



Journal of Anbar University for Law and Political Sciences



P. ISSN: 2706-5804

E.ISSN: 2075-2024

Volume 16- Issue 3- September- 2026

المجلد ١٦ - العدد ٣ - ايلول - ٢٠٢٦

Administrative Obstacles to the Implementation of the Federal System in Iraq

¹ Munawer Ahmed Abdullah ² Assistant Professor Dr. Wadhih Dakhil Ibrahim

¹College of Law, University of Anbar

Abstract:

This study addresses one of the main obstacles to implementing federalism in Iraq, namely the weak capacity of administrative staff in the regions and governorates to manage the powers transferred from the central government. The success of federalism depends not only on the existence of constitutional and legislative texts, but also on efficient administrative bodies capable of managing the powers assigned to them, in addition to the presence of a genuine political will on the part of the federal authority to implement this system. The weakness of administrative personnel has a significant impact and poses a strong challenge to the implementation of this system, which requires highly experienced and competent staff.

1: Email:

mno2411002@uoanbar.edu.iq

2: Email:

Wd88ea@uoanbar.edu.iq

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujlp.2026.170523.1754>

Submitted: 1/3/2026

Accepted: 29/3/2026

Published: 1/09/2026

Keywords:

Impediments
Federalism
Development
Development
Regions.

©Authors, 2026, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



المعوقات الإدارية لتطبيق نظام الفيدرالية في العراق
^١ مناور احمد عبدالله ^٢ أ.م.د. وديع دخيل إبراهيم
^١ كلية القانون جامعة الانبار

الملخص:

تتناول هذه الدراسة احد المعوقات الرئيسية في تطبيق الفيدرالية في العراق، والمتمثلة بضعف قدرة الملاكات الإدارية في الاقاليم والمحافظات لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز، إذ إن نجاح تطبيق الفيدرالية لا يرتبط فقط بوجود النصوص الدستورية والتشريعية، بل يمتد ليشمل الأجهزة الإدارية الكفوءة والقادرة على ادارة الصلاحيات المكلفة بها، بالإضافة الى توافر إرادة سياسية حقيقية لدى السلطة الاتحادية لتطبيق هذا النظام، إذ ان ضعف الكوادر الإدارية له اثر كبير ويشكل تحدي قوي امام تطبيق هذا النظام الذي يحتاج الى كوادر ذات خبرات وكفاءة عالية.

الكلمات المفتاحية:

معوقات، فيدرالية، تطوير، أقاليم، محافظات.

المقدمة

ان الواقع العراقي يكشف عن مجموعة من العقبات التي تكون سبب في عدم تطبيق نظام الفيدرالية، إذ يمكن تصنيفها ضمن محورين أساسيين، الاول مرتبط بقلّة الكوادر المؤهلة والمتخصصة في المحافظات والأقاليم، مما يجعلها غير قادرة على استيعاب وادارة الصلاحيات المخولة لها، اما الثاني فيتمثل في عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق نظام الفيدرالية بشكل عملي، سواء كان ذلك عن طريق التأخير في نقل الصلاحيات أو الاحتفاظ بالسلطات الأساسية تحت سيطرتها، وهو ما ينعكس سلبا على فعالية الإدارة المحلية، وهكذا فان ضعف القدرات الإدارية يرجع الى عوامل داخلية تتمثل في نقص الكفاءات، وعوامل خارجية تتمثل في موقف المركز من نقل الصلاحيات، وبالتالي فان ذلك يؤدي في مجموعة الى إعاقة تطبيق الفيدرالية في العراق.

أولاً: أهمية الدراسة

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال ما يشكله ضعف قدرات الملاكات الإدارية في المحافظات والأقاليم على تطبيق الفيدرالية، إذ يعد احد اهم المعوقات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، فكما هو معروف فالنظام الفيدرالي يتطلب بطبيعته توزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم أو المحافظات، بشكل يضمن الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد وتقديم

افضل الخدمات العامة، غير ان نجاح هذا النظام يتطلب وجود كوادر إدارية تكون مؤهلة وقادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة من السلطة المركزية والتعامل مع التحديات المحلية واجتيازها بما يتوافق مع الأطر القانونية والدستورية.

ثانياً: مشكلة الدراسة

ان مشكلة الدراسة تتمثل بمدى ما يشكله ضعف قدرة الملاكات الإدارية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على تطبيق نظام الفيدرالية، وكذلك مدى ما يشكله موقف السلطة المركزية من نقل الصلاحيات، باعتبارهما احد معوقات تطبيق الفيدرالية في العراق؟ ويتفرع عن ذلك عدد من التساؤلات الفرعية منها الآتي:-

- ما أوجه القصور في الكوادر الإدارية المحلية؟
- ما مدى التزام السلطة الاتحادية بتطبيق مبدأ نقل الصلاحيات؟

ثالثاً: منهجية الدراسة

ان هذه الدراسة اعتمدت على المنهج التحليلي الاستنتاجي، اذ يكون ذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بالنظام الاتحادي (الفيدرالي) في العراق، ولا سيما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، كما وتستند هذه الدراسة الى تحليل الواقع الإداري المطبق في المحافظات والأقاليم، اذ يكون ذلك من خلال تشخيص مواطن الضعف في قدرات المؤسسات ومدى التزام السلطة المركزية بنقل الصلاحيات.

رابعاً: هيكليّة الدراسة

ان طبيعة هذا الموضوع اقتضت ان يكون تقسيمة الى مطلبين رئيسيين، نتناول في المطلب الأول قلة الكوادر المؤهلة والمتخصصة لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز، اذ يتضمن هذا المطلب بيان أسباب قلة الكوادر المتخصصة والآثار التي تترتب على ذلك، اما المطلب الثاني سنتناول فيه عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق نظام الفيدرالية، وسنتطرق في هذا المطلب الى اسباب عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق النظام الفيدرالي.

I. المطلب الأول

قلة الكوادر المؤهلة والمتخصصة لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز

ان قلة الكوادر المؤهلة والمتخصصة تعد من بين اهم المعوقات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، وخصوصاً فيما يتعلق بإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز إلى الأقاليم والمحافظات، فضعف الخبرات الإدارية والفنية يحد من القدرة على ممارسة الصلاحيات بكفاءة وفاعلية، كما يؤدي غياب التدريب والتأهيل المستمر إلى سوء إدارة الموارد واتخاذ القرارات، وعلى هذا الأساس ستقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الأول الصلاحيات المنقولة من المركز وما يقابله من ضعف الموارد البشرية، اما في

الفرع الثاني سنتناول أسباب قلة الكوادر المؤهلة في المحافظات، اما في الفرع الثالث سنتناول النتائج المترتبة على قلة الكوادر المحلية المتخصصة، وعلى النحو الاتي:-

I. الفرع الأول

زيادة الصلاحيات المنقولة يقابله ضعف الموارد البشرية

ان نجاح الإدارات المحلية في ممارسة الصلاحيات المنقولة لها من المركز يفترض معرفة كيفية استخدام تلك الصلاحيات، اذ انها بدت في كثير من الأحوال متداخلة بين المركز والاقاليم والمحافظات، فالنظام الاتحادي (الفيدرالي) الذي اقره الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، يقوم على تقسيم الدولة الى أقاليم ومحافظات غير مرتبطة بإقليم وإدارات محلية^(١)، اذ تعمل هذه المكونات ضمن هياكل تنظيمية وإدارية محددة ويتم توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية في المحافظات استنادا الى الدستور، اذ يهدف هذا التوزيع الى تمكين الحكومات المحلية من تنفيذ مشاريع البنى التحتية وتعزيز كفاءة الأداء المؤسسي على المستوى المحلي، فضلا عن تعزيز العلاقة التنظيمية بين المركز والأطراف المحلية، غير ان واقع نقل الصلاحيات الى الحكومات المحلية يكشف عن عدم توافر القدرة الفعلية لدى الإدارات المحلية لممارسة هذه الصلاحيات، اذ تواجه العديد من الإدارات المحلية ضعفا في الإمكانيات المؤسسية والإدارية والفنية، وهو ما يحد من فاعلية تطبيق النظام الاتحادي ويؤثر سلبا على تحقيق الأهداف المرجوة من توزيع الصلاحيات^(٢).

كما ان غياب التنسيق بين الإدارات المحلية والحكومة المركزية يؤدي الى اضعاف كفاءة نقل الصلاحيات من المركز إلى الحكومات المحلية، ويزداد هذا التحدي تعقيدا في ظل طبيعة النظام السياسي والإداري المطبق في العراق، على الرغم من أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، اقر بشكل صريح في المادة (١)، الاخذ بالنظام الاتحادي وكذلك المادة (١١٦)، وقد أشار الى ان المحافظات تدار وفق مبدأ اللامركزية الإدارية^(٣)، وعلى الرغم من ان الدستور حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية في المادة (١١٠) وكذلك الاختصاصات المشتركة في المادة (١١٤) ومنح الأولوية لاختصاصات الأقاليم والمحافظات في المادة (١١٥) الا ان قلة الشفافية وارتفاع معدلات الفساد المالي والإداري، بالإضافة الى المحدودية التي تعاني منها المؤسسات المحلية سواء كانت متعلقة بتوافر الكوادر البشرية

(١) المادة (١١٦)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على انه (يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية)
(٢) د. احمد عدنان كاظم، "إشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٣، المجلد ١٣، (٢٠١٨): ص ١٤-١٥.

(٣) المادة (١٢٢/ثانيا)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على انه (ثانيا: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية، وينظم ذلك بقانون)

المؤهلة لإدارة تلك الصلاحيات المنقولة من المركز او عدم جاهزية البنى التحتية اللازمة لذلك، كانت من بين الأسباب التي حالت دون التطبيق العملي السليم لهذه النصوص، وهذا ما يجعل من توسيع الصلاحيات المنقولة من المركز الى الأقاليم والمحافظات امر غير مرغوب به، وبالتالي فان ذلك يشكل احد الاسباب الرئيسة التي تعيق تطبيق النظام الفيدرالي في العراق^(١).

وعلى هذا الأساس فلا بد من اعتماد حوكمة الموارد البشرية، اذ تعد من الركائز الأساسية التي تساهم في تنمية رأس المال البشري فهي تسهم في تحويل الموارد البشرية إلى رأس مال منتج، وازدادت في الآونة الاخيرة اهمية حوكمة الموارد البشرية في ظل التغيرات المتسارعة في متطلبات إنجاز الأعمال وبما يضمن العدالة والانساق في معاملة الموظفين والالتزام بالتشريعات، لأنها ترمي الى تبني أفضل الممارسات الإدارية وضبط التكاليف، وتبرز اهمية حوكمة الموارد البشرية ايضا من خلال دورها في تعزيز التكامل بين العمل ورأس المال البشري وواجبات الوظيفة، وهذا ما ينعكس بشكل ايجابي على تحقيق الأهداف التنموية التي تسعى الفيدرالية الى تحقيقها من خلال تحسين الأداء الإداري^(٢).

من خلال الدراسة وتحليل النصوص القانونية المتعلقة بنقل الصلاحيات ومقارنتها بالواقع العملي، نستنتج ان هناك ضعف لدى الملاكات الإدارية في المحافظات لإدارة تلك الصلاحيات، بالإضافة الى ان ضعف او غياب التنسيق بين الحكومة المركزية والإدارات المحلية أدى الى عرقلة تطبيق النظام الفيدرالي في العراق بالشكل الصحيح، يضاف الى ذلك من أسباب هو عدم تبني الأساليب الحديثة من قبل الإدارات المحلية في المحافظات، منها نظم الحوكمة، فكانت تلك العوامل والأسباب وراء تلك تطبيق النظام الفيدرالي في العراق.

I. ب. الفرع الثاني

أسباب قلة الكوادر المؤهلة في المحافظات

تتعدد الأسباب التي تقف وراء قلة الكوادر المحلية المؤهلة والقادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة من المركز، سنذكرها بالاتي:-

أولاً: نقص التدريب والتأهيل:-

ان نقص التدريب يعد من بين اهم الأسباب التي يمكن ان تؤدي الى عدم قدرة الملاكات الإدارية في المحافظات من إدارة الصلاحيات والمهام الموكلة اليها بكفاءة، اذ يعود السبب في ذلك الى ما تعانيه تلك الكوادر من صعوبة في ممارسة تلك الصلاحيات لما ينقصها من معرفة في التعامل مع طبيعة مثل هكذا مهام، لذلك فان التدريب يعد من اهم المرتكزات

(١) د. ميثاق مناحي العيسى، "اللامركزية الإدارية واليات تعزيزها في العراق"، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين، العدد ٢٧، المجلد ٥، (٢٠٢١): ص ١٠٠.

(٢) عادل محسن كريم، "حوكمة الموارد البشرية وتأثيرها في تعزيز اللامركزية الإدارية"، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٧٧، (٢٠٢٤): ص ١٣٨.

الأساسية التي تقوم عليها تنمية الموارد البشرية، اذ يهدف الى احداث تغييرات جوهرية على مستوى مهارات الأفراد والجماعات وخبراتهم وكذلك ينمي معارفهم، فضلا عن تحسين معدلات الأداء واساليب العمل والسلوكيات الوظيفية، ويرتبط التدريب ارتباطا وثيق بتعزيز الابتكار وتنمية رأس المال البشري وذلك من خلال زيادة الخبرات المتعمقة والتفاهم المؤسسي، بالإضافة الى توسيع نطاق المعرفة الضمنية التي يتم اكتسابها عبر برامج التدريب المتخصص والمستمر^(١).

إضافة الى ذلك فان ضعف برامج التدريب وتنمية القدرات لدى الكوادر الإدارية يمكن ان يؤدي إلى إرباك العمليات الإدارية وتراجع كفاءتها، اذ ان تطوير مهارات وقدرات العاملين في الأجهزة الإدارية يعد عنصر محوري ومهم في مواجهة التحديات المؤسسية، فضلا الى ان القصور في التقنيات والأنظمة المعلوماتية يعكس الحاجة الملحة الى الاستثمار في البنى التكنولوجية الحديثة، من اجل المساهمة في رفع كفاءة الأداء الإداري وتعزيز سرعة ودقة تبادل المعلومات وإنجاز الاعمال الإدارية، وهكذا يتبين اثر نقص التدريب والتأهيل الإداري في المحافظات والأقاليم في تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، لما يترتب عليه من ضعف في القدرة على إدارة الصلاحيات والمهام اللامركزية بكفاءة وفاعلية^(٢).

وعلى هذا الأساس فان عملية التدريب تكتسب أهميتها في اطار الإدارة الحديثة من خلال مساهمتها في تطوير قدرات الموظفين وتمكينهم من أداء واجباتهم ومسؤولياتهم بكفاءة، بالإضافة الى تعزيز قدراتهم على التكيف مع المتغيرات التي قد تحدث في بيئة العمل، وهذا ما يسهم في تحقيق الأهداف التنظيمية والاستراتيجية، كما وتسهم برامج التدريب في سد الفجوة بين المهارات المتاحة والمهارات المطلوبة، اذ يكون ذلك من خلال تزويد الأفراد بالخبرات المعرفية والمهارات اللازمة لتحسين الأداء الوظيفي التي تمكنهم من اكتشاف وتطوير قدراتهم الكامنة^(٣).

ومن خلال البحث يتبين ان من بين اسباب قلة الكوادر المحلية المتخصصة المؤهلة لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز الى الحكومات المحلية هو نقص التدريب لدى الموظفين والإدارات المحلية بشكل عام، اذ يؤدي ضعف البرامج التدريبية الى محدودية قدرة العاملين على استيعاب طبيعة الصلاحيات الجديدة وممارستها بكفاءة، وهذا الامر ينعكس سلبا على حسن تنفيذ السياسات المحلية ويشكل احد المعوقات الجوهرية التي تقف امام تطبيق الفيدرالية، وعلى هذا فان تعزيز التدريب الموجه والمتخصص يعد شرط اساسي لبناء رأس

(١) اسراء رياض جميل البياني، "تأثير ممارسات ادارة الموارد البشرية في درجة تطبيق اللامركزية الإدارية"، بحث تطبيقي على هيئة السياحة في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٣، المجلد ٢١، (٢٠٢٥): ص ٥٧.

(٢) رسل قاسم لعبي، "المعوقات القانونية في تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق"، (رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٣)، ص ٢٣.

(٣) اسراء رياض جميل البياتي، المصدر السابق، ص ٥٨.

مال بشري قادر على إدارة الصلاحيات المنقولة بكفاءة عالية.

ثانياً: بيئة العمل غير الجاذبة للخبرات المتخصصة:-

ان انتقال الموظفين من ذوي الخبرة الى المحافظات غالباً ما يكون محدود بسبب غياب الحوافز والبيئة الوظيفية التي تكون غير جاذبة مقارنة مع الجهات المركزية، وفي هذا الجانب فقد تأثر واضعو الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بشكل ملحوظ بما ورد في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، فضلاً عن القرارات الصادرة عن سلطة الائتلاف المؤقتة، ولا سيما ما يتعلق باعتماد نظام المحاصصة في بناء النظام السياسي الجديد في العراق، وهذا ما انعكس بصورة مباشرة على بنية الدستور ذاته، الأمر الذي أنتج جملة من الثغرات التي يصعب معالجتها، إذ اسهمت هذه الثغرات في تصاعد حدة النزاعات، وكان من شأن ذلك ان يخلف اثار سلبية على الاستقرار السياسي والاجتماعي في البلاد، ومن بين تلك الاثار تدهور بيئة العمل في العديد من الأقاليم والمحافظات، الأمر الذي دفع اعداد كبيرة من العلماء وأساتذة الجامعات وأصحاب الخبرات إلى الهجرة خارج العراق، إذ اسهمت هذه الظروف في إضعاف الكفاءة المؤسسية وقلة الكوادر البشرية المتخصصة صاحبة الخبرات، فكانت تلك الأسباب وراء تكوين بيئة عمل غير جاذبة للخبرات والكفاءات، وهو ما شكل احد العقبات التي واجهت تطبيق النظام الفيدرالي بصورة فاعلة، الا انه وعلى الرغم من ذلك فان حدة هذه الأوضاع بدأت بالانحسار والتراجع تدريجياً مع تبلور الوعي لدى شريحة واسعة من المجتمع العراقي بمخاطر الانقسام الطائفي وما يمكن ان يخلفه من اثار سلبية على وحدة الدولة ومستقبلها السياسي والإداري^(١).

I. ج. الفرع الثالث

النتائج المترتبة على قلة الكوادر المحلية المتخصصة

ان قلة الكوادر المؤهلة لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز الى الأقاليم والمحافظات، الكثير من النتائج التي يمكن ان تترتب على ذلك وهذا ما سنبينه من خلال الاتي:

أولاً: ضعف الأداء المؤسسي وتردي الخدمات:-

ان نظام توزيع الصلاحيات بين المركز والاقاليم والمحافظات يعاني من غموض وتداخل في الصلاحيات والاختصاصات المشتركة بينهما، إذ أدى هذا الغموض الى تعدد التفسيرات القانونية، وهذا ما جعل كل جهة إدارية تمارس الصلاحيات التي ترى أنها تدخل ضمن اختصاصها، الأمر الذي تسبب في تعارض الصلاحيات وضعف التنسيق بين مؤسسات الدولة^(٢).

(١) د. عمران عيسى حمود، "اشكالية اقامة الفيدرالية في العراق، الفرص والتحديات"، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٢، المجلد ٤٨، (٢٠٢٠): ص ٣٧٢.

(٢) د. احمد عدنان كاظم، المصدر السابق، ص ١٧.

ويعد ضعف الأداء المؤسسي احد النتائج المباشرة المترتبة على قلة الكوادر المؤهلة والمتخصصة القادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة من المركز إلى الوحدات المحلية، وهو بدوره يعتبر عائق امام تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، فغياب الكفاءات الإدارية المؤهلة يسهم في تعقيد الإجراءات وبطء اتخاذ القرار، ويكون سبب في إيجاد كوادر غير فعالة تعيق من استثمار الصلاحيات بالشكل الصحيح، بالإضافة الى ان غموض التشريعات في بعض الأحيان وتداخلها في أحيان أخرى يكون سبب في تفاقم حالة الارباك في تنفيذ السياسات العامة على المستوى المحلي في ظل محدودية الخبرات المحلية القادرة على تفسيرها وتطبيقها بالشكل الصحيح^(١).

ويظهر اثر قلة الكوادر الإدارية المتخصصة في بطء انجاز الإجراءات الإدارية ايضا، اذ يرجع سبب تلك إدارة الأقاليم والمحافظات في المرحلة الراهنة إلى النقص الواضح في الكوادر المؤهلة، وهو ما يعد احد اهم معوقات تطبيق النظام الفيدرالي، اذ ظهرت الى الواجهة قيادات تفتقر إلى الكفاءة العلمية والخبرة الإدارية اللازمة لقيادة المجتمع وإدارة الشأن المحلي بشكل صحيح، الأمر الذي أدى الى وصول وتولي اشخاص غير مؤهلة لزام المسؤولية، وكانت نتيجة ذلك الإخفاقات المتعددة التي انعكست بشكل سلبي على مشاريع الإعمار والتنمية بمختلف القطاعات وتأخير تنفيذ خطط التنمية الاستراتيجية، بالإضافة الى ضعف أداء الحكومة المركزية وعدم قدرتها على اتخاذ القرار اللازم لفض تلك الإشكاليات^(٢).

كما ويسهم نقص الشفافية وضعف قنوات التواصل المؤسسي في زيادة مظاهر تردي الواقع الخدمي على مختلف مستوياته، خاصة في تلك البيئات التي تفتقر إلى كوادر تمتلك المهارات القيادية والإدارية اللازمة لإدارة التغيير، اذ اسهم سوء التنظيم الإداري الناتج عن غياب التخطيط المؤسسي القائم على الكفاءة والتخصص، الى احداث فوضى في الأداء وضعف التنسيق بين المستويات الحكومية المختلفة، وهو ما يقلل من قدرة المؤسسات المحلية على القيام بمهامها بكفاءة وتحقيق أهدافها الوطنية، وعلى هذا الأساس فان نجاح التجربة الفيدرالية في العراق مرتبط بشكل وثيق ببناء قدرات مؤسسية فاعلة تقوم على تأهيل وتطوير الكوادر الإدارية المتخصصة وتعمل على تعزيز الشفافية وتبسيط الإجراءات، بما يضمن تكوين إدارة فاعلة وقادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة وتحقيق أداء مؤسسي يكون قادر على تحقيق التنمية المحلية^(٣)، لان القول بغير ذلك ينعكس سلبا على الأداء الإداري، اذ برزت في الآونة الأخيرة صعوبات في حل الخلافات بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان، لا سيما في القضايا المتعلقة بإدارة النفط والغاز وتوزيع الإيرادات، بالإضافة الى الخلافات مع

(١) رسل قاسم لعبيبي، المصدر السابق، ص ٢٢.

(٢) د. إسراء علاء الدين نوري، "الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي"، مجلة رسالة الحقوق، العدد ٤، (٢٠١٢): ص ٢٢٩.

(٣) رسل قاسم لعبيبي، المصدر نفسه، ص ٢٢.

الحكومات المحلية الأخرى الخاصة بتقديم الخدمات العامة والمطالبة بنقل مزيد من الصلاحيات لمعالجة المشكلات المحلية، وهو يحد من فاعلية نقل الصلاحيات لأنها سوف لن تسهم في تحسين الأداء الإداري والمؤسسي^(١).

ثانياً: التسبب في زيادة النفقات وهدر المال العام:-

ان مشكلة ادارة وتوزيع الإيرادات المالية والثروات الطبيعية بين السلطات الاتحادية والهيئات المحلية تعد احد اهم المعوقات التي تقف امام تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، فحتى وان كانت هناك اليات دقيقة لتحديد الحصص وتوزيع الموارد بين المركز والوحدات المحلية، فان ضعف الخبرات والكوادر المحلية غير المؤهلة لإدارة الصلاحيات المنقولة يؤدي الى عدم استقرار تلك الآليات مع مرور الوقت نتيجة تعارض المصالح وتداخل المسؤوليات، وينعكس ذلك النقص الحاصل في الكوادر المتخصصة على ارتفاع النفقات الحكومية، اذ يتم صرف موارد إضافية لغرض محاولة تنظيم وتسيير العمليات الإدارية والمالية، ويعد النزاع الحاصل بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان حول قضايا عدة منها العقود النفطية، مثال واضح حول تأثير تلك المعوقات في تطبيق النظام الفيدرالي^(٢).

وعلى هذا فان قلة الخبرات المتوافرة لدى الكوادر المحلية تؤدي إلى صعوبة التنسيق بين الهيئات المحلية والحكومة المركزية، اذ ان غياب الكفاءات المحلية المتخصصة لإدارة الصلاحيات المنقولة من المركز الى الوحدات المحلية، كان السبب وراء الحد من تحقيق الأهداف التنموية المطلوبة في تلك الوحدات والاقاليم، بالإضافة الى انه أدى الى اثقال الأداء المحلي عن تقديم الخدمات المطلوبة، وهو ما يكون سببا في انتشار مظاهر الفساد المالي والإداري وهدر المال العام^(٣).

وبناء على ذلك يتطلب تجاوز المعوقات المالية المرتبطة بزيادة النفقات العامة، الى اعتماد الأفراد والمؤسسات الحكومية على استراتيجيات متعددة الأبعاد، تشمل ترشيد الإنفاق العام وتعزيز كفاءة الإدارة المالية، بالإضافة الى البحث عن مصادر تمويل مستدامة، بما يسهم في تحقيق الاستقرار المالي وضمان ادارة الموارد العامة^(٤).

من خلال الدراسة نستنتج ان لنقص الكوادر الإدارية المؤهلة في المحافظات نتائج سلبية على تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، تمثل قسم منها في ضعف أداء مؤسسات الدولة، اذ ان عدم وجود كوادر إدارية متخصصة تكون قادرة على إدارة المنقولة من المركز، فان ذلك من شأنه ان يتسبب في تكلؤ انجاز المعاملات، إضافة الى ان غموض النصوص القانونية المتعلقة بتوزيع الصلاحيات من شأنه ان يتسبب في تردي الخدمات المقدمة، اذ قد

(١) د. احمد عدنان كاظم، المصدر السابق، ص ١٧.

(٢) سعد علي حسين التميمي، "معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٤٢، (٢٠١٣): ص ٢٢.

(٣) د. إسراء علاء الدين نوري، المصدر السابق، ص ٢٢٩.

(٤) رسل قاسم لعبيي، المصدر السابق، ص ٢٩.

تحتج كل جهة بعدم اختصاصها بالموضوع، اما القسم الاخر فقد تمثل في التسبب في زيادة الانفاق الحكومي، فعدم وجود الإدارة المحلية الكفوة والقادرة على إدارة الصلاحيات بمهنية، فان ذلك من شأنه ان يؤدي الى زيادة في النفقات غير الضرورية في محاولة لتدارك الازمات وإنجاز الاعمال الإدارية، وبالتالي فان تلك الأسباب والنتائج المترتبة عليها كانت السبب في عدم التطبيق العملي الصحيح للنظام الفيدرالي في العراق، اذ يجب العمل على بناء ملاكات إدارية تتمتع بقدر كبير من المؤهلات الإدارية.

II. المطلب الثاني

عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق نظام الفيدرالية

في البداية ينبغي الإشارة إلى أن العراق ما زال في المراحل الأولى من مسار تحوله نحو الحياة الدستورية الجديدة، اذ تعترض هذا المسار العديد من العوامل في مقدمتها الخلافات السياسية الداخلية والضغوطات الخارجية، فالعملية السياسية والتي تعني بانها "مجموعة من الأنشطة والتفاعلات التي يسعى من خلالها الأفراد والجماعات إلى الحصول على السلطة أو ممارستها بهدف تحقيق مصالحهم"، تعد ناتجة عن التفاعلات بين الفاعلين السياسيين والثقافة السياسية السائدة من خلال المؤسسات القائمة، اذ تؤثر طبيعة هذه التفاعلات في بنية السلطة المركزية ومدى الاستجابة لتطبيق نظام الفيدرالية، وقد تؤدي الى هيمنة السلطة المركز على حساب ضعف الإرادة المحلية^(١)، وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا المطلب الأسباب التي تقف وراء عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق النظام الفيدرالي من خلال تقسيمة لثلاثة فروع سنتناول في الفرع الأول الرغبة في حصر السلطة بيد الحكومية المركزية، اما في الفرع الثاني سنتناول التوترات السياسية وتهديد الامن الوطني، اما في الفرع الثالث سنتناول الرفض بدوافع إسلامية ومخاوف التأثير على الهوية الوطنية، وعلى النحو الاتي:-

II.أ. الفرع الاول

الرغبة في حصر السلطة بيد الحكومية المركزية

ان توجه السلطة المركزية في العراق غالبا ما يكون نحو المركزية السياسية والإدارية، وهذا ما يتعارض مع الفلسفة التي تقوم عليها النظم الفيدرالية من توزيع للسلطة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، اذ ان تبني هذا التوجه يحد من قدرة الأقاليم والمحافظات على اتخاذ قرارات مستقلة وتنفيذ المشاريع التنموية بحسب احتياجاتهم، فالديمقراطية تهدف إلى تحقيق القبول العام والرضا من قبل المجتمع اتجاه النظم والمؤسسات السياسية، وعلى هذا فان العملية الانتخابية تعد الطريقة الأكثر فاعلية لتداول السلطة بصورة سلمية، وذلك من خلال انتاج حكومات تعكس الإرادة الشعبية وتوزيع المناصب وتقاسم السلطة حسب مبدأ الاستحقاق

(١) د. ناظم عبدالواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، ط١، (عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩)، ص ٢٦٤.

الانتخابي، غير أن هذا المسار لم يتحقق على نحو فعلي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، إذ جرى تأسيس النظام السياسي وفقا لقاعدة التوافق السياسي وليس على وفق مبدأ الأغلبية والاستحقاق الانتخابي، إذ استمر ذلك النهج منذ تشكيل مجلس الحكم الانتقالي وصولا الى الحكومة المؤقتة، ففي جميع هذه المراحل لم يتم توزيع السلطة على وفق النتائج الانتخابية بقدر ما خضعت لإرادة القوى السياسية الأمر الذي افرغ العملية الديمقراطية من مضمونها وانعكس سلبا على تطبيق الفيدرالية في العراق^(١).

وعلى هذا فان تطبيق النظام الفيدرالي يتطلب ان تكون هناك مقومات أساسية في مقدماتها وجود قاعدة صلبة من الثقافة السياسية الوطنية وقبول متبادل بين الفاعلين السياسيين، بالإضافة الى توافر إرادة حقيقية لدى السلطة المركزية لتفعيل النصوص الدستورية ذات الصلة بهذا النظام، غير ان الواقع العراقي يشير إلى غياب هذه الشروط، إذ ان تعدد المكونات السياسية واختلاف مصالحها الخاصة، فضلا عن تغليب الاعتبارات الفئوية على المصلحة الوطنية العليا، حال دون الوصول الى رؤية مشتركة بشأن شكل الدولة ونظامها السياسي، مما أدى الى ضعف استجابة السلطة المركزية لمتطلبات تطبيق النظام الفيدرالي^(٢).

ان اعتماد مبدأ التوافق بصورة دائمة اثر بشكل كبير على بناء الدولة، إذ اسهم في تكريس واحتكار الصلاحيات بيد الحكومة الاتحادية على اعتبار ان ذلك ضمان لاستمرار التوافق بين النخب السياسية المهيمنة، فبدلا من العمل على تفعيل النصوص الدستورية المتعلقة بتطبيق الفيدرالية وتوزيع الاختصاصات بين المركز والأقاليم والمحافظات، إذ جرى توظيف السلطة المركزية للتحكم بالموارد والقرارات السيادية والادارية، وهو ما انعكس سلبا على استقلالية الوحدات الاتحادية وازعج قدرتها على ممارسة الصلاحيات الدستورية الممنوحة لها، وعلى هذا فان اعتماد التوافق السياسي بوصفه الطريقة الصحيحة لإدارة السلطة بعد عام ٢٠٠٣، شكل احد اهم معوقات تطبيق الفيدرالية في العراق، إذ أعاد انتاج الدولة المركزية وتعزيز احتكار القرار السياسي والإداري والمالي بيد الحكومة المركزية، على حساب مبدأ اللامركزية وتوزيع السلطات الذي يعد أساس قيام النظام الاتحادي^(٣).

وعلى هذا الأساس ووفقا لما تقدم ذكره فلا يمكن الحديث عن إمكانية استشراف مستقبل واضح للفيدرالية في العراق في ظل هذا الواقع، ولا سيما أن دستور سنة ٢٠٠٥، لم يتضمن اسس واضحة ومتكاملة حول تطبيق النظام الفيدرالي يمكن الانطلاق من خلالها في تطبيق هذا النظام بصورة صحيحة، بالإضافة الى ان ما جرى على أرض الواقع لا يعكس تطبيق فعلي للنظام الفيدرالي، خصوصا فيما يتعلق بإقليم كردستان الذي يتمتع بوضع شبه

(١) د. احمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣، دراسة في إشكالية الرئاسات الثلاث، (بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٧)، ص ٤٤٦.

(٢) أثمار كاظم الربيعي، "الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق، دراسة مقارنة"، مجلة دراسات دولية، العدد ٤٠، (٢٠٠٩)، ص ١٤٢.

(٣) د. احمد يحيى الزهيري، المصدر السابق، ص ٤٤٦.

منفصل عن الدولة العراقية منذ سنوات طويلة، وعلى وفق ذلك فان الدفع باتجاه تبني النظام الفيدرالي غير مهئى لأسباب سياسية واجتماعية، لان ذلك قد يؤدي إلى نتائج سلبية خطيرة تهدد وحدة الدولة العراقية وتماسكها^(١).

II. ب. الفرع الثاني

التوترات السياسية وتهديد الامن الوطني

إن تطبيق النظام الفيدرالي يتطلب وجود شعور حقيقي بالانتماء الوطني المشترك لدى مكونات المجتمع المختلفة، بحيث يتجاوز الشعور بهذا الانتماء الهويات الفرعية ذات الطابع القومي او العشائري، وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا الفرع التوترات السياسية وتأثيرها على تطبيق الفيدرالية، والأسباب المتعلقة بتهديد الامن الوطني، وعلى النحو الاتي:-
أولاً: التوترات السياسية:-

ان التجربة العراقية في تطبيق النظام الفيدرالي اظهرت ان غياب الشعور الوطني يعد احد اهم التحديات التي تقف امام بناء دولة مستقرة وقادرة على إدارة التنوع ضمن إطار فيدرالي، اذ ان تطبيق هذا النظام في العراق لا يمكن ان يكتب له النجاح مالم يستند الى ثقافة المشاركة والتي تقوم على قبول الآخر والاعتراف بالتنوع والمشاركة في صنع القرار على أساس وطني لا الانتماءات الفرعية، لان الثقافة السياسية السائدة في العراق ما تزال متأثرة بالانتماءات الفرعية، وهذا الأمر أسهم في تعميق الانقسامات داخل المجتمع وإضعاف مفهوم الدولة الوطنية^(٢).

ان تحليل مواد الدستور العراقي يظهر بشكل واضح انها تهدف الى تكريس دولة المكون والعشيرة وليس دولة الوطن والمواطنة، إذ يتبين أن واضعي الدستور تأثروا بشكل كبير بما ورد في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤، فضلاً عن القرارات التي كان قد أصدرها الحاكم الإداري لسلطة الاحتلال، اذ اعتمدت على ترسيخ مبدأ المحاصصة كأساس لبناء النظام السياسي الجديد في الدولة، وقد وجهت انتقادات واسعة لهذا الامر من قبل عدد كبير من الشعب العراقي وحتى من بعض القوى السياسية، اذ استخدم الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ نصوص ومفردات ذات دلالات تقسيمية، بدلاً من اعتماد خطاب دستوري جامع يكون من شأنه اعلاء شأن المواطنة بوصفها الأساس القانوني والسياسي للعلاقة بين الفرد والدولة^(٣)، فقد اتجه الدستور بدلاً من ترسيخ مبدأ المساواة بين المواطنين الى ابراز الانتماءات المذهبية والدينية والعشائرية فعلى الرغم من ان النص على تعدد

(١) أثمار كاظم الربيعي، المصدر السابق، ص ١٤٢.

(٢) علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط ١، (بغداد: مكتبة السهري، ٢٠١٦)، ص ٢١٤.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، (بغداد: دار السهري، ٢٠١٥)، ص ٢٤٠.

القوميات يعد امرا منسجم مع الواقع الاجتماعي والسياسي للعراق، الا ان النص الصريح على تعدد الأديان والمذاهب يثير إشكاليات دستورية وسياسية، لان تعدد هذه الظواهر يعد من الأمور الطبيعية في المجتمعات عموما، الا اذا كان المشرع اراد ترتيب حقوق أو اعتبارات خاصة على أساس الانتماء الديني أو المذهبي، وهذا يتعارض مع مبدأ المواطنة المتساوية^(١). ان الثقافة السياسية القادرة على تحقيق مشاركة جميع وحدات الدولة في ممارسة السلطة وتحقيق الوحدة الوطنية واحترام الخصوصية لمكونات المجتمع العراقي، لا يمكن ان تتحقق من خلال النصوص القانونية والدستورية وحدها، وانما تحتاج الى عملية طويلة تبدأ من القاعدة الاجتماعية اي من الأسرة والمدرسة والجامعة وصولا الى مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، وفي ظل استمرار هيمنة الهويات الفرعية في العراق، فان مفهوم الوطن والمواطنة يبقى لدى البعض من الفاعلين السياسيين والاجتماعيين محدود في الاطار الجغرافي او الطائفي او القومي الذي ينتمون اليه، وهذا ما يشكل عقبة في بناء فكرة الوطن المشترك، بالإضافة الى الحد من قدرة النظام الفيدرالي على أداء دوره في تحقيق الاستقرار السياسي وتحقيق التنمية المطلوبة، وتأسيسا لما سبق فان نجاح النظام الفيدرالي في العراق مرتبط بدرجة كبيرة بمدى القدرة على بناء ثقافة المشاركة الفاعلة والانتماء الوطني من دون إلغاء او تهميش الهويات الفرعية^(٢).

ومن الأسباب الأخرى التي تفف امام تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، هو ما خلفته الأنظمة السابقة نتيجة الحروب والصراعات التي عاشها الشعب العراقي، وما نتج عن ذلك من اثار نفسية وسلوكيات لدى افراد الشعب بالوقوف من الأنظمة السياسية موقف المتردد، اذ ان الواقع بحاجة الى تحقيق الامن والاستقرار وتعزيز الثقة بين مكونات المجتمع بدلا من الانشغال بتكريس الهويات العرقية أو الطائفية، التي في الغالب ما يتم استثمارها لأغراض سياسية وحزبية على حساب المصالح الوطنية التي تهم جميع افراد الشعب^(٣).

ومن جانب اخر فان الإشكالية الموجودة في دستور ٢٠٠٥، هي انه أشار الى الاهتمام بالقبائل والعشائر^(٤)، اذ ان هذا النص يعكس تراجع واضح في فهم مفهوم الدولة المدنية الحديثة الذي يقوم على سيادة القانون والمؤسسات، كما انه ينطوي على تناقض داخلي اذ انه يدعو الى تعزيز دور العشائر من جهة، ومن جهة أخرى يسعى الى الحد من الاعراف

(١) المادة (٣)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على انه (العراق بلد متعدد القوميات والاديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها، وجزء من العالم الإسلامي)

(٢) علي جاسم الشمري، المصدر السابق، ص ٢١٥.

(٣) أنمار كاظم الربيعي، المصدر السابق، ص ١٤٢.

(٤) المادة (٤٥/ثانيا)، من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، التي تنص على انه (تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر العراقية، وتهتم بشؤونها بما ينسجم مع الدين والقانون، وتعزز قيمها الانسانية النبيلة، بما يساهم في تطوير المجتمع، وتمنع الاعراف العشائرية التي تتنافى مع حقوق الانسان).

العشائرية المخالفة لحقوق الإنسان، وان وجود مثل هذه المفارقات الدستورية من شأنه اثاره التوترات الطائفية والسياسية وبالتالي يحد من التطبيق السليم للفيدرالية في العراق، على اعتبار انها نظام يفترض أن يقوم على وحدة الدولة والمساواة بين مواطنيها، لا على الانقسامات المجتمعية التي تكون ضمن إطار دستوري وقانوني^(١).

ثانياً: الأسباب المتعلقة بتهديد الامن الوطني:-

ان الحديث عن الفيدرالية بوصفها نظام لإدارة التنوع يؤدي الى اثاره مسالة الأمن الوطني كأحد أبرز المعوقات التي تثار في مواجهة تطبيق هذا النظام في العراق، اذ ينظر إلى الفيدرالية من قبل بعض القوى السياسية باعتبارها قد تكون تهديد لوحدة الدولة وأمنها، الا ان التمسك المفرط بنموذج الحكم المركزي الفردي أثبت عملياً انه يمثل بدوره عامل تهديد للأمن الوطني، لما ينتج عنه من أزمات متراكمة تقف بطريق التحول الديمقراطي وتراجع احترام حقوق الإنسان وغياب مبدأ الفصل بين السلطات، بالإضافة الى ان غياب الاستقرار السياسي، وتراجع الثقة بين الدولة ومكوناتها الاجتماعية كان من بين الأسباب التي تهدد الامن الوطني، وفي هذا الإطار كثير ما يتم ادراج القضية الكردية ضمن اسباب عدم الاستقرار الامني والسياسي في العراق، وقد تنوعت الوسائل التي لجأ إليها الشعب الكردي لتحقيق مطالبه، غير ان اخفاق الدولة في إدارة هذا الملف أسهم في تعميق المخاوف من الفيدرالية وربطها بتهديد الأمن الوطني بدلاً من النظر إليها كنظام دستوري لتعزيز الاستقرار السياسي والأمني من خلال توزيع عادل للسلطة والثروة^(٢).

ولهذا فان تطبيق النظام الفيدرالي يتطلب توافر مقومات أساسية في مقدمتها وجود قاعدة صلبة من الثقافة السياسية الوطنية الواعية بهذا النظام وإرادة حقيقية لدى السلطة المركزية لتفعيل النصوص الدستورية ذات الصلة، الا ان الواقع الذي نعيشه يفتقر الى ذلك، اذ ان تعدد الأحزاب والكتل السياسية واختلاف مصالحها الخاصة وتغليب الاعتبارات الفئوية على المصلحة الوطنية العليا، كان من الأسباب التي حالت دون التوصل الى رؤية مشتركة بشأن شكل الدولة ونظامها السياسي، وهذا بدوره ينعكس سلباً على استجابة السلطة المركزية لمتطلبات تطبيق النظام الفيدرالي^(٣).

ومن بين الأسباب الأخرى التي يرتبط بها رفض تطبيق الفيدرالية هي ان الإبقاء على نموذج الدولة المركزية الصارمة يعد الضمانة الأساسية لصيانة الكيان الامني والسياسي للدولة ومنع تفككها، ومن الواضح ان هذا التوجه يسعى إلى اظهار صورة الدولة العراقية بوصفها دولة مركزية متماسكة يتم ادارة السلطة فيها من مركز واحد، لوجود تخوف من ان

(١) د. حميد حنون خالد، المصدر السابق، ص ٣٤١.

(٢) د. محمد همامو ندي، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دراسة تأصيلية سياسية وقانونية، (أربيل: دار نوارس للطباعة والنشر، ٢٠٠٢)، ص ٨٥-٨٦.

(٣) أثمار كاظم الربيعي، المصدر السابق، ص ١٤٣.

يؤدي توزيع السلطات بين الأقاليم الى إضعاف السيطرة المركزية على القرارين الأمني والسياسي، اذ ينظر الى الفيدرالية على انها عامل محتمل لعدم التركيز السياسي وهو ما قد ينعكس سلبا على قدرة الدولة في إدارة شؤون الأمن الوطني والحفاظ على النظام العام، ويترتب على ذلك ان رفض النظام الفيدرالي ليس بوصفه خيار دستوري لإدارة التنوع في الدولة، وانما باعتباره يشكل تهديد للأمن الوطني من خلال إضعاف وحدة القرار وفتح المجال أمام ظهور ولايات فرعية قد تتعارض مع مفهوم الوطنية العراقية^(١).

II. ج. الفرع الثالث

الرفض بدوافع إسلامية ومخاوف التأثير على الهوية الوطنية

ان من بين أسباب رفض تطبيق النظام الفيدرالي هي بدوافع إسلامية، اذ ينظر الى هذا النظام على انه غير جائز من الناحية الشرعية، بالإضافة الى ذلك ما يتعلق بالمخاطر المحتملة من التأثير على الهوية الوطنية، وهذا ما سنبينه من خلال الاتي:-

أولاً: الدوافع الإسلامية والرفض من قبل القوى الدينية للفيدرالية:-

ان بعض الاتجاهات السياسية تستند في معارضتها لتطبيق النظام الفيدرالي الى اسباب ودوافع فكرية مستمدة من العقيدة الإسلامية، التي تقوم في جوهرها على توثيق الصلة بالله تعالى وترسيخ قيم العدل والإحسان في العلاقة مع الناس كافة، اذ تنطلق هذه الرؤية من الدعوة إلى الحق والعدل والحرية وتؤكد في الوقت نفسه على مخاطبة الحكام والمحكومين بالحكمة والموعظة الحسنة، بالاعتماد على اسلوب الحوار القائم على الجدل بالتي هي احسن، على اعتبار انه المنهج الاحسن في الإصلاح السياسي والاجتماعي^(٢).

ولقد ابدى رجال الدين موقفا واضحا من فكرة تطبيق الفيدرالية منطلقين من مبدأ ان نظام الحكم في الإسلام يقوم على الوحدة وليس على أساس الاتحاد، إذ يرى الفقه الإسلامي ان وحدة الدولة واجبة وان تقسيم البلاد الإسلامية أو إقامة اتحادات بين أجزائها يعد مخالفا لمبادئ الحكم الشرعي ومن هذا المنطلق فان نظام الحكم الاسلامي نظام وحدة لا نظام اتحاد، اذ يمنع الانقسامات والانشقاقات كما يحظر جعل الدولة مجموعة دول متفرقة تحت سلطات متعددة^(٣).

وعلى هذا فان أي مشروع قائم على أساس الاتحاد الفيدرالي، خصوصا في حال رافقه تدخل خارجي لخدمة مصالح دولية أو إقليمية، فان ذلك يعد غير مشروع من الناحية الشرعية، فالفيدرالية في سياق الدولة العراقية على وجه الخصوص قد تؤدي الى نشوء نزاعات وصراعات حول سلطات الأقاليم وخلافات في توزيع الثروات، وهذا ما يفضي الى تصدعات

(١) د. محمد هماوه ندي، المصدر السابق، ص ١٠٧.

(٢) د. محمد هماوه ندي، المصدر نفسه، ص ١١٨.

(٣) د. هادي مشعان ربيع، "الفيدرالية في العراق، دراسة في مشروع إقليم المنطقة الغربية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الانبار، العدد ٨، (٢٠١٣): ص ٢٠٥.

داخلية تؤثر على وحدة واستقرار البلاد، بالإضافة الى ان السيادة في الإسلام تعود للشرع الذي يحدد نظام الحكم والتشريع وإدارة المال العام بما يضمن توحيد الأحكام والمالية بين جميع انحاء بلاد المسلمين دون تمييز بين بلد وآخر، الأمر الذي يجعل من الفيدرالية مخالفة لمبادئ الحكم الإسلامي بصرف النظر عن شكلها أو غايتها^(١).

وفي هذا الاطار يثار اشكال نظري يتعلق بمدى الاتساق بين المرجعية الإسلامية التي يستند إليها بعض الفاعلين السياسيين وبين مواقفهم العملية من قضايا الحكم وبناء الدولة، اذ يلاحظ ان بعض المجتمعات تتعامل مع النظم السياسية اذ يتم تبني بعض المفاهيم ورفض أخرى دون الاستناد إلى معيار علمي واضح، وهذا الامر يثير تساؤلات حول مدى انسجام هذا الانتقاء مع الرؤية الشاملة للحكم الإسلامي، لان المنظومة السياسية في الفكر الإسلامي تقوم على جملة من المبادئ الكلية تأتي في مقدمتها وحدة الأمة وتحقيق العدل وصيانة الحقوق وضمان الاستقرار والتعايش السلمي بين مختلف مكونات المجتمع، وتجعل هذه المنظومة من الانتماء الديني اطار جامع ولا يتعارض في الوقت ذاته مع التنوع السياسي أو الإداري ما دام هذا التنوع لا يؤدي إلى إضعاف أو المساس بوحدة الدولة، وعلى هذا فان تداول السلطة يعد امرا مشروعا من ناحية المنظور الاسلامي شريطة أن يتم ذلك وفق معايير العدالة والكفاءة واحترام الإرادة العامة وبما يحقق المصلحة العامة للأمة، وعلى هذا الأساس فان قبول أو رفض الفيدرالية يوجب ان يتم اخضاعها لتقييم علمي يستند إلى مقاصد الشريعة الإسلامية وكلياتها الكبرى، ولا سيما مقاصد حفظ وحدة الأمة وتحقيق الاستقرار العام، فان تبين ان تطبيقها يؤدي إلى تعميق الانقسامات السياسية أو القومية أو يضعف الدولة عن اداء وظائفها السيادية، ففي هذه الحالة يعد رفضها منسجم مع المرجعية الإسلامية^(٢).

ثانياً: المخاوف المتعلقة بالتأثير على الهوية الوطنية:-

لابد من الإشارة أولاً الى ان نشأة الهوية العراقية تعد موضوع معقد يثير الكثير من التساؤلات حول أصولها التاريخية والثقافية، فهل بالإمكان اعتبارها امتداد للحضارات القديمة في بلاد الرافدين امثال (السومريين والأكديين والآشوريين) أم أنها نتجت من تأثير الامبراطوريات المتعاقبة التي سيطرت على العراق لا سيما الإمبراطورية الفارسية، ام انها تمتد الى الحضارة العربية الإسلامية، على اعتبار ان بغداد كانت لفترات طويلة عاصمة الخلافة للعالم الإسلامي، ان هذه المعطيات المختلفة والمتشابكة ساهمت في وضع رموز الهوية العراقية، والتي بدأت معالمها أكثر وضوحاً مع تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، الا ان هذا التنوع التاريخي والثقافي أصبح مصدر قلق واثارة للمخاوف بشأن الهوية الوطنية، وخاصة في سياق النقاشات المتعلقة باللامركزية أو الفيدرالية، لان اختلاف الانتماءات التاريخية والثقافية بين مكونات الشعب العراقي يشكل قلق بشأن إمكانية الحفاظ

(١) د. هادي مشعان ربيع، المصدر نفسه، ص ٢٠٥.

(٢) د. محمد هماوه ندي، المصدر السابق، ص ١١٨.

على وحدة الهوية الوطنية للدولة^(١).

ان النظام الفيدرالي او نظام اللامركزية السياسية يثير الكثير من المخاوف الجدية المتعلقة بوحدة الدولة، اذ انها من جانب تركز الانقسام الاجتماعي والسياسي داخل المجتمع، لان وجود الجماعات القومية والطوائف الدينية بمعزل عن بعضها البعض يعزز ويسمح لكل جماعة بأن تنمو وتطور هويتها الثقافية والاجتماعية ضمن حدودها الجغرافية الخاصة بها بمعزل تام عن الجماعات الأخرى، وان وجود مثل هذا الفصل التنظيمي يكون سبب في النزاعات الاجتماعية والفكرية وكذلك النزاعات القومية، وهو ما يؤدي الى تضارب المصالح الإقليمية مع المصالح الوطنية، وبالتالي فان ذلك يضعف الدولة بشكل عام ويعرضها للتفتت والانقسام^(٢).

ومن جانب اخر فان تطبيق الفيدرالية في العراق يثير مخاوف حول إمكانية تحول تلك الكيانات الى ساحات تكون مفتوحة لتنامي النفوذ الإقليمي الخارجي، اذ ان هذه الهواجس تعد واقعية الى حد كبير حيث انها تحظى بتأييد واسع من المجتمع العراقي، فضلا عن ذلك فان هذه التداخيات ليست مقتصرة على الاطار الوطني العراقي فقط، بل انها تمتد الى الكيانات الوطنية العربية وتشكل تهديدا محتملا عليها ولا سيما تلك التي تتسم بتعددية أثنية أو دينية، اذ قد تسهم الفيدرالية عند غياب الضوابط الدستورية والمؤسسات الفاعلة الى تعميق الانقسامات الداخلية وازعاف مفهوم الهوية الوطنية^(٣).

وبالإضافة لما سبق فان تطبيق النظام الفيدرالي في العراق قد يكون سبب في نشوء نزاعات بين المحافظات أو الأقاليم نتيجة الخلافات حول تقسيم المياه والموارد النفطية او بسبب الجوانب الجغرافية والإدارية وغيرها، وحيث ان الدستور اقر بتعدد اللغات والمذاهب والأديان، اذ أدى هذا التعدد سواء كان مقصود أو غير مقصود الى تفتيت الهوية الوطنية العراقية على وفق ما يمكن تسميته (تجزئة المجزأ) وهذا من شأنه ان يفتح الباب للصراعات بين السكان المحليين للمحافظات والأقاليم ويضعف من دور الحكومة المركزية ويعيد إنتاج حالة الفوضى ويكون سببا في عدم الاستقرار^(٤).

هذا وينتقد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، من حيث أنه قصر في مسؤولية الحفاظ على وحدة العراق وسلامته الوطنية، اذ أشار فقط الى ان الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق

(١) ايوب محمد طيب، "ماهية الهوية الوطنية وتحدياتها، تحديات الهوية الوطنية العراقية نموذجا"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، (٢٠٢٤): ص ٢٣٨.

(٢) د. كمال خيرى كصير الجعشمي، افاق وتحديات اللامركزية الإدارية، دراسة مقارنة، ط ١، (القاهرة: المركز الوطني للنشر والتوزيع، ٢٠٢١)، ص ٥٩ - ٦٠.

(٣) د. هادي مشعان ربيع، المصدر السابق، ص ٢٠٤.

(٤) د. عمران عيسى حمود، المصدر السابق، ص ٣٧٢.

اتحاده^(١)، ولم يشير الى حماية الوحدة الوطنية بشكل واضح، فلم يتضمن اليات دستورية واضحة وصارمة لحماية وحدة الدولة، ففي المادة (الأولى) تنص على أن العراق "دولة اتحادية واحدة"، بينما تمنح الفقرة (الخامسة) من المادة (الرابعة) الحق لكل إقليم أو محافظة في اعتماد اي لغة أخرى اضافية، وهذا ما يعكس تفكيك الهوية الوطنية لصالح الهويات الإقليمية أو القومية، ويتبين من خلال ذلك ان صياغة الدستور تأثرت في المقام الأول بالضغوط التي مارستها اطراف مختلفة، وهو ما ساهم في تهديد الهوية الوطنية، واعتبار ذلك احد ابرز المعوقات الرئيسية لتطبيق نظام الفيدرالية في العراق^(٢).

ومن هذا المنطلق وعلى وفق ما تقدم ذكره فانه ينظر الى الفيدرالية على انها تكون سبب في تجزئت الدولة، اذ انها تحوي على بذور انقسام وبالإضافة الى انها تشجع الحركات الانفصالية، وهذا ما يشكل خطر حقيقي يهدد وحدة الدولة والمجتمع العراقي، وعلى هذا فان تهديد وحدة الهوية الوطنية ووحدة الدولة تكون احد اهم التحديات او المعوقات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في العراق^(٣).

من خلال الدراسة نستنتج ان أسباب عدم استجابة السلطة المركزية لنقل الصلاحيات الى المحافظات كثيرة ومتنوعة، اذ ان قسماً منها متعلق يتعلق بنظرة الحكومة المركزية اذ لازالت اثار النظم السياسية السابقة موجودة ومنها التوجه نحو حصر الصلاحيات بيد الحكومة المركزية، إضافة الى ما يشهده الواقع العراقي من توترات سياسية وعدم قدرة الدولة على إدارة التنوع ضمن اطار فيدرالي، فقد كانت تلك الأسباب وراء عدم استجابة السلطة المركزية لنقل الصلاحيات، إضافة الى تلك الأسباب فان القسم الاخر منها يتعلق بالأمن الوطني، اذ كثير ما يتم طرح موضوع الامن الوطني عند ما يثار موضوع تطبيق الفيدرالية، على اعتبار انها تمثل تهديداً للأمن الوطني وان الإبقاء على الدولة المركزية يعد الضمان لاستقرار الدولة من الناحية السياسية والإدارية، يضاف الى ذلك ان هناك أسباب أخرى وراء عدم استجابة السلطة المركزية لنقل الصلاحيات منها إسلامية، اذ ينظر الى الفيدرالية على انها غير جائزة من الناحية الشرعية، إضافة الى ما يمكن ان تشكله من تهديد للهوية الوطنية، على اعتبار انها سوف تعمل على إيجاد جماعات منعزلة بعض الشيء عن بعضها البعض، اذ تكون مفتوحة لتدخلات الدول الخارجية، وعلى هذا فان ما تقدم ذكره يعد السبب وراء عدم استجابة السلطة المركزية لنقل الصلاحيات ، وعليه نحتاج الى زيادة وعي المواطنين وكذلك الطبقة السياسية بمفهوم الفيدرالية والعمل على ترسيخ مفهوم المشاركة الفاعلة في صنع القرار.

(١) جاء في ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على (... ان الالتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعباً وارضاً وسيادة)

(٢) د. عمران عيسى حمود، المصدر السابق، ص ٣٧٢.

(٣) د. كمال خيري كصير الجعشمي، المصدر السابق، ص ٦٠.

الخاتمة

وفي ختام هذه الدراسة فقد توصلنا الى عدد من الاستنتاجات والتوصيات وعلى النحو الاتي:-

أولاً: الاستنتاجات وتمثلت بالاتي:-

١. من خلال الدراسة يتبين ان من أسباب قلة الكوادر المتخصصة والقادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة من المركز الى المحافظات هو نقص التدريب، اذ يعد من بين اهم الأسباب التي تؤدي الى ارباك سير المؤسسات الحكومية وعدم قدرة الموظفين على إدارة تلك الصلاحيات بكفاءة.
٢. ان من بين أسباب قلة الكوادر المتخصصة والقادرة على إدارة الصلاحيات هو تدهور بيئة العمل في العديد من الأقاليم والمحافظات، اذ تكون غير جاذبة للخبرات، لذا فقد اسهمت هذه الظروف في إضعاف الكفاءة المؤسسية وقلة الكوادر البشرية المتخصصة صاحبة الخبرات، مما شكل احد معوقات تطبيق الفيدرالية في العراق.
٣. ان من نتائج قلة الكوادر الإدارية المتخصصة في الأقاليم والمحافظات، هو ضعف الأداء المؤسسي الذي بدوره يعد عائقاً امام تطبيق النظام الفيدرالي في العراق، فغياب الكفاءات الإدارية المؤهلة يسهم في تعقيد الإجراءات والبطء في اتخاذ القرار، بالإضافة الى ما تسببه قلة الكفاءات الإدارية من هدر للمال العام والتسبب في زيادة النفقات العامة.
٤. ان مخاوف تهديد وحدة الهوية الوطنية ووحدة الدولة تعد احد اهم التحديات او المعوقات التي تواجه تطبيق النظام الفيدرالي في العراق.
٥. ان الأسباب التي تقف وراء عدم استجابة السلطة المركزية لتطبيق النظام الفيدرالي وتمسكها في عدم نقل الصلاحيات للأقاليم والمحافظات، كثير ومتعددة منها التوجه نحو حصر السلطة بيد الحكومة المركزية إضافة الى التوترات الطائفية وأسباب أخرى متعلقة بتهديد الامن الوطني وغيرها.

ثانياً: التوصيات وتمثلت بالاتي:-

١. ضرورة اعتماد نظام حوكمة الموارد البشرية وتشجيع الاستثمار في المجال الالكتروني وتعزيز التدريب المتخصص في ادارة الصلاحيات لبناء رأس مال بشري قادر على إدارة الصلاحيات المنقولة بكفاءة عالية.
٢. ضرورة النص على توفير بيئة عمل تكون لائقة ومناسبة للكوادر الإدارية في الأقاليم والمحافظات، لغرض تمكينها من ممارسة الصلاحيات المنقولة من المركز.
٣. إضافة مادة الى قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨، تنص على الزام مجالس المحافظات بنشاء برامج بالتعاون مع المؤسسات ذات العلاقة ومنها الجامعات، يكون الهدف من هذه البرامج بناء القدرات وتعزيز الشفافية بهدف تكوين إدارة قادرة على إدارة الصلاحيات المنقولة وتحقيق أداء مؤسسي متميز يسهم في تعزيز التنمية

المحلية.

٤. يجب الاهتمام بمبادئ المساءلة والشفافية والكفاءة لما لها من دور رئيسي في تعزيز الأداء المؤسسي، بالإضافة الى مساهمتها في سرعة حل الإشكاليات التي تواجه التطبيق العملي، كونها سوف تسهم في تولي اشخاص مؤهلين لمثل تلك المهام.
٥. إقرار نظام يتضمن اليات خاصة بتوظيف واختيار موظفين ممن تتوافر فيهم قدرات قيادية، لتولي مهمة تنفيذ الصلاحيات المنقولة من المركز، ولضمان إدارة الموارد بشكل مناسب وتحقيق العدالة في توزيع الثروات وتعزيز قيم التعايش المجتمعي على أساس المواطنة.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. احمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣، دراسة في إشكالية الرئاسة الثلاث، بيروت: مكتبة السنهوري، ٢٠١٧.
٢. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٥.
٣. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقاتها، ط١، بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٦.
٤. كمال خيرى كصير الجعشمي، افاق وتحديات اللامركزية الإدارية، دراسة مقارنة، ط١، القاهرة: المركز والوطني للنشر والتوزيع، ٢٠٢١.
٥. محمد هماه ندي، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دراسة تأصيلية سياسية وقانونية، أربيل: دار نارس للطباعة والنشر، ٢٠٠٢.
٦. ناظم عبدالواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، ط١، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ٢٠٠٩.

ثانياً: الرسائل والاطاريح

١. رسل قاسم لعبي، "المعوقات القانونية في تطبيق اللامركزية الإدارية في العراق"، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠٢٣.

ثالثاً: البحوث

١. اسراء رياض جميل البياني، "تأثير ممارسات ادارة الموارد البشرية في درجة تطبيق اللامركزية الإدارية"، بحث تطبيقي على هيئة السياحة في العراق، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد ٣، المجلد ٢١، (٢٠٢٥): ص ٥٧.
٢. ايوب محمد طيب، "ماهية الهوية الوطنية وتحدياتها، تحديات الهوية الوطنية العراقية نموذجاً"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، (٢٠٢٤): ص ٢٣٨.
٣. د. احمد عدنان كاظم، "إشكالية نقل الصلاحيات من الحكومة الاتحادية إلى الإدارات المحلية في العراق رؤية تحليلية في الواقع والطموح"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥٣، المجلد ١٣، (٢٠١٨): ص ١٤- ١٥.

٤. د. إسراء علاء الدين نوري، "الفيدرالية في الدستور العراقي الواقع والمستقبل بعد الانسحاب الأمريكي"، مجلة رسالة الحقوق، العدد ٤، (٢٠١٢): ص ٢٢٩.
٥. د. عمران عيسى حمود، "اشكالية اقامة الفيدرالية في العراق، الفرص والتحديات"، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٢، المجلد ٤٨، (٢٠٢٠): ص ٣٧٢.
٦. د. هادي مشعان ربيع، "الفيدرالية في العراق، دراسة في مشروع إقليم المنطقة الغربية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الانبار، العدد ٨، (٢٠١٣): ص ٢٠٥.
٧. سعد علي حسين التميمي، "معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق"، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٤٢، (٢٠١٣): ص ٢٢.
٨. عادل محسن كريم، "حوكمة الموارد البشرية وتأثيرها في تعزيز اللامركزية الإدارية"، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد ٧٧، (٢٠٢٤): ص ١٣٨.
٩. ميثاق مناحي العيسى، "اللامركزية الإدارية واليات تعزيزها في العراق"، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين، العدد ٢٧، المجلد ٥، (٢٠٢١): ص ١٠٠.

رابعاً: التشريعات

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.