المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: النظام الفيدرالي ادارة التعددية الاثنية والعرقية
اسم الكاتب: أ.م.د. عزيز جبر شيال
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/1963
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 03:24 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

النظام الفيدرالي
ادارة التعددية الاثنية والعرقية

الاستاذ

المساعد الدكتور

عزيز جبر

شيال(*)

المقدمة

ظهرت معظم الأنظمة الفدرالية من الناحية التاريخية ، نتيجة كيانات منفصله سابقا، مثل المستعمرات الامريكيه الثلاثة عشر، والكانتونات السويسرية، اتحدت مع بعضها بعضا لتشكل حكومة فيدراليه. وقد احتفظت هذه الكيانات ببعض السلطات لنفسها، ولكن كيانات أخرى اندمجت مع الحكومة المركزية للبلد الجديد، كما تبنت بعض الدول الأحادية / المركزية (البسيطة) مثل اسبانيا وبلجيكا وجنوب إفريقيا، الهيكلية الفدرالية كوسيلة للاحتفاظ بالحكومة المركزية للقيام ببعض المهمات، وفي الوقت نفسه إعطاء المزيد من السلطات للحكومات الإقليمية للقيام بالمهمات الأخرى، إن نظام حكومة فدرالي يسمح في العديد من المجتمعات متعددة الأصول والانتماءات الدينية والطائفية والعرقية بالاعتراف بهذه التعددية وبالمصالح والهوية المشتركة في الوقت نفسه ،وهو ما تسعى إليه المجتمعات المعاصرة إذ أن عدم الاعتراف بهذه الانتماءات التي تشكل ثقافات فرعيه يعيق نمو واكتمال شروط الثقافة المشتركة والهوية الوطنية، ومن هنا يغدو الحل الفدرالي ضامنا لإدارة التعددية الأثنية المشتركة (الثقافة المشتركة) من جهة ولاتغمط حقوق مكونات الشعب تحت الهوية الواحدة من جهة ثانية.

إن ما تعانيه المجتمعات في اغلب دول العالم الثالث التي تبنت هيكلية الدولة الواحدة البسيطة التي يسعى نظامها السياسي إلى فرض الهوية الواحدة عبر تخطي أو حتى قمع الثقافات الفرعية أحيانا لم تؤد إلا إلى مزيد من المشاكل وتبديد الموارد باتجاهات لا

(*)كلية العلوم السياسية-الجامعة المستنصرية

تخدم التنمية المستقلة (التنمية البشرية). ولعل ما يعانيه السودان والعراق مثلا من مصاعب ومخاطر وعنف يعيق بناء دولة عصرية قائمة على أسس ديمقراطيه وتعدديه، تتيح ألفرصة لأبناء الوطن الواحد لبناء مستقبل زاهر، وقد يكون النظام الفدرالي احد الوسائل الناجعة في إدارة التعددية الاثنية والعرقية سلميا ويقلص دوامة العنف التي تشهدها وتعيش آثارها التي بدأت تنخر في النفوس وتباعد بين شركاء الوطن، ومما لا ريب فيه انه لا يوجد نظام فدرالي واحد يستطيع تلبية حاجات الدول وحتى تلك التي تتشابه في مشكلا ها، ولكن بالإمكان الاستفادة من التجارب العالمية لإيجاد أساليب مختلفة للتعامل مع التحديات من خلال الاطلاع على ما حققته من نجاحات أو فشل على حد سواء، لذا فأن هدف البحث هو الإجابة عن سؤال مركزي، ما هي الفدرالية التي من الممكن إن تؤدي إلى بناء دولة عصرية في العراق وكيف السبيل إلى ذلك؟

ما المقصود بالفدرالية؟

يوجد في العالم اليوم حوالي دولة فيدرالية تمثل في مجموعها بالمائة من عدد سكان العالم، وتضم هذه الدول عددا من اكبر الدول الديمقراطية في العالم وأكثرها تعقيدا:- الهند والولايات المتحدة والبرازيل وألمانيا والمكسيك . لقد أدى نظام الحكم في هذه الدول على الرغم من كونه معقدا أحيانا إلى أن تصبح هذه الدول من بين أكثر دول العالم ازدهارا وثروة حيث تتوفر الخدمات الحكومية على أعلى المستويات فما المقصود بالفدرالية وما هي مبادئها ؟ وماهي أوجه المرونة والقصور التي تواجه الفدرالية؟

الفدرالية تعني من الناحية اللغوية "الاتحادية" أما من الناحية السياسية والقانونية فإ ها تعني: إنشاء أو إعادة تكوين نظام سياسي يسمح لممثلي مكونات المجتمع العرقية والدينية والطائفية بالمشاركة والحوار والتباحث بشأن مصالحهم ومطامحهم و الاقتسام الدستوري للصلاحيات وتوزيع الثروات الوطنية على أسس عادلة[1] وتنشأ الفدرالية أما من اتحاد عدة دول أو ولايات أو دويلات / جمهوريات / كانتونات في شكل دولة واحدة

[1] **قارن مع جريدة الصحافة الالكترونية ((الفدرالية استيعاب التنوع واضعاف الوحدة القومية)) مقال منشور على الانترنيت بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٧**

تتنازل كل واحدة منها بمقتضى الدستور عن بعض سلطا ا الخارجي إلى دولة الاتحاد قيام دولة بسيطة بإعادة توزيع السلطات الداخلية بموجب الدستور الذي يمنح مناطق أ محافظات أو مقاطعات صلاحيات إنشاء حكومات محلية وسلطات تشريعية وأحيانا قضائية لتنظيم شؤو ا الداخلية وإ ا تنشأ بين أجزاء من بلد واحد تفصل بينها حواجز لغوية وثقافية وعقد تاريخية وتعني الفدرالية أيضا بأ ا نظام سياسي يفترض تنازل عدد من الدول أو المكوناتشعب معين عن صلاحيا ا وامتيازا ا واستقلالها لمصلحة سلطة عليا موحدة تمثلها على الساحة الدولية وتكون مرجعها في كل ما يتعلق بالسيادة والأمن القومي والدفاع والسياسة الخارجية.

والفدرالية وفق هذا المفهوم هي نوع من الاتحاد الطوعي بين كيانات سياسية منفصله أو قوميات وأعراف متباينة قررت العيش ضمن كيان سياسي واحد تحتفظ فيه المكونات الشعبية أو الدول المتحدة بصلاحيات داخلية ضمن حدودها المحلية ، على أن تمنح الصلاحيات السيادية الأساسية للسلطة الاتحادية في المركز، وتدور كيانات الفدرالية في العالم حول هذا المفهوم وأن كانت تختلف فيما بينها في الأسباب والجذور التاريخية ومراحل التشكيل والنتائج، وفي القرن الماضي بشكل خاص ارتبطت ظاهرة الفدرالية بمبادئ الدفاع عن حقوق الأقليات والاثنيات القومية والدينية الصغيرة بالتوجه نحو إضعاف مفهوم الدولة المركزية ولذلك تركز الاتحاد الفيدرالي كوسيلة لجمع كيانات متنوعة دينيا واثنيا ومذهبيا في إطار دولة واحدة[2].

عادة ما يقارن بين النظم الفدرالية والنظم السياسية ذات المصدر الواحد للسلطة المركزية، إذ يرى بعض الباحثين اختلافات ضئيلة بين الفدرالية واللامركزية أو الفدرالية ونقل السلطة من المركز إلى الإطراف أو الفدرالية والتبعية، وعلى الرغم من وجود بعض التشا ات بين هذه المفاهيم جميعا، إلا انه يجب عدم الخلط بينها، إذ يوجد عدد من

---

[2] د. نوري لطيف . القانون الدستوري . المبادئ والنظريات العامة ، الطبعة الاولى ، الجامعة المستنصرية بغداد -١٩٧٦ . ص١٣٨

[3] Kris Deschouwer: Belgium:Ambiguityand Disagreeunent Aglobal Dialogue on Federalism ،Fornm of Fedration،Booklet Series Vol.1, 2005 ،pp.10-12

[4] Forum of Federations : The Federations Systems in the World >Article Published in Website www.forumfed .org.

التكوينات الممكنة تحت المصطلح الشامل المسمى (النظام السياسي الفدرالي) وأشهر هذه التكوينات هو الاتحادات الفدرالية والكونفدرالية وعندما نتكلم عن اتحاد فيدرالي ،فإننا نشير إلى نظام سياسي يشمل نوعا من المشاركة في السلطة، فالحكومة تتألف من نظامين في الأقل: حكومة مركزية أو فيدرالية، وكذلك حكومات الوحدات المكونة لها مثل المقاطعات والولايات ، وكل نظام من الأنظمة الحكومية ينال حصة من الموارد المالية التي تحدد طبقا لمتطلبا ا المعينة، وقد تشكل البلديات في بعض الأحيان أيضا مستوى متميز في النظام الحكومي، ويعترف الدستور في جميع دول الفدرالية بالحكومة الفدرالية أو المركزية فضلا على مستوى ثان من النظام الحكومي، ويمارس كل من هذه النظم سلطاته الخاصة، على سبيل المثال تتكون الحكومة الفدرالية في كندا من مقاطعات، وفي سويسرا من كانتونات وفي ألمانيا من لاندر، وفي الولايات المتحدة الأمريكية من ولايات مختلفة، وفي يوغسلافيا من جمهوريات وفي اسبانيا من مناطق تتمتع بالحكم الذاتي. وأيا كان الاسم فأن كل هذه الكيانات مثلها في ذلك مثل الحكومات الفدرالية لها اختصاصا ا السيادية المقصورة عليها ويتم تحديد هذه الاختصاصات السيادية في الدستور وليس في أي مستوى حكومي آخر، ونتيجة لذلك لا تعد الحكومة الفدرالية ولا حكومات المناطق المختلفة المكونة لها تابعة دستوريا لبعضها بعضا كما يقوم الشعب بانتخاب كل نظام حكومي انتخابا مباشرا .

يرى البروفسور رونالدك. واتسن إن الأنظمة السياسية الفدرالية والاتحادات الفدرالية هي أساسا مصطلح معياري وليس وصفي ، ويشير إلى التشجيع على قيام نظام حكومي متعدد المستويات بحيث يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الإقليم، ويقوم هذا المصطلح عن أساس القيمة والمصداقية المفترضة ما بين الوحدة والتعددية وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجما. أن جوهر الفدرالية هو ترسيخ الوحدة واللامركزية والمحافظة عليهما في آن واحد[5]. أما كون المصطلح وصفيا فأنه يشير إلى مجموعة واسعة من الأنظمة السياسية ، حيث هناك كما اشرنا مستويين أو أكثر من الحكم ومن ثم تضم عناصر من الحكم المشترك من خلال

[5] سيلين اومكير ((الفدرالية مبادئها ، مرونتها وقصورها)) مجلة الاتحادات الفدرالية كندا اوتارا طبعة خاصة ٢٠٠٦. ص٣.
[6] المصدر نفسه، ص٩.

المؤسسات المشتركة والحكم الذاتي الإقليمي للحكومات في الوحدات المكونة للدولة الفدرالية ، وذلك بعكس المصدر المركزي الواحد للدولة البسيطة . إن هذه الفئة من (الدول الفدرالية) تضم أصنافا عديدة تتراوح مابين "أشباه الأنظمة الفدرالية " والأنظمة الفدرالية إلى الكونفدراليات فهي إما اتحادات لامركزية دستوريا، أو أنظمة فدرالية ، أو كونفدرالية أو فدرالية لاتماثلية ،أو الدولة المشاركة، أو السيادة المشتركة أو التحالف غير الرسمي ، العصبة أو السلطات الوظيفية المشتركة" والفقرة أدناه توضح نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية ، وأمثلة لكل منها . وقبل إن نعرض للفقرة المذكورة ينبغي الإشارة إلى إن أنظمة سياسية أخرى خارج التصنيف العام للأنظمة الفدرالية قد تحتوي في داخلها أيضا على بعض الترتيبات الفدرالية ذلك إن الزعماء السياسيين وبناة الأمم يكونون اقل التزاما باعتبارات تتعلق بالنقاء النظري مقارنة بالبحث عن ترتيبات سياسية قابلة للتحقيق ، ويمكن لمثل هذه الاعتبارات أيضا إن تقود إلى أشكال مختلفة ومبتكرة مثل الاتحاد الأوربي الذي اخذ في السنوات الأخيرة يتضمن بعض ملامح الفدرالية ، على الرغم من انه كان أساسا ترتيبا كونفدراليا صافيا"[7].

نطاق الأنظمة السياسية الفدرالية وأمثلة لها :

:- الاتحادات Unions : وهي عادة ما تسمى الدولة البسيطة أو الدولة الموحدة ، وهي الدولة التي تتولى سلطات الحكم فيها حكومة واحدة ولها دستور واحد يسري على جميع أجزاء الدولة ، ويخضع الإفراد فيها لنفس القوانين ولسلطة واحدة ، ومن أمثلتها اغلب الدول العربية واليابان ولكن وضعها هنا باسم الاتحادات نابع من إن هناك خطأ في تصنيفبعض الدول بأ ـا دول موحدة في حين إن هذه الدول مقسمة إلى وحدات إدارية تتمتع بسلطات لامركزية وفيها تشريعات متعددة ، وحجتهم في ذلك إن سلطات الحكم مركزة في يد حكومة واحدة[8] . إن اغلب الدول اليوم تمثل كيانات مدنية مركبة تحتفظ فيها الوحدات المكونة بتماميتها بشكل أساسي أو حصري من خلال هيئات الحكم

---

[7] للمزيد من التفصيلات انظر: Elazar Daniel –Fedralism : An overview- pretaria: HSRC.19995PP.19-30

[8] رونالدك واتسن– المصدر السابق ص[٩].

[9] د. نوري لطيف – المصدر السابق –ص١٣٤.

[10] المصدر نفسه.

العامة المشتركة وليس من خلال هياكل مزدوجة ومثال على ذلك نيوزيلندا ولبنان وبلجيكا قبل إن تصبح دولة فدرالية عام) عندما عمل المشرعون المركزيون أيضا بتقويض مزدوج كمستشارين إقليميين أو مجتمعين إما في لبنان فأن توزيع المناصب السياسية في الدولة اللبنانية وفقا لاعتبارات طائفية يجعلها ضمن تصنيف الاتحادات .

- الاتحادات اللامركزية دستوريا Constitutionality Decentralized Unions وهي دول مركزية بصورة أساسية من ناحية الشكل ، حيث تناط فيها السلطة النهائية إلى الحكومة المركزية ، ولكنها تضم وحدات فرعية حكومية محمية دستوريا وذات حكم ذاتي وظيفي ومن أمثلتها الكاميرون التي تضم مقاطعات .والصين الشعبية التي تضم مقاطعات زائدا (() مناطق حكم ذاتي زائد ( ) بلدية ومنطقتين إداريتين خاصتين هما هونج كونج ومكاو. وفرنسا التي تقسم إلى (.) منطقة وجزر فيجي التي تتكون من رابطة جماعية تمثل مجتمعين عرقيين [11].
- الاتحادات الفدرالية Federations:- وهي كيانات مدنية مركبة تضم وحدات مكونة قوية وحكومة عامة قوية أيضا، ولكل منها سلطات عهد ا الشعب إليها بموجب الدستور، وصلاحيات في التعامل المباشر مع المواطنين ويوجد حاليا نحو(.) اتحاد فدرالي في العالم تنطبق عليها المعايير الأساسية للفدرالية كما سيأتي لاحقا على الرغم من إن دستوري جنوب إفريقيا واسبانيا لم يعتمدا هذا المسمى، ومن أمثلتها جمهورية النمسا الاتحادية التي تتكون من ( ) مقاطعات وثلاثة أقاليم ومنظمات السكان الأصليين ، والإمارات العربية المتحدة التي تتكون من (() إمارات، والاتحاد الروسي الذي يتكون من ( ) وحدة ما بين جمهوريات وفئات متعددة المناطق والمكسيك التي تتكون من ( ) ولاية ومركز فدرالي، والهند التي تتكون من ( ) ولاية وسبعة أقاليم اتحادية، والولايات المتحدة الأمريكية التي تضم ( ) ولاية وتحالفين وثلاثة

[11] رونالدك واتسن– المصدر السابق ص١٠.
[12] المصدر نفسه، ص١٠-١٤.

أقاليم حكم داخلي ومحلي وثلاثة أقاليم غير منضمة و( ) عشيرة محلية تابعة من الأمريكيين الأصليين .

- الاتحادات والكونفدرالية Confederations:- وتكون بانضمام كيانات متعددة موجودة من قبل لتشكيل حكومة مشتركة لإغراض محددة (للشؤون الخارجية، أو الدفاع، أو لإغراض اقتصادية) غير إن الحكومة المشتركة تعتمد على الحكومات المكونة فتتألف من ممثلين عن الحكومات المكونة ولهذا يكون لها قاعدة انتخابية ومالية غير مباشرة فقط. والأمثلة التاريخية على ذلك سويسرا والولايات المتحدة من عام ( )-) واتحاد البينالوكس الاقتصادي الذي يضم ثلاث دول والجماعة الكاريبية (كاريكوم) الذي يضم ( ) دولة وخمسة أعضاء منسقة وكومنولث الدول المستقلة الذي يضم ( ) دولة والاتحاد الأوربي الذي يضم ( ) دولة [13].
- التحالفات الفدرالية Federacy : وهي تدابير سياسية ترتبط فيها الوحدة الأكبر بوحدة أو وحدات اصغر غير إن الوحدة الأصغر تحتفظ بقدر كبير من الحكم الذاتي ويكون لها دور اصغر في حكم الوحدة الأكبر، ويمكن حل العلاقة فقط عن طريق موافقة متبادلة وأمثلة ذلك علاقة بورتوريكو بالولايات المتحدة الأمريكية وكشمير بالهند وجزر الساند بفنلند وجزر الازور بالبرتغال وماريانا الشمالية بالولايات المتحدة وهذه الأمثلة تمثل تحالفات فدرالية وهناك تحالفات فدرالية تظهر على شكل دولة شريكة ومن أمثلتها ليخنشتاين مع سويسرا وموناكو مع فرنسا وسان مارينو مع ايطاليا وبوتان مع الهند كما تظهر تحالفات خرى على شكل سيادة مشتركة مثل العلاقة بين اندورا وفرنسا واسبانيا [14].
- الدول الشريكة Associated States وهي تشبه علاقات التحالفات الفدرالية غير انه يمكن لأي من الوحدات فيها حل العلاقة من جانبها بناء على

---

[13] رونالدك واتسن، المصدر نفسه..
[14] المصدر نفسه، ص١٣.
[15] للمزيد من التفصيلات انظر :
Burgess.Michael and Alain G.Gagnon ،Eds.Comprative Federelism and Federation;Comparative Future Directions Henel Hempstead ; Harvester wheatsheaf ،1993

شروط متفق عليها من قبل ومثبتة في وثيقة أو معاهدة التأسيس ومقال ذلك العلاقة بين نيوزلندا وجزر كوك والانتيل الهولندية مع هولندا وجزيرة نيو مع نيوزلندا .

- دولة ذات سيادة مشتركة Condominiums وهي وحدات سياسية تزاول عملها تحت حكم مشترك من جانب دولتين خارجتين أو أكثر. ويكون للسكان سيطرة ذاتية داخلية كبيرة ومثال على ذلك اندورا التي مارست مهامها تحت حكم مشترك من فرنسا واسبانيا خلال الفترة – .
- العصبات Leagues :- وهي ترابطات بين وحدات تنظيمية مستقلة سياسيا لإغراض معينة ، وتزاول عملها من خلال أمانة عامة مشتركة وليس من خلال حكومة واحدة ويمكن لأعضائها الانسحاب منها من جانب واحد ومن أمثلتها جامعة الدولة العربية ورابطة أمم جنوب شرق أسيا ور ابطة دول الكومنولث ورابطة جنوب أسيا للتعاون الإقليمي (سارك) .
- السلطات الوظيفية المشتركة Joint Functional Authorities: وهي وكالات يؤسسها نظامان او أكثر للقيام بصورة مشتركة بتنفيذ مهمة مهام معينة ومن أمثلة ذلك منظمة مصائد الأسماك في شمال غرب المحيط الأطلسي (NAFO) والوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) ومنظمة العمل الدولية (ILO) وقد تتخذ أيضا هذه السلطات الوظيفية المشتركة شكل منظمات عبر الحدود تؤسسها حكومات فرعية مجاورة كالجمع ما بين ولايات لغرض التنمية الاقتصادية والتي تضم أربع مناطق في ايطاليا وأربع لاندات نمساوية وجمهوريتان يوغسلافيتنا ومقاطعة لاندر ألمانية والتي تأسست في عام واتحاد بديجو بازيليانسيس ما بين الولايات والذي يشمل التعاون السويسري والالماني والفرنسي في منطقة بازل .

---

[16] رونالدك واتسن– المصدر السابق ص١١.
[17] المصدر نفسه.
[18] المصدر نفسه، ص١٨.
[19] رونالدك واتسن، المصدر نفسه.

خصائص النظم السياسية الفيدرالية

- وجود مستويين او أكثر من الحكم تضم عناصر من الحكم المشترك من خلال المؤسسات المشتركة والحكم الذاتي الإقليمي للحكومات في الوحدات المكونة للدولة.
- تعدد إشكال الدولة الفدرالية من حيث درجة المركزية او الامركزية والترتيبات المالية وطابع المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- القبول بدرجة معينة من عدم التماثل في العلاقة ما بين الوحدات والأعضاء والحكومة الفدرالية ذا ا.
- تباين الأسباب الدافعة إلى تكوين الفدراليات.
- علوية الدستور الفيدرالي.
- تحديد السلطات الفيدرالية والسلطات المحلية (الإقليمية) في الدستور الفيدرالي ووجود قدر من الاعتماد المتبادل.

توزيع الموارد المالية

يعد تخصيص الموارد المالية لكل مستوى من الحكم ضمن النظام الفدرالي أمرا هاما لسببين رئيسين : أولا إن هذه الموارد تمكن الحكومات او تقيدها فيما يتعلق بممارسة مسؤوليا ا التنفيذية والتشريعية كما نص عليها الدستور. وثانيا إن سلطات فرض الضرائب والإنفاق هي بحد ذا ا أدوات هامة لضبط الاقتصاد والتأثير فيه .

تحدد معظم الأنظمة الفيدرالية في دساتيرها، او في تشريع خاص كما هو الحال في بلجيكا سلطات جمع الإيرادات الخاصة بكل واحد من مستوى الحكم وتشكل رسوم الجمارك والمنافع العامة وضرائب الشركات وضريبة الدخل للأفراد ومختلف ضرائب المبيعات والاستهلاك السلطات الضريبية الرئيسة، وتخضع على الأغلب للسلطة القانونية الفيدرالية، وذلك من اجل ضمان فرض رسوم جمركية داخلية فعالة، وتحقيق وحدة اقتصادية، كما إن ضرائب الدخل على الشركات تخضع للسلطات الفدرالية لان الشركات الكبرى عندما تحقق أرباحها تكون قد عبرت حدود الوحدات الإقليمية الداخلية

[20] G.Elazar، Fedralism;An Overview، Hsrc،Pretoria، ،1995 p.19

وبالإمكان أن تكون مشتركة ولا علاقة لمقر الشركة بالضريبة على العكس من ضريبة الدخل على الأفراد والتي ترتبط بمحل الإقامة .

ثمة مسالة أخرى تتعلق بتوزيع الموارد المالية ، وهي توزيع ريع الموارد الطبيعية إذ عادة ما يكون التوزيع من مسؤولية السلطة الفدرالية بسبب وجود فوارق هائلة في ثروات الوحدات المكونة للفيدراليات ،الأمر الذي جعلها موضع خلاف إلى أقصى حد في كندا ونيجيريا والبرازيل ، كما أ ا أصبحت مصدرا كبيرا للخلافات في العراق وهناك مصدرين آخرين هامين لجمع الأموال من جانب الحكومة ، وهي الدين العام وهذا مصدر مفتوح لمستويي الحكم في معظم الأنظمة الفيدرالية على الرغم من إن الدين الخارجي في بعض الحالات أهمها النمسا والهند وماليزيا يخضع بشكل مطلق للسلطة الفيدرالية ، وفي حالة استراليا يتم تنسيق جميع أشكال الدين العام الأساسية على المستوى الفدرالي والإقليمي ومن خلال عمل مجلس القروض بين الحكومي ، والمصدر الثاني هو عمل الشركات والمشاريع العامة والتي قد تشكل أرباحها مصدرا للدخل الحكومي وهذا الأخير في معظم الأنظمة الفدرالية يكون لمستوى الحكومة الفدرالية والإقليمية .

تخصيص سلطات الإنفاق

إن توزيع سلطات الإنفاق في كل نظام فدرالي يتطابق مع الإطار المشترك للمسؤوليات التشريعية والإدارية المخصصة لكل حكومة ضمن الفدرالية وهناك بعض النقاط التي يجب ملاحظتها وهي :

:- حينما تكون مسؤولية إدارة جانب كبير من التشريع الفدرالي مناطة بحكم الدستور للحكومات المكونة للفيدرالية ، تكون مسؤوليا الإنفاق الدستورية للحكومات الإقليمية أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية للوحدة.

---

[21] رونالدك واتسن المصدر السابق ص٥٥-٥٦.
[22] المصدر نفسه، ص٥٦.
[23] المصدر نفسه، ص٥٧.

- إن متطلبات الإنفاق في مختلف مجالات المسؤوليات قد تختلف مثلا إن الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية هي نسبيا مهمات اعلى كلفة مقارنة بالمهمات المتعلقة بالتنظيم والضبط .
- في معظم الأنظمة الفدرالية لم تكن سلطة الإنفاق في كل مستوى من مستويات الحكم محصورة بالضبط بما هو وارد في الصلاحيات القانونية التشريعية والإدارية، لقد كانت النظرة للحكومات عادة هي أ ـا تملك سلطة إنفاق عالية

ولكي تتمكن السلطات المحلية من الإنفاق فإ ـا تعتمد بشكل كبير على ماقدمه السلطات الفيدرالية من منح مشروطة وغير مشروطة ومن أجزاء من الضرائب الفدرالية أومن حقها من توزيع الموارد الطبيعية والإيرادات التي حدد ـا الدساتير وفق التعداد السكاني او الكثافة السكانية.

مسألة عدم التوازن العمودي والأفقي

يوجد نوعان من عدم التوازن وهما العمودي، والذي يحدث عندما تعجز موارد الحكومة الفدرالية المحددة دستوريا عن مطابقة مسؤوليات نفقا ـا المحددة دستوريا أيضا ويحدث هذا اللاتوازن لسببين:

.-عدم إناطة تحصيل الضرائب بالسلطات الفدرالية و ـذا تعجز عن تغطية الإنفاق الأكثر كلفة مثل التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية والتي تعد من صلاحيات الحكومة الإقليمية.

- عدم القدرة على التنبؤ بالحاجات المستقبلية مما يتطلب بناء مسارات داخل الفدرالية يمكن بواسطتها تصحيح حالات اللاتوازن من حين لآخر.

إما اللاتوازنات الأفقية فإ ـا تحدث عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة إن تقدم لمواطنيها على نفس المستوى انطلاقا من مستويات ضريبية مقارنة ، كما إن اللاتوازن الأفقي يحصل أيضا في اختلاف الإنفاق بسبب الاختلاف في الخصائص الاجتماعية الديمغرافية السكان الوحدات

مثل التوزيع السكاني وظاهرة الانتقال إلى المدن والتكوين الاجتماعي وهيكل الأعمار وكلفة توفير الخدمات التي تتأثر بعوامل مثل مدى الإدارة العامة والبيئة المالية والاقتصادية .

مسارات ومؤسسات التعديل المالي

لقد وجد من الضروري وضع مسارات وأنظمة لتسهيل التعامل بشكل منتظم مع التوازنات الأفقية والعمودية بسبب تغير قيم مصادر الإيرادات ومسؤوليات الإنفاق على مر الزمن ، ويمكن ملاحظة أربعة أنماط مميزة فيما يتعلق بالمسارات الخاصة بتعديل قضايا مالية الفدرالية ففي الهند واستراليا قامت الحكومة بتأسيس لجان خبراء بإشكال مختلفة وعهدت إليهم بالمهمة الأساسية المتعلقة بتحديد صيغ التوزيع هذه . الصيغة في استراليا هي لجنة دائمة، بينما في الهند لمدة خمس سنوات وتقام بشرط دستوري وتستمع هذه اللجان لأطروحا من جانب حكومات الولايات وترفع تقاريرها إلى الحكومة الفدرالية التي تتبع عادة توصيا م ، كما تمتع جنوب إفريقيا من خلال لجنة المالية والموارد والضرائب هذه النمط العام ، ولكن اللجنة المالية المركزية عمليا كانت في كثير من الأحيانتخالف توصيا ا الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف قيمتها كسلطة مستقلة.

أما النمط الثاني فهو وجود تدابير احتياطية دستورية من اجل إقامة مجلس بين حكومي يتألف من ممثلين عن الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات والمثال على ذلك هو المجلس المالي الوطني في ماليزيا.

إما النمط الثالث فتمثله ألمانيا والنمسا وسويسرا وبلجيكا والولايات المتحدة حيث تحدد الحكومة الفدرالية المنح للولايات ، ولكن مع وجود ممثلين رسميين عن الولايات في الهيئة التشريعية الفدرالية، فأن ممثلي الولايات يشاركون في عملية إقرار المنح (على الرغم من وجود اختلاف في الترتيبات في هذه الفدراليات).

النمط الرابع موجود في كندا حيث تخضع عملية تقرير صيغة التعامل وبرامج التحويل الضريبة الأخرى والإنفاقات الضريبة لسيطرة الحكومة الفدرالية التي لاتتضمن هيئتها التشريعية أية تدابير احتياطية لتمثيل رسمي من جانب حكومات

---

[24] رونالدك واتسن، المصدر نفسه، ص٥٩-٦١.

[25] G Elazur،op.cit.p20.

المقاطعات وعلى الرغم من ذلك ونظرا لأهمية هذه القضايا فقد كانت العلاقات المالية الفدرالية – الإقليمية موضعا للمناقشات المطولة في عدد لا يحصى من اللجان بين مسئولين من الحكومة الفدرالية وحكومات المقاطعات .

لقد نشأت وتطورت في جميع الأنظمة الفدرالية تقريبا ولكن بشكل خاص استراليا والهند وماليزيا وألمانيا وكندا مجموعة متنوعة من المجالس واللجان بين الحكومية من اجل تسهيل عملية الترتيبات المالية، وقد ذهبت استراليا إلى المدى الأبعد من بين الدول في تطوير هذه الهيئات من خلال ثلاث مؤسسات بين حكومية جديرة بالذكر، وهي مجلس رؤساء الوزارات يؤدي دورا هاما في المداولات بشان التحويلات ولكنه هيئة لم تتأسس دستوريا. مجلس القروض الذي يتبنى عملية الاقتراض للحكومة الفدرالية والولايات تم تأسيسه بتعديل دستوري في العام ، ويستطيع اتخاذ قرارات ملزمة على المستويين الحكوميين، ولجنة الكومنولث الخاصة بالمنح وهي هيئة دائمة قامت منذ عام بتقديم النصح للحكومة الفدرالية بشأن تحويلات التعادل.

أما في ألمانيا وبسبب الصفة المميزة للمجلس الفدرالي الثاني الذي يتألف من مندوبين عن السلطة التنفيذية في المقاطعات ، فقد أدى هذا المجلس ولجانه المختلفة دورا رئيسا في المداولات بين الحكومية المتعلقة بتعديل الترتيبات المالية فدرالية . بينما في أنظمة أخرى بما في ذلك سويسرا وبلجيكا فقد قامت لجان دورية من حين لآخر بتقديم النصح والمشورة للحكومات بشأن تحويل الترتيبات المالية بين الحكومية .

الفدرالية التعاونية مقابل الفدرالية التنافسية

أدى شيوع الاعتماد المتبادل والحاجة لمؤسسات بين حكومية للتعامل مع هذا الأمر إلى وجود تأكيد على الفدرالية التعاونية بداخل معظم الاتحادات الفدرالية ، لكن مفهوم الفدرالية التنافسية له نفس الأهمية، وتشير التحليلات إلى انه توجد مزايا وعيوب

[26] توماس جية كورستر العولمة : الواجهة الاقليمية الدولية ، المجلة الكنسية علوم الاتكتيك ١٨: اربع ١٩٩٥ ص١-٢٠ نقلاًعن رونالدك واتسن، المصدر السابق ص ٦٩-٧١.
[27] رونالدك واتسن– المصدر السابق ص٧١-٧٢.

تصاحب كل منهج على حدة ، فالفدرالية التعاونية تسهم في تقليل الصراع وتتيح التنسيق، ولكن حين تصبح فيدرالية متشابكة إلى مدى الذي اختبرته ألمانيا على سبيل المثال فقد تؤدي إلى ما اسماه أحد الباحثين مصيدة القرار المشترك التي تقلل من استقلالية وحرية الحركة بالنسبة للحكومات على المستويين، وعلاوة على ذلك ففي الحالات التي يمن فيها الفدرالية التنفيذية، فقد تؤدي إلى تقييد دور المجالس التشريعية، وعلى الرغم من ذلك فأن كل اتحاد فدرالي تقريبا قد وجد انه من المستحيل إن يعزل الأنشطة الخاصة بمستويات مختلفة من الحكم في اتحاد فدرالي ما في أقسام منعزلة عن بعضها تماما، وفي ضوء عدم إمكانية تجنب تداخل الاختصاص، فأن الفدرالية التعاونية في صورة التعاون البين حكومي قد اثبت أ ا لازمة في كل الاتحادات الفدرالية، بيد إن السؤال يظل إلى إي مدى يمكن لهذا التعاون البين حكومي إذا كان واسع النطاق إن يقيد فرض الإجراءات والمبادرات المستقلة من جانب كل مستوى من مستويات الحكم على حدة .

ويدفع مؤيدو الفدرالية التنافسية بان التنافس بين الحكومات في اتحاد فدرالي ما قد يسفر في واقع الأمر عن نتائج معقدة بالنسبة للمواطنين، وعلى سبيل المثال فأن من المحتمل إن تؤدي المنافسة الاقتصادية إلى منافع ممتازة مقارنة بالاحتكارات او الاحتكارات المقلة كذلك فانه من المحتمل إن تؤدي المنافسة بين الحكومات التي تخدم نفس المواطنين إلى تقديم خدمات أفضل للمواطنين ، وتلزم الإشارة هنا إلى إن الإفراط في الفدرالية التنافسية يمكن إن يؤدي إلى الصراع والاستياء البين حكومي والى وجود تأثير مفرق بداخل الاتحادات الفدرالية . وقد تؤدي الفدرالية التعاونية المفرطة إلى تقويض المساءلة الديمقراطية في كل حكومة على حدة أمام منتخبيها، لذا فأن الحاجة للتوازن يبدو أ ا الفكرة الأساسية ، وعادة ما وجد إن هناك ثمة حاجة تمزج بين التعاون لتجنب التأثير الضار للصراع في مجالات الاعتماد المتبادل ، وبين التفاوض التنافسي بين الحكومات التي دف كل منها من خلال الإجراءات المستقلة لخدمة مصالح المواطن على نحو أفضل ، وفي هذه الظروف حاولت معظم الاتحادات الفدرالية تعزيز المساءلة المباشرة لمندوبيها في

---

[28] ScharpF.F. Thejoiont DecisionTrap;Lessons from Gernom Federntion and European Lntegration puplic Aduinstrathion .661.1988.pp.238-278.

[29] رونالدك واتسن، المصدر نفسه، ص٧٧-٧٨.

[30] البرت برلاتيون بيان تكميلي في الجذر المكعب الهيئة بالاحتمالات الوحدة والتقدير الاقتصادي في كندا اوتاوا وزارة الامداد والخدمات الكندية ١٩٨٥ ص٤٨٦-٥٢٦ نفس المصدر السابق.

المفاوضات البين حكومية ، من خلال تطوير الإجراءات والعمليات والمجالات التشريعية بداخل كل مستوى من مستويات الحكم بدلا من تعقيد التعاون البين حكومي .

هل يستطيع النظام الفدرالي المساعدة على إدارة التعددية الاثنية والقومية؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تعتمد على الجهة التي يوجه لها فإذا سألت معظم المواطنين في الهند وكندا وسويسرا سيكون الجواب نعم ولكن كثير في دول أخرى يعارضون فكرة التكيف مع المجموعات الاثنية والقومية ومساعد ا من خلال مؤسسات فدرالية، إن الفدرالية بالنسبة لهم هي الكلمة الأشد حتما، ويتخذ الفرنسيون أيضا في أوربا الغربية موقفا معاديا من الفدرالية وحتى الأمريكيين الذين يعيشون في أول نظام فدرالي والأطول عمرا نجدهم معجبين بالفدرالية ولكنهم يميلون إلى المعارضة في تطبيق النظام الفدرالي من اجل منح جماعات معينة من البشر حكما ذاتيا، لقد رسموا بصورة واعية تماما الحدود الداخلية لنظامهم الفدرالي من اجل تجنب هذا الأمر، وألان عندما يقترح العديد من الخبراء الدوليين إتباع النظام الفدرالي في دول أخرى مثل العراق فأ م يعنون أيضا نموذجا لا يستند إلى الفوارق الاثنية: اتحاد فدرالي تتقاطع فيه الحدود الداخلية مع الحدود الاثنية والقومية بدلا من إن تتطابق معها [31].

ترتبط المعارضة بالرأي القائل بأن هذا النظام لن ينجح، ويعتقد بعضهم منح الحكم الذاتي لمجموعات معينة من البشر سوف يفجر قوى تسعى إلى إزالة الحكم المركزي مما سيؤدي إلى ا يار الدولة او انقسامها إلى وحدات صغيرة كما حصل في دول أوربا الشرقية عقب ا يار النظام الشيوعي، متناسين إن حالات الفشل الرئيسة في الأنظمة الفدرالية أ ا كانت عمليا مجرد فدراليات شكلية، وفي العديد منها كانت مكرهة بالقوة على الاستمرار معا وكانت عمليا في الأغلب دولا مركزية متشددة، وكانت تفتقر إلى الديمقراطية ، وهذا يعني أن حكوما ا لم تكن تمثل شعو ا، وانه لم يكن هناك إي فرصة للحوار او التعاون فيما بين مجموعا ا القومية المختلفة، فليس من الغريب إذن إن قررت

---

[31] المصدر نفسه، ص٧٨-٧٩.

[32] جون ملكاري : هل يستطيع النظام الفدرالي المساعدة على ادارة التعددية الاتنية والقومية مجلة الاتحادات الفدرالية، المجلد /٥ عدد خاص ٢٠٠٥ ص١٧ / دورية Fderanions المجلد م ٤ العدد ١ مارس اذار ٢٠٠٤.

مكونا ا الانفصال سعيا وراء الحرية عندما لاحت الفرصة المناسبة، كما إن جميع الأنظمة الفدرالية الشيوعية وتلك التي شكلت في أعقاب الحقبة الاستعمارية والتي ا ارت فيما بعد تعاني من ضعف اقتصادي لم تكن هذه الأنظمة أما بسبب الفساد او بسبب عوامل الضعف في التخطيط الاقتصادي المركزي قادرة على توفير مستوى معيشي لسكا ا معقول او قابل للنمو، وإن الشروط اللازمة لنجاح النظام الفدرالي هي :

- وجود مجموعة عرقية مسيطرة مما يجعلها تشعر بالأمان عند تقديمها تنازلات للمجموعات الأخرى .
- .- تمثيل المجموعات الاثنية كلها في داخل الحكومة الفدرالية.
- وجود أحزاب سياسية تشمل مناطق البلد كافة، ولديها أعضاء من كافة مكونات الشعب العرقية والثانية.
- وجود نظام ديمقراطي، او حكم القانون واحترام حقوق الأقليات .
- اتفاق طوعي بين السكان ونظام اقتصادي مزدهر ومتطور.

الخاتمة والتوصيات

أفرزت التجربة الفيدرالية المعاصرة حقيقة مفادها أن الفدرالية تمثل الخيار الاضطراري لكل مجتمع لما يمثله من نظام مصمم لتحويل وضع غير مرض إلى وضع يمكن العيش فيه. ولهذا فأن التحديات التي تواجه مؤسسي النظم الفدرالية المعاصرة قد تختلف عما تفترضه النظريات الكلاسيكية، فبدلا من أن يظهر واضعو القوانين الفدرالية المزايا المتبادلة التي تبرر الاتحاد معا في اتحاد فدرالي جديد، غالبا ما يواجهوا مهمة صعبة لتفكيك شيء موجود أو استبدال اتحاد سياسي موجود بالفعل ولكنه توقف عن أن يكون عادلا أو قابلا للنمو، يئة سياسية أكثر تعقيدا يتم بنائها على أساس التعددية، وكما أوضحنا من خلال البحث أن بناء النظام الفدرالي ليس بالأمر الهين، ولكنه ليس مستحيلا، وعلى الأخص في بلد يعاني من مشاكل عرقية وأثنية لم تتمكن الدولة المركزية من حلها، وأن نجاح أية فدرالية مرتبط بأن تقوم على أسس ديمقراطية ، وهذا الأمر يتطلب موافقة مزدوجة، أي موافقة الأفراد من المواطنين في المجتمع، وموافقة المجتمعات الأثنية والعرقية والدينية المتعددة التي يتكون منها المجتمع ذو المكونات المتعددة، كما أن حسم الأمور ذات العلاقة

[33] **المصدر نفسه، ص١٩.**

بالتخصيصات المالية وتوزيع الثروات الطبيعية، يعد من القضايا الأساسية التي تساعد أو تعيق قيام النظام الفدرالي، وأن كل ذلك مرهون بثقة الأطراف ببعضها، وحسن النية، وقدرة عالية على التسامح ونكران الذات، لذا لابد من التركيز على الآتي:

:. بناء الهياكل والتراكيب الملائمة لإنشاء المؤسسات الفدرالية، وليس الأهتمام بمن يشغلها.

. دعم الممثلين المجتمعيين الذين يسعون في سبيل التغيير ألتعددي السلمي.

. القبول بشراكة حقيقية.

. القبول بالتدرجية ،لكن مع الأستمرار في التركيز على الأهداف المتفق عليها .

. الاعتراف بالتأثير غير الملموس لكن الحقيقي لذاكرة المكونات الاجتماعية.

. عدم نسيان الأسس الأقتصادية – الاجتماعية الحاسمة لبناء الدولة الجديدة.

. عدم السماح للمسائل الجغرافية السياسية في أن تقف عائقا أمام إجراءات بناء الثقة .

. مدئة المخاوف المتعلقة بحقوق الأنسان ،من خلال تقديم الضمانات الدستورية والقانونية لحمايتها من الانتهاك ، وإظهار الصدق في الأيمان ا، وعدم المساومة بشأ ا.