتراف كشعوب ذات هوية متمايزة واحتياجات خاصة، فتتيح 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 الرافضة اتخذت الكتل السنية والشيعية موقف الرافض خاصة عندما قام المؤتمر التأسيسي لاقليم صلاح الدين بتاريخ 14/2/2012 بتقديم طلب معزز بتواقيع بنسبة 2% 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 واضحًا 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 الاستمارات المقدم للمفوضية من قبل المؤتمر التأسيسي لإقليم صلاح صلاح الدين)

(نموذج من الاستمارات 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 ممايجعل هذه المجموعات المختلفة مشاركتها في البرلمان والسلطة وصناعة القرار السبيل الافضل لتفادي الصراعات والنزاعات المتوقعة .[0] ,اذ الاغلبية السكانية هم العرب(السنة_الشيعة) (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 يبقى منهم سوى مئة شخص أو أقل.

مزايا الأقاليم في الدستور العراقي

لقد كفل الدستور العراقي لجميع المحافظات الحق في إنشاء أقاليم لما لها من اثرايجابي على حياة الشعب العراقي بدلاله الماده(117و118و119و120و12)،ولاندري لما يعترض كتبة الدستور على هذا النظام في الوقت الحالي ، هل لانه يعمل على سحب البساط من تحت اقدام الحكومة المركزية؟ ام لاغراض اخرى قد تكون سياسية اوطائفية 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 والتطورفي المحافظات كافة وذلك من خلال دور ابناء المجتمع في المساهمة في ادارة محافظاتهم وايصال كل مايحتاجون الى مجالسهم .

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

على سد رغبات السكان.

وكذلك نظام الاقاليم يساعد على حل النزاعات بطريقة سلسة وغير معقدة بين المحافظات والاقاليم المجاورة, كما انه يساعد على عدم تفتيت النسيج الاجتماعي في كل محافظة وخاصة محافظة صلاح الدين ونينوى وديالى بعد التاكد من وجود نوايا لتمزيق هذه المحافظات وتحويل اقضيتها 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 مقسومةٌ على عدد السكان وبالتالي لاتغبن 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 ابتداءا من مجلس المحافظة والمحافظ إلى اصغر دائرة في ابعد ناحية وكذلك معانات المواطن بالدرجة الأولى إن كثير من القضايا الإدارية لاتكتمل 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 موظفٌ واحد ويلغي 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 شبهه 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 لاتعتني 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 للرقي في المستوى العلمي والتعاقد مع أساتذة معروفين في العالم للتدريس فيها وعدم الاعتماد على الكفاءات العلمية المتوفرة للبلد فقط .

8- إما في مجال الاستثمار فـــانه لايتحقق ولا يكون له وجود في ظل إجراءات السلطة التنفيذيةالمركزية الابأنشاء الأقاليم وهذا ماحدث خــلال السنوات الماضية على مدى ستة عقود ؛ إن الاستثمار فـــي ظل مركزية يتعرض إلــى معرقلات والى مساومات من قبل الموظفين في الدوائر ذات العلاقة كلما كثرت الموافقات كلما تلاشت الاستثمارات إن قــانون الاستثمار فــي سوريا يوجب على المستثمر أن يحصل على (67) موافقة من دوائر مختلفة

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

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

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

10- إن كــل محافظة مــن المحافظات لهـــا خصوصية خـاصة بها كأن تـــكون خصوصية اجتماعية أو زراعية أو صناعية أو دينية فبالتالي يستطيع الإقليم تشريع قـــانون خـــاص بهذه الخصوصية لاتستطيع المركزية تشريع قوانين خاصة بكل محافظة .

11- إن الرموز الدينية والمراقـد والآثار يــمكن لــحكومة الإقليم الاعتناء بــها وتقديم أفضل الخدمات للزوار الكرام مـــن جميع النواحي وهـــي بناء هــذه الأماكن وتخصيص مبالغ لأعمارها وبناء المرافق السياحية والفندقية للزوار الكرام وتــوفير الأمن وتقديم الوجبات الرئيسية مجانا والنقل

والباركات وغير ذلك لان الحكومة المركزية لاتستطيع تقديم هــذه الخدمات لان هـــذه المراكز الدينية غير موجودة فــي جميع المحافظات وبالتالي عندمـا يعرض على البرلمان تخصيص مبالغ لهذه المـراكز تجد النواب الــذين لايمتلكون مثلها في محافظاتهم يعترضون ولا يصوتون لصالح القرار .

12- إن المتوقع للميزانية الاتحادية خـــــلال الثلاث سنوات القادمة تصل إلى (350) مليار دولار بسبب مـا تم إعطائه مـــن تراخيص فـــي رفع إنتاج النفط للشركات خــلال عــام (2021) ـ (2023) فمعنى هذا إن

المحافظة مثل صلاح الدين بنسبتها من الميزانية (4,3) تصل بحدود (15) مليار دولار سنويا لعدد من السكان لايتجاوز في أفضل حال إلى (1.500 .000) نسمة معنى هذا أن الفائض من ميزانية الإقليم ستكون كبيرة مما يعطي فرصة لحكومة الإقليم أن تبدء بــإعطاء قروض بــلا فوائد إلـــى كثير مـــن المزارعين والصناعيين لتنمية كما يحدث في الإمارات .

ان الفدرالية التي ننادي بها والتي سنعمل قريباً على البدء بها فدرالية اداريه فقط ولا تنطوي على نية للانفصال او ماشابة ذلك .

للاسباب التالية :-

اولاً : ان محافظة صلاح الدين قد ضر 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 ان المحافظة لاتحصل من عام 2003 الى 2011 اكثر من 100 مليون دولارفي السنه ان حقها على سبيل المثال من ميزانية 2011 والبالغه بحدود 90 مليار دولارالمفروض حصة المحافظة بحدود 420000000000 اربعة مليار ومائتا مليون دولارلكن الذي حصلت علية المحافظة بحدود 120مليون دولار فانظر الفرق في هذه النقطة . علماً ان 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 دهوك بسنة تبنية صلاح الدين بخمسة و ثلاثون عام اضف 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 لجميعها، فالبلدان الصغيرة والمتجانسة والقابلة للحياة ليس لديها أسباب كثيرة لتطبيق النظام الفيدرالي، اما البلدان الكبيرة أو التي تضم أقليات متعددة ومتمركزة إقليميًا ، 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 ويستنثى من هذا اقليم كوردستان كونه بدأ بتطبيق اللامركزية قبل كتابة الدستور العراقي الذي كتب بعد عام2003 .

توصية:

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