

الفيدرالية وإدارة الدولة (دراسة تحليلية)

(Federalism and State Administration (An Analytical Study

م. د. ليث هادي سيد حسن

جامعة كلكامش

Teacher Dr. Laith Hadi Sayed Hassan

University of Gilgamesh

internationalsearch2021@gmail.com

المخلص

لا شك أنَّ النظام الفيدرالي من أكثر الأنظمة ديمقراطية، فهو يعبر عن معنى الديمقراطية، عن طريق توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الحكم، وإدارة الدولة، لذا فإنَّ تناول موضوع الفيدرالية، كان ذا أهمية قانونية، وسياسية، ولا يزال، انطلاقاً من معرفة المعنى الحقيقي للفيدرالية عن طريق التعريف بها، مع الأخذ في الاعتبار موقف الفقه الغربي، من دستور الاتحاد، والمبادئ الأساسية المتفق عليها. ومن المهم في النظام الفيدرالي، أن يقوم على تعدد السلطات، وتعدد مراكز القرار. ومن هنا تتجلى الديمقراطية عن طريق هذا التعدد، الذي يسمح لعدد كبير من المشاركين بالحكم، بشرط أن تكون آليات الإدارة بين المركز، والأقاليم، واضحة. والنظام الفيدرالي هو النظام الأكثر استقراراً، إذا كان عن طريق تحول الآراء المذهبية في مثل هذا المجال، لن يحكم إلا في مثل هذه الأمور، وهو واقع الدول نفسها عن طريق شروط تشكلها كدولة فيدرالية. فكلما كان هناك تجانس، كانت هذه الدول أكثر ارتباطاً بعضها ببعض. وعلى العكس من ذلك، فكلما كانت هذه الدول معقدة، بسبب تركيبها الجغرافية، والأثنية، كانت نتائجها الانهيار.

الكلمات المفتاحية: الفيدرالية، إدارة الدولة، الإدارة المركزية، الكونفدرالية، السلطات.

Abstract

There is no doubt that the federal system is one of the most democratic systems, it expresses the meaning of democracy by expanding the base of popular participation to participate in governance and state administration, so addressing the topic of federalism was and still is of legal and political importance on the basis of knowing the true meaning of federalism by introducing it, taking into account the position of Western jurisprudence .Constitution The Union and the agreed basic principles

And it is important in the federal system that it is based on the multiplicity of authorities and the multiplicity of decision centers, and from here democracy is evident by this multiplicity, which allows a large number of participants to govern, provided that the management mechanisms between the center and the regions are clear, and the federal system is the most stable system if it is through the transformation of doctrinal opinions in such a field will only rule on such matters It is the reality of the states themselves through the conditions of their formation as a federal state, the more there is homogeneity, the more closely related these states are to each other, on the contrary, if these states are complicated .by their geographical and ethnic composition, the more their result will be collapse

key words: federalism, state administration, central administration, confederation, .authorities

المقدمة

تعدُّ الفدرالية أحد مناهج إدارة المجتمعات، لاسيَّما تلك التي تشهد تنوعًا قوميًا، وثقافيًا، ولسانيًا، وإنَّ تأسيسها، والبناء عليها، يواجه العقبات، والقيود، الناشئة عن البيئة التاريخية، والمتطلبات السياسية، والاقتصادية، والثقافية، المحددة لتلك المجتمعات، وإنَّ الامتثال هو الذي يؤدي إلى نجاح مثل هذا النظام. ويتكون جزء من هذه العقبات، من خصائص الفيدرالية نفسها، بعددًا حلاً سلميًّا لحالة فقدان المساواة الوطنية داخل بلد ما، وإيجاد حلول ديمقراطية لتعديلها يتم إعداد بعض هذه الأدوات على أساس الفهم، والموافقة، وعن طريق دستور شامل، إذ لا يحق للحكومات المركزية، والمحلية، التعدي على حقوق الآخرين، وصلاحياتهم. ومع ذلك، فإنَّ نتائج تطبيق الفيدرالية ستكون مختلفة، وفقًا لخلفيتها، ومقدماتها، من جانب، ومستوى تطور الدول من جانب آخر.

إنَّ أحد أهم إشكاليات تطبيق الفيدرالية، ونجاحها، في الأنظمة الحديثة، هو توزيع الصلاحيات، وآليات الإدارة، بين الحكومة المركزية، والأقاليم، فتداخل هذه الصلاحيات، والتعدي المتعمد، وغير المتعمد، يؤدي إلى تشويه النموذج، لاسيَّما أنَّ الفيدرالية كنموذج غير مدرك بصورة واضحة، إذ تشير الفيدرالية كنظام سياسي للحكم، يتم عن طريقه توزيع السلطات إلى أنها أحد النماذج المعتمدة في أنظمة الحكم السائدة في المنظومة الدولية، إلا أنَّها ليست النموذج الوحيد، لكن الفكرة الأساسية بقدر تعلق الأمر بهذه الدراسة، هي أنَّ نجاح هذا النظام في هذه الدولة أو تلك، إنَّما يأتي انسجامًا مع ظروف كل دولة، ومجتمع، وتطورهما، ومن ثمَّ لا يمكن اعتماد هذا النمط، بصورة جاهزة قابلة للتطبيق في زمان، ومكان، الأمر الذي قد يسفر عن نتائج عكسية، نتيجة عدم تطابق المدخلات، والمقتربات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، مع متطلبات النظام الفيدرالي.

كما أنَّ ترتيب نظام حكم سياسي، في ظل ظروف طارئة، كثيرًا ما ينجم عنه نظام مشوه، يسوده التخبط، والفوضى، نتيجة عدم انسجام بنود هذا النظام، ونصوصه، مع البنية الاجتماعية، والاقتصادية السائدة، والمستقرة في المجتمع الذي يثير مصطلح الفيدرالية أي إشكالية مفاهيمية، لكن ربما عند التطرق إلى النظام الفيدرالي، تظهر الاجتهادات، والتمايزات، التي تطبع كل تجربة، جراء خصوصيتها، وخلفيتها التاريخية، والأسباب التي دعت إلى تبني مثل هذا النظام دون سواه. فالفيدرالية ليست وصفة جاهزة يمكن تبنيها، بعيدًا عن جذورها، ومقومات بنيتها السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، التي تميز مجتمعًا عن آخر.

أهمية الدراسة

يعدُّ النظام الفيدرالي من أكثر الأنظمة ديمقراطية، فهو يعبر عن توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الحكم، وإدارة الدولة، لذا فإنَّ تناول موضوع الفيدرالية، كان ولا يزال يشكل أهمية قانونية، وسياسية، على أساس معرفه المعنى الحقيقي للفيدرالية، عن طريق التعريف به، وأنَّ للفيدرالية طرقاً تتحول بها الدولة البسيطة إلى دولة مركبة، فتصبح فيدرالية ذات نظام سياسي معقد، عن طريق تعدد السلطات في الدولة، فيصبح كل إقليم يتمتع بنوع من الاستقلال الذاتي، مع التقيد بدستور الاتحاد، ومن الأهمية في النظام الفيدرالي، أنَّه يقوم على تعدد السلطات، وتعدد مراكز القرار، وهنا تتضح الديمقراطية بهذا التعدد، الذي يسمح لعدد كبير من المشاركة بالحكم، بشرط وضوح آليات الإدارة بين المركز، والأقاليم.

إشكالية الدراسة

تظهر إشكالية الدراسة من طبيعة التداخل في السلطات، واتخاذ القرارات في الأنظمة الفيدرالية بين المركز، والإقليم، وهذا التدخل أثر بصورة كبيرة، في تجربة تطبيق النظام الفيدرالي في بعض البلدان، وبذلك قد تتحول هذه التجربة، من وسيلة إنقاذ الدول من التفكك، إلى سبب من أسباب الصراع بسبب الصلاحيات المتداخلة.

منهجية الدراسة

اعتمدت الدراسة على المنهج القانوني المقارن، والمنهج التحليلي، إذ إنَّ البحث في النظام الفيدرالي، والإدارة اللامركزية، تتطلب إجراء المقارنة بين العديد من الأنظمة، التي تستخدم هذا الأنموذج في الحكم.

فرضية الدراسة

تنطلق فرضية الدراسة من طبيعة العلاقة بين الفيدرالية، وإدارة الدولة، فكلما كانت السلطات، والصلاحيات، واضحة، كانت العلاقة أكثر استقراراً بين المركز، والإقليم، وكلما كانت الصلاحيات غير واضحة، ومتداخلة، أثر في استقرار النظام السياسي. وللتحقق من صحة الفرضية، طرح الدراسة مجموعة أسئلة:

١- ماهية الفيدرالية، وما المفاهيم المقاربة لها؟

- ٢- ما علاقة الفيدرالية بالإدارة المركزية؟
- ٣- ما مفهوم إدارة الدولة، وما أشكال إدارة الدول؟
- ٤- ما العلاقة بين الفيدرالية، واللامركزية، في إدارة الدولة؟
- ٥- كيف توزيع السلطات، وإدارة الدولة، في النظام الفيدرالي؟

هيكلية الدراسة

تضمنت الدراسة ملخصاً، ومقدمة، وخاتمة، فضلاً عن مطلبين، تناول المطلب الأول: «الفيدرالية وإدارة الدولة إطار نظري»، وتناول المطلب الثاني: «العلاقة بين الفيدرالية واللامركزية في إدارة الدولة».

المطلب الأول

الفيدرالية وإدارة الدولة إطار نظري

أولاً- مفهوم الفيدرالية والمصطلحات المقارنة:

١- مفهوم الفيدرالية:

تعرف الفيدرالية، بأنها: أداة من أدوات التنظيم الإداري، والحكومي، والسياسي، والتي تقسم بموجبها نشاطات الحكومة، ومهامها، بين الحكومة الاتحادية من جهة، وحكومات الوحدات المكونة من الحكومة الاتحادية، كحكومة الولاية، والمقاطعة، والأقاليم، أو الحكومة المحلية من جهة أخرى. ويعرفها البعض الآخر، بأنها: التدبير السياسي الذي يقصد به التوفيق بين الوحدة القومية، والمحافظة على حقوق الأقليات، والمقاطعات، والأقاليم. وكذلك تعرف بأنها: التنظيم السياسي الذي تُقسم فيه نشاطات الحكومة، بين الحكومات الإقليمية، والحكومة المركزية، بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات، يملك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة^(١). وتتقارب بعض المفاهيم التي تنسب باللامركزية، مع مفهوم الفيدرالية، ولأجل تحاشي تداخلها، سنلجأ إلى التمييز بينهما.

1- (١) جمعة، عبد الله، النظام الاتحادي الفيدرالي الأدبيات والمفاهيم، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلس الوطني للثقافة، (الكويت: المجلد ٢٦، العدد ٢، ١٩٩٨)، ص ٣٢.

٢- الفيدرالية واللامركزية الإدارية:

تعني اللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية فيما بين الجهاز الإداري المركزي، وشخصيات معنوية عامة أخرى في الدولة (محلية أو مرفقية)، تباشر وظيفتها تحت رقابة السلطة المركزية، وإشرافها^(١)، فهي تأخذ صورتين (اللامركزية الإقليمية أو الإدارة المحلية)، وتقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية، وهيئات محلية منتخبة، تمارس نشاطاتها بإشراف الحكومة المركزية، وراقبتها^(٢). ويقصد بـ (اللامركزية المرفقية): إدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية، يمنحها القانون الشخصية القانونية، وتكون مستقلة عن السلطة التي أنشأتها إداريًا، وماليًا، وهي تسمى بالمؤسسات العامة، فالمؤسسة العامة شبيهة بالمؤسسات الخاصة، تتمتع بالاستقلال المالي، والإداري، ويتمتع أعضاؤها بالسلطة اللازمة لإدارتها، وتحقيق أهدافها^(٣).

إنَّ أبرز معالم النظام الفدرالي، هو توزيع الاختصاصات الدستورية بين السلطة المركزية، وسلطات الولايات، فالتوزيع سمة يتميز بها كلا النظامين، إلا أنَّ هذه السمة قد تسببت في خلط كبير، بين مفهومي كل من النظامين، إلى الدرجة التي يرى فيها بعض الفقهاء، بأنَّ الفيدرالية تعدُّ خطوة واسعة من اللامركزية، أو درجة من درجاتها، وأنَّ الفوارق بين الدولة ذات الشكل الفدرالي، والدولة الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية، ليست فوارق في الطبيعة، بل هي فوارق في الدرجات. وعلى الرغم من أوجه الشبه بين اللامركزية الإدارية، والفيدرالية، إلا أنَّهما يختلفان عن بعضهما، إذ تعدُّ الأقاليم، والمقاطعات، والمحافظات ذات النظام اللامركزي، مجرد أقسام أو وحدات إدارية تابعة للدولة الموحدة، في حين الدول الأعضاء في الفيدرالية، وحدات سياسية مستقلة ذاتيًا، وينسحب على ذلك بأنَّ الدول الأعضاء في الفيدرالية، لها دستورها الخاص (أي تعددية الدساتير)، في حين لا يوجد في اللامركزية، سوى دستور واحد هو دستور الدولة الموحدة.

ويجري توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد، وحكومات الدول الأعضاء في الفيدرالية، بموجب الدستور الاتحادي. أمَّا في اللامركزية، فيجري تخويل الهيئات المحلية من السلطة المركزية، من دون الرجوع إليها، وكذلك الأمر في تعديل أو إلغاء الاختصاصات. ففي الفيدرالية، لا يمكن ذلك إلا بموافقة الدول الأعضاء، أمَّا في اللامركزية فتقوم السلطة المركزية بهذا الإجراء، من دون الرجوع إلى موافقة

الوحدات، أو الهيئات الإدارية المحلية^(٥)

1- (٢) مصطفى، حامد، مبادئ القانون الإداري العراقي، (بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٨)، ص ٤٣.

1- (٣) عودة، أيمن، المعاني، ط ٢، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص ٣٥.

1- (٤) المبيضين، صفوان وآخرون، المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري، (عمان: دار اليازوري، ٢٠١١)، ص ٢٥.

1- (٥) شرف الدين، أحمد عبد الرحمن، مفاهيم ومصطلحات (مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية)، (صنعاء: النبراس للطباعة والنشر، ١٩٩٥)، ص ١٣.

إنَّ طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية، وسلطات الأقاليم في النظام الفدرالي، تختلف عن العلاقة بين السلطة المركزية، والوحدات الإدارية، في الدولة الموحدة ذات نظام اللامركزية الإدارية من حيث المدى، والاتساع، فالولايات في النظام الفدرالي تخضع لرقابة السلطة المركزية، بمعنى أنَّ الاستقلال الذي تتمتع به سلطان الولاية، ولأي مدى يكون، لا يبلغ درجة الفصل المطلق، أو الانفصال الكامل عن سلطة الدولة الفدرالية، فالرقابة موجودة في كلا النظامين، النظام الفدرالي، ونظام اللامركزية الإدارية، إلا أنَّها تختلف من حيث الكم، والنوع، والوسيلة، فالرقابة في نظام اللامركزية الإدارية، تكون على أعمال الهيئات اللامركزية، وأشخاص تلك الهيئات، فضلاً عن امتداد هذه الرقابة إلى مدى مشروعية، وملاءمة، أعمال تلك الهيئات^(٦)، في حين نجد الرقابة في النظام الفدرالي، تقتصر على أعمال الولايات، ومدى مشروعية هذه الأعمال، ولا علاقة لها بالملاءمة (رقابة لاحقة). لذا نقول هنالك اختلاف واسع بين اللامركزية الإدارية، التي تقتصر على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة، في حين يكون هنالك توزيع للوظيفة التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، في النظام الفدرالي.

٣- الفيدرالية والحكم الذاتي:

أثارت فكرة الحكم الذاتي - بعدّها حلاً لمشكلة عدم التكامل في الدول، التي تنطوي على قوميات، أو أديان، أو طوائف، أو لغات، أو ثقافات مختلفة - جدلاً قانونياً، وسياسياً كبيراً، منذ بداية القرن التاسع عشر كتنظيم قانوني، تُعدّ فكرة حديثة لم تعرفها القرون السابقة^(٧). عرّف الحكم الذاتي، بأنّه: نظام لا مركزي يقوم على أساس الاعتراف لجزء من إقليم الدولة، بالاستقلال الذاتي ضمن رقابة الدولة، وإشرافها^(٨).

ولكي تتمكن المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي، من إدارة شؤونها، يجب أن تملك استقلالاً مالياً، أي أن يكون لها ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة. فضلاً عن هيئات محلية مستقلة عن الهيئات المركزية في الدولة. فالحكم الذاتي يقترب من النظام الفدرالي، إذ إنّ نطاق اختصاص كل من الولايات في النظام الفدرالي، والمناطق المتمتعة بالحكم الذاتي، يقتصر على السلطات الداخلية، ولا يمتدان بأثرهما

- 1- (٦) مولود، محمد عمر، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق أنموذجاً)، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٩)، ص ١٤٨، ١٤٩.
- 1- (٧) الخماوندي، محمد، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٠)، ص ٣٥، ٣٦.
- 1- (٨) الساعدي، حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، (الموصل: دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠)، ص ٢٢٣.

إلى المجال الخارجي، ويستمد كل من النظامين شرعيته من الدستور، إلا أنَّ وحدة أسس قيامهما، لا تقضي على الاختلاف الجوهرى القائم بينهما. وعلى الرغم من دقة الفوارق بين الحكم الذاتى، والنظام الفدرالى، إلا أنَّ الاختلاف بينهما يبدو واضحاً، من حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية فى نظام الحكم الذاتى، بين الدولة المركزية، والأقاليم، والولايات، والمحافظات، وهذه الوظائف هى جزء متمم لوظائف الدولة، فى حين فى الفيدرالية يتم توزيع السلطات، والصلاحيات، بين المركز، والإقليم، دستورياً، بحيث تتمتع كل دولة أو إقليم، باستقلال ذاتى فى السلطات الثلاثة (على ألا تخرج عن الدستور الاتحادى)، بمعنى أنَّ صلاحيات الدول الأعضاء فى الدولة الفيدرالية، وسلطاتها، هى أوسع من صلاحيات نظام الحكم الذاتى، وسلطاته^(٩).

ويحدد الدستور نطاق السلطة، وحدودها، لكل من المركز، ومناطق الحكم الذاتى، بمعنى لا وجود لدستور آخر فى مناطق الحكم الذاتى، غير دستور الدولة الموحدة، فى حين فى الدولة الفيدرالية تتميز بتعددية الدساتير لكل إقليم، ومقاطعة، ومحافظة، ويقوم النظام الفيدرالى على أساس ثنائية السلطة التشريعية. أمَّا فى الدول التى تأخذ بنظام الحكم الذاتى، فتأخذ بنظام المجلس الواحد. وهناك فارق واضح فى درجة العلاقة القائمة، وطبيعتها، بين الولاية، والسلطة الفدرالية، والعلاقة بين المنطقة المتمتعة بالحكم الذاتى، والسلطة المركزية. ففي النظام الفدرالى تكاد تنعدم فيه الرقابة بالنسبة لبعض الاختصاصات المانعة، التى تنفرد الولاية بممارستها، من دون أى رقابة عليها من جانب الحكومة المركزية، إلا أنَّه لا يمكن القول بأنَّ الولاية، بمعزل عن كل رقابة من قبل السلطة الفدرالية، بل هى تشهد ممارسات معينة من الرقابة، والتوجيه، وتظهر بشكل خاص فى مجال الاختصاصات المشتركة، إلا أنَّها لاتصل بأى حال، إلى حدِّ التشابه بالدرجة أو بأسلوب الرقابة القائمة من قبل السلطة المركزية على سلطة الحكم الذاتى، فهى فى النظام الأخير أوسع مدى، وتمارس من جانب واحد، أمَّا فى النظام الثانى فهى رقابة متبادلة، أى تمارس من جانب الحكومة الفدرالية، ومن جانب الولايات أيضاً، عن طريق هيئة محايدة هى السلطة القضائية الاتحادية.

ونتفق مع الدكتور «منذر الشاوي»، الذى يذهب إلى اعتبار نظام الحكم الذاتى، صيغة متقدمة للامركزية، بقوله: «إنَّ اللامركزية يمكن أن تتضمن درجة أخرى، نكون معها أمام ما اصطلح على تسميته بالفرنسية الإقليمية السياسية (Le Regionalisme Politique)، وهى أقصى درجة من درجات اللامركزية، إذ نكون على مشارف الفدرالية»^(١٠).

- 1- (٩) عبد علي، علي جاسم، خصائص الفيدرالية وتطبيقاتها (نماذج مختارة)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٧٣.
- 1- (١٠) الشاوي، منذر، القانون الدستوري - نظرية الدولة، (بغداد: دار القادسية للطباعة، ١٩٨١)، ص ٢٢٤.

٤- الفيدرالية والكونفدرالية:

الكونفدرالية هو اتحاد بين عدة دول مستقلة، تتوافق إرادتها على تشكيل مجلس اتحادي أو استشاري، من أعضاء دول الاتحاد، وتكون قراراته غير ملزمة، إلا في حالة صدورها بالإجماع من قبل أعضاء الاتحاد الكونفدرالي، أو مصادقة حكومات دول الاتحاد، وقد يكون الاتحاد الكونفدرالي هو الطريق المؤدي إلى الاتحاد الفيدرالي، كما حصل في الولايات المتحدة الأمريكية، وألمانيا^(١١)، ويكون الغرض منه توحيد الجهود السياسية، والاقتصادية، والعسكرية، بينهما، تحقيقاً لمصالحها المشتركة، ولتنسيق خطط الدفاع عن أراضيها في المجال الدولي. والاتحاد الكونفدرالي يبقى على شخصية أعضائه مستقلة، سواء في المجال الخارجي أو الداخلي، وهو بهذا يختلف عن النظام الفدرالي، الذي تتنازل فيه الدول، والأقاليم الأعضاء، عن سلطاتها الخارجية، كما أنّ الانفصال حق مقرر لكل دولة داخلية في الاتحاد الكونفدرالي، أمّا بالنسبة إلى الاختصاصات فتتولى من قبل هيئته مشتركة، تسمى جمعية أو مؤتمر، تتعدد الجنسيات في الكونفدرالية بتعدد الدول الأعضاء، لأنّ الكونفدرالية لا تؤدي إلى قيام حكومة مشتركة فوق الدول الأعضاء، ومن ثم لا يؤدي إلى تكوين شعب واحد، بل من شعوب متعاهدة، في حين يتمتع المواطنون في الفيدرالية بجنسية واحدة، والحرب التي تقوم بينهم هي حرب دولية^(١٢).

ثانياً- مفهوم إدارة الدولة وأشكال إدارة الدول:

ظهر مفهوم إدارة الدولة عام ١٩٨٩، في تقارير البنك الدولي، عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية في دول إفريقيا، إذ تمّ الربط بين الكفاءة الإدارية للأجهزة الحكومية، والنمو الاقتصادي، قبل أن يتطور المفهوم ليعكس قدرة الدولة، على قيادة المجتمع ضمن إطار سيادة القانون، فالدولة تعني في حقيقتها، الإدارة، ووسيلة السيطرة على الحكم، من قبل النخبة الحاكمة، وتمثل القناع الذي تختبئ خلفه مصالح النخبة، والفئات المرتبطة بها^(١٣).

وتطور المفهوم في تسعينيات القرن الماضي، ليشير إلى الأبعاد الديمقراطية للدولة، ومدى قدرتها على تفعيل المشاركة السياسية، وتعزيز دور المجتمع المدني، بالشكل الذي يجعل الدولة ممثلاً شرعياً لمواطنيها، ليذهب المفهوم إلى أبعد من مجرد الإدارة الحكومية، وعلى هذا الأساس عرف مفهوم إدارة

1- (١١) عبد الرحمن، نبيل، اللامركزية والفيدرالية، ط٣، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٧)، ص ١٨.

1- (١٢) الخطيب، نعمان، الوجيز في النظم السياسية، ط٢، (عمان: دار الثقافة، ٢٠١١)، ص ١٠٠.

1- (١٣) عليوي، عبد العزيز، تطور مفهوم إدارة الدولة، موقع دنيا الوطن، ٢٠١٨، على الموقع الإلكتروني:

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles.458142/02/03/2018/html>. Visited: 202023/6/.

الدولة، بأنّه: تنظيم للعلاقة بين الحكومة، والمواطنين، سواء أكانوا أفراداً، أم أعضاءً في مؤسسات سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية، كما عرفت الإدارة السياسية، بأنّها: إدارة الدولة عن طريق أدوات سياسية، كالسلطة التنفيذية، تساندها السلطان التشريعية والقضائية، وتيارات أخرى مثل القوى السياسية، والأحزاب^(١٤).

ويمكن تعريف إدارة الدولة، بالاعتماد على تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، لمفهوم إدارة الدولة، والذي ينص على: «ممارسة السلطة الاقتصادية، والسياسية، والإدارية، لإدارة شؤون الدولة على المستويات كافة، عن طريق آليات، وعمليات، ومؤسسات، تتيح للأفراد، والجماعات، تحقيق مصالحها»، نلاحظ هنا أنّ هذا المفهوم يقوم على ثلاث دعائم أساسية، هي^(١٥):

١- الدعائم الاقتصادية، وتتضمن عمليات صنع القرارات التي تؤثر في أنشطة الدولة الاقتصادية.

٢- الدعامة السياسية، وتتضمن عمليات صنع القرارات المتعلقة بصياغة السياسات العامة، وتكوينها.

٣- الدعامة الإدارية، وتتضمن النظام الخاص بتنفيذ هذه السياسات العامة.

ومنذُ ظهور مصطلح الإدارة، لم تتوقف المحاولات لتحسين التعريف، وتجويده، حتى يصبح أكثر شمولاً، وتحديداً، كما فرضت المتغيرات العلمية، والاقتصادية، والحضارية، أنماطاً جديدة من أشكال الإدارة، ولم يعد بوسع السلطة المركزية، الحفاظ على نسقها التقليدي في الإدارة، مما أثر في شكلها، وسياستها العامة، ففي ظل المفاهيم، والتطبيقات، لثورة الاتصالات، والتكتلات الاقتصادية العملاقة، وتنامي دور الشركات العالمية متعددة الجنسية، وحضورها، وثقلها، ووفق انساق الإدارة التقليدية من قدرة الوقوف. أمّا ضغوط هذه العوامل، مما نال من سلطتها، وقدراتها الإدارية في رسم السياسة العامة، والحفاظ عليها ذاتياً. وفي هذا الإطار تمت محاولات لتلخيص توجهات هذا التعريف، وهو كالاتي^(١٦):

١- أن يدرس العلاقة بين آليات السوق من جانب، والتدخل الحكومي من جانب آخر، فيما يتعلق بتقديم الخدمات العامة، وعادة ما يعكس هذا الاتجاه الحد من التدخل الحكومي، وضغط النفقات العامة، والاتجاه نحو التخصصية، كمؤشرات للتعبير عن دولة الحد الأدنى، التي لا تتدخل إلا عند الضرورة.

1- (١٤) المصدر نفسه.

1- (١٥) دايش، جاسم محمد، الحكم الصالح وإدارة الدولة، مجلة الحوار المتمدن، (بغداد: العدد ٦٠١٧، ٢٠١٨)، ص٢.

1- (١٦) المصدر نفسه، ص٢.

٢- يتحدث عن الإدارة عن طريق التركيز في المنظمات الخاصة، ومنظمات إدارة الأعمال.

٣- يعبر عن اتجاه الإدارة الحكومية الجديدة، والقائم على إدخال أساليب إدارة الأعمال في المنظمات العامة، وإدخال قيم جديدة، مثل: المنافسة، وقياس الأداء، والتمكين، ومعاملة متلقي الخدمة على أنه مستهلك، وغيرها من المفاهيم، إلا أنه يغفل الدور الاجتماعي للدولة بصفة عامة، والحاجة إلى وجود فاعل يستطيع أن يتوجه بخدماته للمواطنين، بصرف النظر عن كون هذه الخدمة تحقق ربحاً من عدمه.

المطلب الثاني

العلاقة بين الفيدرالية واللامركزية في إدارة الدولة

أولاً- الفيدرالية واللامركزية الإدارية:

تلجأ الدول لاسيما الموحدة أو البسيطة منها، إلى نظام اللامركزية في أداء الوظيفة الإدارية للدولة، ويقصد بهذا النظام تخويل هيئات تمثل وحدات جغرافية أو مصلحة، تستقل في مباشرة بعض الاختصاصات الإدارية، داخل دائرة إقليمية أو مصلحة، تحت إشراف السلطة المركزية، ورقابتها، وبعبارة أخرى تعني اللامركزية الإدارية، نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة من غير أعمال السلطة المركزية^(١٧).

ويعدُّ نظام اللامركزية الإدارية، من أحد أساليب تنظيم العمل الإداري، على أساس إسناد جانب من الوظيفة الإدارية، إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية، والمصلحة، والمهنية، ويجري منح هذه الهيئات الاستقلال الضروري، لمباشرة وظائفها الإدارية في حدود القوانين المرعية، في إطار علاقة قانونية معينه مع السلطات المركزية، تعبر عن تبعية نسبية من قبل هذه الهيئات، للسلطة المركزية عبر ما يسمى بالرقابة الإدارية^(١٨).

ويتم إنشاء الأشخاص المعنوية المستقلة، ومنحها بعض الاختصاصات الإدارية على أساس إقليمي، كالوحدات الإدارية المحلية (المحافظات والنواحي)، ويسمى هذا التنظيم باللامركزية الإدارية الإقليمية، والتي تُعدُّ أحد مظاهر ديمقراطية الإدارة، ويقصد بها تقاسم الوظيفة الإدارية المحلية من جهة أخرى، إذ تتولى السلطات المركزية مهمة إشباع الحاجات العامة، على أنحاء الدولة كافة، في حين يقع على عاتق

1- (١٧) منصور، دشاب توما، القانون الإداري، ج ١، (بغداد: مطبعة دار العراق للنشر والتوزيع، ١٩٨٠)، ص ٧٦.

1- (١٨) العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٦)، ص ١٨٧.

هيئات الإدارة المحلية، إشباع الحاجات المحلية، والتي تقتصر الاستفادة منها على أفراد منطقة جغرافية معينه بذاتها^(١٩). وينطوي نظام اللامركزية الإقليمية على جانبين:

الأول: جانب قانوني يتمثل في تفتيت ظاهرة التركيز، في ممارسة السلطات العامة في الدولة الحديثة. والثاني: جانب سياسي يتمثل فيما تهدف إليه اللامركزية الإقليمية، من التوسيع لمفهوم الديمقراطية، كونها تقوم على أساس نقل سلطة اتخاذ القرارات، من المركز إلى مجالس محلية منتخبة من قبل سكان المناطق المحلية^(٢٠).

غير أن استقلال الوحدات الإدارية المحلية، يجب ألا يكون استقلالاً مطلقاً، أو عاماً، أو شاملاً، وإلا ترتب على ذلك نشوء دول جديدة، داخل حدود الدولة ذات النظام اللامركزي، وبمعنى آخر يجب ألا ينال من قاعدة وحدة الدولة القانونية، والسياسية^(٢١).

فالنظام اللامركزي الإداري يستهدف أن تتولى السلطة التنفيذية، بالاشتراك مع الوحدات الإدارية المحلية، الوظيفة الإدارية، ومن ثم يجوز الأخذ بالنظام اللامركزي الإداري، في كل من الدولة البسيطة، والدولة الاتحادية، على حدٍ سواء. فالدولة الاتحادية تنظم نفسها بناء على الدستور الاتحادي، وتتمتع بحرية تامة في اختيار نظامها الدستوري، والقانون، مادامت وظيفتها مقصورة على مزاولة قسط من الوظيفة الإدارية، التي تضطلع بها أصلاً السلطة التنفيذية، وذلك في النطاق الذي يرسمه الشارع، تحت إشراف السلطة التنفيذية، ورقابتها^(٢٢).

بالمقابل ذهب البعض الآخر، إلى أنه لا يمكن للدولة الفيدرالية، أن تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية، عندما تعمل بالنظام الفيدرالي، بل تأخذ بنظام المركزية الإدارية في الولايات، أو الأقاليم، ولا توجد هناك أي حاجة تدعو للأخذ بمثل هذا النظام، طالما أنها تطبق الفيدرالية، فاللامركزية الإدارية توجد أساساً في الدولة البسيطة، بعكس اللامركزية السياسية (الفيدرالية)، توجد في ظل الدولة المركبة الفيدرالية، أو الكونفدرالية^(٢٣).

- 1- (١٩) الجرف، طعيمة، القانون الإداري، (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤)، ص ٨٩.
- 1- (٢٠) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في القانون الإداري، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٩٦)، ص ٢١٠.
- 1- (٢١) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، (الموصل: مطبعة التعليم العالي، ١٩٨٩)، ص ٧٨.
- 1- (٢٢) العطار، فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، (القاهرة: السنة الثامنة، العدد ١، كانون الثاني/يناير، ١٩٦٦)، ص ٣٤، ٣٥.
- 1- (٢٣) عثمان، محمد مختار، المبادئ والأحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية، (بنغازي: منشورات جامعة قاربونس، ١٩٨٩)، ص ٢٤٢، ٢٤٣.

ونرى أنّ الرأي الثاني أقرب إلى الصواب، فالمتعارف عليه في أغلب الدول التي تبنت النظام الفيدرالي، لم تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية. وعن طريق ما سبق، يتضح لنا أنّ هناك فروقاً أساسية بين النظام الفيدرالي، واللامركزية الإدارية، يمكن ملاحظتها، واستخلاصها، وهي كالآتي:

١- تعدُّ الدول الأعضاء في الدولة الفيدرالية، وحدات سياسية مستقلة ذاتياً، في حين تُعدّ المناطق ذات النظام اللامركزي، مجرد أقسام أو وحدات إدارية تابعة للدولة الموحدة، ليس لها أي قدر من السيادة بالمعنى الدقيق، ذلك أنّ اختصاصاتها محدودة، تنحصر في مباشرة جزء من الوظيفة الإدارية، يسمح لها بإنشاء المرافق ذات الطابع المحلي، وإدارتها، وليس لها وظيفة تشريعية أو قضائية، مثل الولايات الفيدرالية^(٢٤).

٢- لكل دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي، دستورها الخاص بها، أي أنّها تتمتع بتنظيم ذاتي، واستقلال دستوري، يختلف في مداه من دولة إلى أخرى، ولذلك تعدد الدساتير في الدولة الفيدرالية، بتعدد الدول الأعضاء، في حين لا يوجد في الدولة ذات النظام اللامركزي، سوى دستورها^(٢٥).

٣- الولايات في الدولة الفيدرالية، تشارك في تكوين إدارة الدولة على المستوى المركزي، فالبرلمان الاتحادي في كل دولة فيدرالية، يجب أن يحتوي على مجلس ممثل الولايات، إذ يكون لكل ولاية مندوبها على قدم المساواة بين الولايات، أمّا اللامركزية الإدارية فليس للوحدات المحلية أي دور في تكوين البرلمان، فلا يجوز للمحافظات أن ترسل ممثلين عنها، كنواب في السلطة التشريعية.

٤- في النظام الفيدرالي، ليس من حق الحكومة الاتحادية الرقابة، والإشراف، على أسلوب ممارسة الولايات لاختصاصاتها، التي حددها الدستور الاتحادي، والرقابة الوحيدة الممكنة لا تمارسها الحكومة، بل تمارسها السلطة القضائية الاتحادية فقط، إذ ما خرجت إحدى الولايات عن حدود اختصاصاتها الدستورية، واعتدت على اختصاص الاتحاد، أو اختصاص ولاية أخرى، أمّا في اللامركزية الإدارية، فإنّه من المبادئ المسلم بها، أنّ الوحدات المحلية تخضع لإشراف الحكومة المركزية، ورقابتها، ومن الممكن أن تقوم الحكومة المركزية، برفض التصديق على قرارات الوحدة المحلية، أو حتى إلغائها، إذا خالفت القانون، أو السياسة العامة، أو الخطة العامة للدولة، أو خرجت عن اختصاصها^(٢٦).

1- (٢٤) عبد الوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسن عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩)، ص ٦١.

1- (٢٥) الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ٢، (دمشق: مطبعة جامعة، ١٩٦٨)، ص ١١٠.

1- (٢٦) عبد الوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسن عثمان محمد، مصدر سبق ذكره، ص ٦١، ٦٢.

٥- يتم توزيع الاختصاصات بين الحكومة الفيدرالية، وحكومات الدويلات الأعضاء، بموجب الدستور الفيدرالي، لهذا فإنّ الدويلات الأعضاء تستمد سلطاتها من الدستور، الذي لا يمكن تعديله إلا بموافقة هذه الأخيرة. أمّا في الدول ذات النظام اللامركزي، فيتم تخويل السلطات المركزية، تعديل اختصاصات الهيئات اللامركزية، وإلغائها بسهولة، ومن دون الرجوع إلى تلك الهيئات، فاختصاصات الوحدات الإدارية لا يحددها الدستور عادة، بل مجرد تشريع عادي، يجوز تعديله في كل وقت، دون أن تستطيع هذه الوحدات الاحتجاج بأي حق مكتسب، بل ليس هناك ما يمنع المشرع من إلغاء اللامركزية الإدارية كلها، والعودة للنظام المركزي^(٢٧).

٦- يقوم النظام الفيدرالي، على أساس تقسيم سيادة الدولة في المجال الداخلي، بين دولة الاتحاد، والدول الأعضاء. أمّا في نظام اللامركزية الإقليمية، فإنّ سيادة الدولة، التي غالباً ما تكون دولة موحدة بسيطة في المجالين الداخلي، والخارجي، تكون مقصورة على السلطات المركزية، وحدها من دون تنازع، وكذلك ينطوي النظام الفيدرالي من جهة أخرى، على توزيع جانب كبير من الاختصاصات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في الدولة.

نتيجة لما للنظام الفيدرالي، من آثار تؤدي إلى تمييز شكل الدولة، وتحولها من دولة موحدة إلى دولة مركبة، ظهر اختلاف بين فقهاء القانون العام، حول ما إذا كان الاختلاف بين اللامركزية السياسية، متجسداً بالفيدرالية، واللامركزية الإدارية، اختلافاً جوهرياً، أم أنّه اختلاف عرضي. فقد ذهب كل من «هانس كيلسن» (Hans Kelsen)^(٢٨)، و«موريس دوفرجييه» (Maurice Duverger)^(٢٩)، إلى القول بأنّ النظامين المذكورين هما من طبيعة واحدة، وأنّ الاختلاف بينهما هو اختلاف ينصب على درجة تطور سلطة المناطق المحلية^(٣٠).

وبمعنى آخر، فإنّ الاختلاف ينحصر بالمدى، والدرجة، غير أنّ الرأي الغالب في الفقه^(٣١)، يذهب إلى أنّ الاختلاف بين النظامين، هو اختلاف عميق يمتد ليشمل الطبيعة، والجوهر، وبين هذا الرأي أو ذاك، نجد هناك حقيقة لا يمكن إنكارها، هي أنّ النظام الفيدرالي نظام سياسي، يختلف بكل المقاييس عن اللامركزية الإدارية، والتي لا تعني أكثر من منح الجهات الإدارية في المدن، اتخاذ القرارات الإدارية.

1- (٢٧) المصدر نفسه، ص ٦١.

1- (٢٨) بدوي، ثروت، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥)، ص ٨١.

1- (٢٩) الجرف، طعيمة، المصدر السابق، ص ٢٢٣.

1- (٣٠) الشاوي، منذر، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط ٢، (بغداد: مطبعة شفيق، ١٩٦٦)، ص ٢٥٠.

1- (٣١) الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، (القاهرة: منشورات دار الفكر العربي، ١٩٧٥)، ص ٨١.

وعليه فإنَّ الاختلاف بين النظامين، ليس اختلافًا عرضيًا، بل هو اختلاف بين نظامين قائمين على طبيعة مختلفة جوهريًا، وإنَّ اللامركزية السياسية نظام دستوري سياسي، يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة، لذلك فإنَّها تعدّ من موضوعات القانون الدستوري، في حين تقتصر اللامركزية الإدارية على مجال توزيع الوظيفة الإدارية، لذلك فإنَّها تعدّ موضوعات القانون الإداري بصورة أساسية^(٣٢).

ويكمن الفرق بين الفيدرالية، واللامركزية الإدارية، إذ تعتمد الدول (ذات المساحات الواسعة، أو الدول التي يتكون مجتمعها من خليط طائفي عرقي متنوع، أو حتى الدول الديمقراطية الحديثة)، اللامركزية الإدارية، والفيدرالية، كلُّ بحسب ما يناسبها، ويناسب مجتمعها، وحاجتها، لكن هناك فروق مهمة، وجوهريّة، بين النظامين، وليست مجرد فارق في الدرجة بين تطبيقين لنظام واحد، أهمها: تعدد السلطات في الأقاليم الفيدرالية؛ أي لا يوجد نوع وحيد من السلطات الثلاثة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بل يوجد أكثر من سلطة من كل نوع من الأنواع؛ أي توزيع لوظائف الحكم في الدولة. وقد طبّق هذا النوع في منطقة إقليم كردستان العراق فقط، في حين أنه في اللامركزية الإدارية المطلقة، التي أخذها الدستور العراقي، تُوزع المهام الإدارية على المجالس المنتخبة في المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وهي جزء من وظائف السلطة التنفيذية، وغالبًا ما يطبق هذا النوع في الدول الموحدة البسيطة، وليس في الدول ذات الاتحاد الفيدرالي ذات الاتحاد الفيدرالي^(٣٣).

ثانيًا- توزيع السلطات وإدارة الدولة في النظام الفيدرالي:

بعيدًا عن الصراع من أجل السلطة، والموارد، يجب استخدام بعض المعايير للتقييم، إذا ما كان التوزيع الدستوري عمليًا، ويعدُّ تفرّيع «السلطات» (Subsidiarity)، مبدأ للسلطات بين مستويات الحكم المختلفة، مقبولاً على نطاق واسع، وإن لم يكن عالمياً، وهو يقضي بعدم تدخل جماعة في موقع أعلى في الحياة الداخلية، جماعة في موقع أدنى لكي لا تحرمها من وظائفها، والأحرى أن تدعمها عند الحاجة، وتساعد في تنسيق أعمالها، مع بقية المجتمع، واضعة نصب عينها المصلحة العامة دائماً.

وبعبارة أخرى، يقوم هذا المبدأ على ضرورة وجود الصلاحيات، في يدي هيئات على مستوى الولايات، أو المقاطعات، أو الأقاليم، بحيث تكون حرة في التصرف على نحو مستقل، ولكن الإذعان ببساطة لكل مطلب بالحكم الذاتي، لن يفيض بالضرورة إلى حكم جيد، أو نتائج مستدامة، فلتفادي عدم الاستقرار

1- (٣٢) خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٥)، ص ٩٧.

1- (٣٣) غيدان، إبراهيم صعبصاع، اللامركزية الإقليمية في العراق - دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، مجلة رسالة الحقوق، جامعة بابل، (كلية القانون: السنة الرابعة، العدد ١، ٢٠١٢)، ص ٢٤.

الاقتصادي على سبيل المثال، قد تحتاج الحكومة الفيدرالية إلى الاحتفاظ بمسؤوليات إنفاق معينة، تؤثر في الطلب الإجمالي للحكومة، أو يؤدي إلى تذبذب مع الدورة الاقتصادية، مثل: إعانات البطالة، أو النفقات العامة، وهناك أيضاً أوضاع يكون فيها استخدام صلاحية ما، من جانب إقليم أو مقاطعة ضاراً لغيرها، أو مجحفاً بحقه بشكل كبير، (مثل في مجالات حماية البيئة أو الإدارة المائية بين الولايات)، فضلاً عن أوضاع يكون من المفيد فيها، توسيع التعاون أبعد من الحدود الداخلية، من أجل تحقيق أهداف مشتركة) في التمويل المشترك للطرق الرئيسية، وصيانتها، وغير ذلك من مشاريع البنية التحتية)، وبالمثل يمكن أن توقع الناس بأن تؤمن الدولة حدًا أدنى من الخدمات العامة، كالصحة، والتعليم، دعوة مبررة لتنظيم تلك الخدمات على المستوى الوطني، وفي هذه الحالة، وحالات شبيهة، يمكن أن يبرر مبدأ التفريع، منح الصلاحيات للمستوى الفيدرالي.

ولانتقاء تلك الخيارات بحكمة، ينبغي التفكير بدرجة الحكم الذاتي، التي تسعى إليها الوحدات المحلية، وأنواعها، وفهم الأسباب التي تدفعها إلى ذلك، فعندما تكون الفيدرالية مثال استجابة لتنوع ثقافي، عادة ما يكون هناك مطالب لمعالجة قضايا التعليم، وقوانين اللغة، والبت الإذاعي، والتلفزيوني، ومسائل السياسة الثقافية من جانب الولايات، أو المقاطعات، والأقاليم، في حين قد يكون هناك استعداد عام للسماح لجوانب السياسة الاقتصادية، والمالية، وسياسات الرفاه الاجتماعي، بأن تغدو مركزية، وبالعكس إذا نشأت الفيدرالية في مجتمع متجانس ثقافيًا، من الرغبة في التحكم بتوزيع الموارد بصورة أكبر محليًا، فعلى الأرجح ستكون تلك المطالب معكوسة^(٣٤).

ومن السمات الرئيسية، والمميزة، للنظام الفيدرالي، هو النص في الدستور الذي تنشأ بموجبه الدولة الفيدرالية، على سلطات حكومة الاتحاد، وحكومات الأقاليم، أو الدول الأعضاء، ويعدُّ هذا العمود الفقري، والأساسي، الذي يبني عليه النظام الفيدرالي، وطبعاً هذا يتوقف على الاتفاقات التي تتم بين المركز، والأقاليم. وهناك ثلاث طرق في توزيع السلطات بين حكومة الاتحاد، وحكومات الدول، أو الأقاليم، وهي^(٣٥):

١- يحدد الدستور الفيدرالي «الاتحادي»، اختصاصات حكومة الاتحاد، وسلطاتها، على سبيل الحصر، وما لم يتم النص عليه يكون من اختصاص حكومات الدول الأعضاء، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وسويسرا، وأستراليا، والأرجنتين، والمكسيك، ويترتب على ذلك أن تكون سلطات الولايات هي الأصل، وسلطات حكومة الاتحاد هي الاستثناء، وتتفق هذه الطريقة مع الظرف التاريخي الذي ولدت فيه فكرة الدولة الفيدرالية، ففيه تغليب لمظهر الاستقلال الذاتي للأقاليم،

1- (٣٤) عبد علي، علي جاسم، المصدر السابق، ص ١٢٩.

1- (٣٥) محمود، حازم أحمد، الفيدرالية والنظم الاتحادية، سلسلة قضايا، مركز الدراسات الإستراتيجية، (القاهرة: العدد ١٠، ٢٠٠٥)، ص ٢٣.

لكن يؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى إضعاف سلطة حكومة الاتحاد، إلا أنّ حكومة الاتحاد فيه، تلجأ في بعض الأحيان إلى شتى الوسائل، لتقليص سلطات الأقاليم، وتركيز السلطات في يدها، كما في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك عن طريق قيام المحكمة العليا بتفسير النصوص الدستورية، بما يتفق وهذا المنحى، أو اعتماد قيام الحكومة الاتحادية على السياسة المالية للحد من سلطات الولايات، عن طريق المعونات المشروطة للولايات، أو تمويل مشروعات الولايات، كما لجأت الحكومة المركزية إلى تعديلات دستورية، ومثالها التعديل السادس عشر عام ١٩١٣، ووفق هذا التعديل في المادة (١٦) من الدستور، أصبح للكونجرس سلطة فرض الضرائب على الدخل، بغير أن توزع نسبياً على الولايات.

٢- يحدد الدستور الاتحادي سلطات حكومات الولايات، واختصاصاتها، أو الأقاليم، أو الدول الأعضاء، على سبيل الحصر، وما لم يتم النص عليه يكون من اختصاص الحكومة الاتحادية، وهذا يعني أنّ اختصاص الحكومة الاتحادية هو العام، في حين اختصاصات حكومات الأقاليم هو الاستثناء، وهذه الطريقة بعكس الطريقة الأولى، تؤدي إلى تقوية حكومة الاتحاد أي المركز، وإضعاف حكومات الأقاليم، وقد تؤدي في النهاية إلى إنهاء الدولة الاتحادية، وتحويلها إلى دولة موحدة مركزية، وقد أخذ بهذه الطريقة الدستور الكندي، ودستور فنزويلا الصادر عام ١٩٥٣.

٣- يحدد الدستور الاتحادي اختصاصات كل من حكومة الاتحاد، وحكومات الدول، أو الأقاليم، أو الولايات الأعضاء، وذلك بإدراج مفردات صلاحيات كل منهما بالتفصيل في الدستور، والعيب الأساسي في هذه الطريقة، هو أنّه مهما بلغ المشرع من الدقة، والإدراك بالأمر، وسعة الأفق، فلا يمكن حصر جميع الاختصاصات، ولا بدّ أن تظهر اختصاصات لم تتم الإشارة إليها في التطبيق العملي، كما أنّها لا تواكب تطور الحياة، وما يستجد فيها من مسائل، وأمور جديدة، لم يتناولها الدستور، مما قد يكون سبباً في إثارة المنازعات بين الأطراف، ومع ذلك يمكن تلافي هذا النقص، عن طريق النص على إضافة جميع المسائل المستجدة، إلى اختصاصات حكومة الاتحاد، أو تشكيل هيئة يكون من مهامها تحديد الاختصاص، في المسائل التي لم ترد في الدستور، أو النص في الدستور بإسناد هذه المهمة، أي تحديد الاختصاص في المسائل المستجدة إلى المحكمة الدستورية في البلاد.

وأخيراً، تلجأ بعض الدساتير الفيدرالية، إلى تحديد اختصاصات أحد الطرفين، أو تحديد

اختصاصاتهما، ثم تحدد مجموعة من المسائل يشترك الطرفان في مباشرتها، كما في المادة (٧٤) من دستور ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩، والمادة (٢٤٦) من دستور الهند، كأن تكون هناك اختصاصات اختيارية تختص بها الحكومات الفيدرالية، وفي حالة عدم ممارستها، يكون من حق كل ولاية أو إقليم، إصدار تشريعات بشأنها، أو قد تضع الحكومة الفيدرالية المبادئ العامة، وتترك للولايات وضع القواعد التكميلية، وإجراءات تنفيذها، وهناك حالات تنظمها قوانين الولايات، لكن مضمونها لا بد أن توافق عليه إحدى الهيئات الفيدرالية^(٣٦).

إن قيام الدولة الفيدرالية، وما يصاحبها من ازدواجية في السلطة العامة للدولة، يؤدي إلى قيام مشكلة توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات، ولحل هذه المشكلة اتجهت الدساتير الاتحادية في العالم المعاصر، إلى سلوك إحدى الطرق الآتية، لمنع تداخل الاختصاصات بين السلطات الاتحادية، وسلطات الولايات.

أ- الطريقة الأولى: هي أن يحدد الدستور الاتحادي، على سبيل حصر المسائل التي تكون من اختصاصات السلطات المركزية، وتلك الاختصاصات التي تخضع للولايات^(٣٧)، وهذا يعني أن توجد قائمتان للاختصاصات، الأولى، تشمل جميع الأمور التي تخضع للحكومة الفيدرالية. والثانية، تشمل جميع الأمور التي تخضع للحكام المحليين^(٣٨)، وهذه الطريقة معيبة، وغير مجدية، بحجة أن الدستور مهما كان مفصلاً، لا يستطيع أن يكون شاملاً لجميع المسائل. فضلاً عن هذا، فإن تطور الزمن، وتغيير الظروف، تؤدي بالنتيجة إلى ظهور مسائل لم يحددها الدستور، ما إذا كانت تدخل، أو لا تدخل، في اختصاص الولايات، الأمر الذي يترتب عليه ضرورة إنشاء هيئة سياسية، كي تنيط الاختصاصات غير الواردة في الدستور، أو التي تظهر نتيجة تغيير الظروف على مر الزمان، أما بسلطات الاتحاد ذاته، وأما بسلطات الولاية^(٣٩).

ب- الطريقة الثانية: الولايات الأعضاء صاحبة الاختصاص، وفي هذه الطريقة يكتفي الدستور بحصر المسائل، التي تكون من اختصاص الدولة الفيدرالية، ويترك ما عداها لاختصاص الولايات، ويكون اختصاص الدولة المركزية اختصاصاً استثنائياً، في حين يكون اختصاص الولايات هو الاختصاص

1- (٣٦) محمود، حازم أحمد، الفيدرالية والنظم الاتحادية، سلسلة قضايا، مركز الدراسات الإستراتيجية، (القاهرة: العدد ١٠، ٢٠٠٥)، ص ٢.

1- (٣٧) بدوي، ثروت، المصدر السابق، ص ٨٢.

1- (٣٨) جبار، جمال ناصر، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، (بغداد: العدد ٣، ٢٠٠٧)، ص ٨١.

1- (٣٩) شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية الدول والحكومات، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦)، ص ٧٠.

العام^(٤٠). ويطلق عليها حينئذ حكومة ذات اختصاص حصري، أو محدد، لأنَّ الاختصاص العام يمنح للولايات، ويترتب على ذلك ثبات اختصاص الولايات في كل الأمور، والمسائل، التي لم يرد النص عليها في الدستور من ناحية، وما يستجد من وظائف في المستقبل من ناحية أخرى^(٤١).

الخاتمة

إنَّ تطبيق الفيدرالية في أي دولة، يعتمد ضرورة وجود تعريف مستفيض من النهج الفيدرالي، ليتمكن الشعب من الوصول إلى قناعات ذاتية، حول مدى صلاحية إقامة النظام الفيدرالي في بلادهم، وضرورة عقد المؤتمرات، والندوات العامة، لتحديد المفاهيم العملية للفيدرالية. إنَّ النظام الفيدرالي يواجه صعوبة في التطبيق في العراق، على الأقل في الوقت الراهن، وإنَّ أفضل فيدرالية للعراق، هي التي تقوم على تنظيم العلاقة بين إقليم كردستان، الذي يعدُّ واقعاً لا مفر منه، بحدوده المعروفة حالياً، وبين الحكومة المركزية، وبهذا فلن نخالف الدستور، لأنَّ الدولة تشمل إقليمًا فيدراليًا ينصُّ عليه الدستور، وهناك مواد دستورية تنظم هذه العلاقة، أمَّا بقية المحافظات التي لا تريد أن تعود هيمنة المركز، لما عانتها على مرَّ السنين من سياسات تهميش، وعزل، فتقوم كل محافظة بتبني اللامركزية، مع وجود حكومة مركزية مسيطرة على الأقاليم، والمحافظات، وذات صلاحيات واسعة أشبه بما تقوم عليه الفيدرالية الهندية، كذلك لا يجوز أن يكون الانتقال مباشرًا، من الدولة المركزية إلى الدولة الفيدرالية، إذ لا بدَّ أولاً الانتقال إلى شكل الدولة اللامركزية، ولاسيما أنَّ هذه الأخيرة تحقق الهدف نفسه، وينصُّ عليها الدستور، ويمكن بعد فترة (قد تكون عقودًا من الزمن)، الانتقال إلى الدولة الفيدرالية، حينها يكون العراق قد استعد فعلياً لهذه الخطوة.

- 1- (٤٠) بدوي، ثروت، المصدر السابق، ص ٨٢.
- 1- (٤١) النائب، إحسان عبد الهادي، الفيدرالية (دراسة في الإطار المفاهيمي والنظري)، مجلة الأكاديمي، الرابطة الوطنية للمثقفين والأكاديميين العراقيين، (بغداد: العدد ٠٠، ٢٠٠٥)، ص ٥٠.

الاستنتاجات

توصلت الدراسة إلى مجموعة استنتاجات تخصُّ الموضوع، أهمها:

- ١- هناك تعدد في المفاهيم التي تخص الفيدرالية، فضلاً عن تعدد المفاهيم المقاربة، والتي تعني تعدد في آليات تطبيق هذه المفاهيم، وهذا يفسر أسباب نجاحها في بلد، وفشلها في بلد آخر.
- ٢- إنّ الفيدرالية اليوم، هي أحد أشكال نظام الحكم الناجحة، التي تسمح بتطبيق التعايش، والتنوع الاجتماعي، في الدول التي تتعدد بها الهويات، مع الإبقاء على الهوية الوطنية كرابط أساسي، لاسيّما في ظل هذا الانفتاح، والتعدد الاجتماعي، والثقافي.
- ٣- هناك اختلاف في تطبيق الفيدرالية من نظام إلى آخر، وتختلف آليات توزيع السلطات، والصلاحيات، حسب الدستور.
- ٤- يتميز النظام الفيدرالي بتعددية الدساتير، إذ لكل إقليم دستوره الخاص، فضلاً عن الدستور الاتحادي، في حين لا يوجد في الأنظمة اللامركزية سوى دستور واحد.
- ٥- يجري توزيع الاختصاصات بين حكومة الاتحاد، والحكومات الأعضاء في الدولة الفيدرالية، بموجب الدستور الفيدرالي، ولا يمكن تعديل هذا الدستور إلا بموافقة الأقاليم الأعضاء، أمّا في النظام اللامركزي فيجري عادة تخويل السلطات المركزية، تعديل اختصاصات الهيئات اللامركزية، وإلغائها.
- ٦- تعدُّ الاختصاصات، والصلاحيات، التي يحددها الدستور في ظل النظام الفيدرالي، إلا أنّ آلية إدارة الدولة، وتوزيع الاختصاصات، تنحصر ضمن ثلاث فئات (حصريّة – مشتركة – متبقية).
- ٧- مهما حاولت الدساتير، والدول، فك اشتباك التداخل في الصلاحيات، فإنّ التداخل، والتشابك، في تفسير الصلاحيات، وآليات الإدارة في التطبيق، تبقى لا محالة.
- ٨- تبقى النوايا الصادقة، والرغبة الحقيقية في إنجاح هذا النظام، وعدم تعارضه مع الاختصاص المركزي في إدارة الدولة، هي أحد أسباب نجاح هذا النظام، أو فشله.
- ٩- من الضروري أن تبقى الصلاحيات الرئيسة، والمركزية، بيد النظام السياسي المركزي، لأنّه جزء مهم، وأساسي، من سيادة الدولة.

١٠- قد تسهم الفيدرالية، وآليات توزيع الاختصاصات في إدارة الدولة، في حلّ إشكاليات داخلية، وتحافظ على تماسك الدولة من الانهيار، والتفكك، وأنّ الانتقاد الموجه للفيدرالية كنظام هو غير حقيقي.

١١- إنّ وجود المحكمة الاتحادية العليا، فضلاً عن وظيفتها الرقابية، فإنّها تعدُّ أحد وسائل تفسير النصوص الدستورية، التي تمثل محل خلاف بين السلطة المركزية، وسلطات الأقاليم، ومن ثمّ فإنّها تسهم في إنهاء الخلاف الدستوري.

التوصيات

أهم التوصيات التي توصلت إليها الدراسة:

١- وضع دستور متين يعطي صلاحيات أوسع للحكومة المركزية على حساب الأقاليم، ولاسيّما أنّ العراق دولة موحدة ذات مركزية شديدة، وأعيد بناؤها فيدرالياً، والقاعدة العامة في مثل هذه الحالة، أن يقوم المركز بالإبقاء على كثير من الاختصاصات بيده، على حساب الاختصاصات التي تمنح للولايات، أو الأقاليم.

٢- في حالة اختلاف القوانين الفيدرالية مع القوانين المحلية، فيجب تطبيق القانون الفيدرالي، واعتبار القانون المحلي باطلاً، وهذا يكون من قاعدة سمو القانون، فالقانون الفيدرالي أسمى من القانون المحلي، ويجب توفير محاكم من نوع خاص للنظر في هذه المسائل.

٣- وضع الموارد ولاسيّما النفطية، بوصفها تشكل (٩٥٪) من الصادرات الكلية، وهذا يعني أنّ العوائد النفطية هي الأساسية للعملة الصعبة، وبدونها لن يتمكن العراق من الاستيراد، بيد الحكومة المركزية، والتي تحدد بدورها حصة للأقاليم التي تضررت في العهود السابقة، وهذا يكون أفضل مما لو وضعت هذه الموارد تحت سلطة محافظة أو إقليم.

٤- إعطاء صلاحيات تدريجية لمجالس المحافظات، لأنّ إعطاءهم صلاحيات كاملة، من شأنه أن يربك العمل التشريعي في الدولة، ولاسيّما أنّها تعدُّ تجربة جديدة في بلد مركزي، فعليه يجب تدريب الملاكات أو المرشحين لتولي هذه المناصب.

٥- الاستفادة من التجارب السابقة للدول التي تبنت الفيدرالية نظاماً للحكم، لأنّ ذلك يساعدنا على رصد مكامن القوة، والضعف، في تلك الدول، والعمل على اجتيازها بجدارة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- الكتب:

١. بدوي، ثروت، النظم السياسية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٥).
٢. الجبوري، ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، (الموصل: مطبعة التعليم العالي، ١٩٨٩).
٣. الجرف، طعيمة، القانون الإداري، (القاهرة: مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٤).
٤. جمعة، عبد الله، النظام الاتحادي الفيدرالي الأدبيات والمفاهيم، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلس الوطني للثقافة، (الكويت: المجلد ٢٦، العدد ٢، ١٩٩٨).
٥. الخطيب، نعمان، الوجيز في النظم السياسية، ط٢، (عمان: دار الثقافة، ٢٠١١).
٦. خليل، محسن، النظم السياسية والدستور اللبناني، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٥).
٧. الخماوندي، محمد، الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الادارية والسياسية، (القاهرة: دار المستقبل العربي، ١٩٩٠).
٨. الساعدي، حميد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، (الموصل: دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠).
٩. الشاوي، منذر، القانون الدستوري - نظرية الدولة، (بغداد: دار القادسية للطباعة، ١٩٨١).
١٠. الشاوي، منذر، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، ط٢، (بغداد: مطبعة شفيق، ١٩٦٦).
١١. شرف الدين، أحمد عبد الرحمن، مفاهيم ومصطلحات (مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية)، (صنعاء: النبراس للطباعة والنشر، ١٩٩٥).
١٢. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية الدول والحكومات، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦).

١٣. شيحا، إبراهيم عبد العزيز، الوسيط في القانون الإداري، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٩٦).
١٤. الطماوي، سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، (القاهرة: منشورات دار الفكر العربي، ١٩٧٥).
١٥. عبد الرحمن، نبيل، اللامركزية والفيدرالية، ط٣، (القاهرة: شركة العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٧).
١٦. عبد الوهاب، محمد رفعت وعثمان، حسن عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩).
١٧. عثمان، محمد مختار، المبادئ والإحكام القانونية للإدارة الشعبية بالجمهورية، (بنغازي: منشورات جامعة قارونس، ١٩٨٩).
١٨. العطار، فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٦).
١٩. عودة، أيمن، المعاني، ط٢، (عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، ٢٠١٣).
٢٠. الغالي، كمال، مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط٢، (دمشق: مطبعة جامعة، ١٩٦٨).
٢١. المبيضين، صفوان وآخرون، المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري، (عمان: دار اليازوي، ٢٠١١).
٢٢. محمود، حازم أحمد، الفيدرالية والنظم الاتحادية، سلسلة قضايا، مركز الدراسات الاستراتيجية، (القاهرة: العدد ١٠، ٢٠٠٥).
٢٣. محمود، حازم أحمد، الفيدرالية والنظم الاتحادية، سلسلة قضايا، مركز الدراسات الاستراتيجية، (القاهرة: العدد ١٠، ٢٠٠٥).
٢٤. مصطفى، حامد، مبادئ القانون الإداري العراقي، (بغداد: شركة الطبع والنشر الأهلية، ١٩٦٨).
٢٥. منصور، دشاب توما، القانون الإداري، ج١، (بغداد: مطبعة دار العراق للنشر والتوزيع، ١٩٨٠).

٢٦. مولود، محمد عمر، الفدرالية وإمكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق أنموذجاً)، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ٢٠٠٩).

ثانياً- الدوريات:

٢٧. جبار، جمال ناصر، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية، مجلة حوار الفكر، المركز العراقي للبحوث والدراسات المستقبلية، (بغداد: العدد ٣، ٢٠٠٧).

٢٨. دايش، جاسم محمد، الحكم الصالح وإدارة الدولة، مجلة الحوار المتمدن، (بغداد: العدد ٦٠١٧، ٢٠١٨).

٢٩. العطار، فؤاد، نظرية اللامركزية الإقليمية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مطبعة جامعة عين شمس، (القاهرة: السنة الثامنة، العدد ١، كانون الثاني/يناير، ١٩٦٦).

٣٠. غيدان، إبراهيم صعصاع، اللامركزية الإقليمية في العراق – دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة، مجلة رسالة الحقوق، جامعة بابل، (كلية القانون: السنة الرابعة، العدد ١، ٢٠١٢).

٣١. النائب، إحسان عبد الهادي، الفيدرالية (دراسة في الإطار المفاهيمي والنظري)، مجلة الأكاديمي، الرابطة الوطنية للمثقفين والأكاديميين العراقيين، (بغداد: العدد ٠، ٢٠٠٥).

ثالثاً- الرسائل:

٣٢. عبد علي، علي جاسم، خصائص الفيدرالية وتطبيقاتها (نماذج مختارة)، رسالة ماجستير غير منشورة، (كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٩).

رابعاً- المواقع الإلكترونية:

٣٣. عليوي، عبد العزيز، تطور مفهوم إدارة الدولة، موقع دنيا الوطن، ٢٠١٨، على الموقع الإلكتروني:

<https://pulpit.alwatanvoice.com/articles/٤٥٨١٤٢/٠٢/٠٣/٢٠١٨.html>.

Visited:

٢٠٢٣/٦/٢٠.