# تأملات مقارنة

رونالد ل. واتس Ronald L. Watts

شكل التوزيع الدستوري للسلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المالية بين الحكومة العامة وحكومات الوحدات المكونة جانباً أساسياً، لا بل محدداً، من جوانب تصميم الاتحادات الفدرالية وسير عملها. ولكن، وبينما يعتبر هذا التوزيع الدستوري للسلطات والمسئوليات والموارد المالية، بين مختلف المستويات الحكومية، ميزة أساسية ومشتركة فيما بينها، إلا أن المرء لا يسعه إلا أن يلاحظ تفاوتاً هائلاً في الشكل والنطاق الدستوريين لهذه الأنظمة، وفي عملية توزيع السلطات ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة.

لقد تأثرت قوة المصالح المشتركة ودرجة التنوع الخاصة بكل اتحاد فدرالي، جراء مختلف العوامل الجغرافية، والتاريخية، والاقتصادية، والأمنية، والديمغرافية، واللغوية، والثقافية، والفكرية، والعالمية. وبالتالي، فقد اختلف التوزيع المحدد للسلطات ودرجة اللامركزية بين الاتحادات الفدرالية.

نذكر، من بين الاختلافات في شكل التوزيع الدستوري للسلطات، مدى التشديد على الطابع الحصري لسلطات الحكومة في مقابل الطابع المتزامن؛ وتعيين السلطات القانونية للولايات أو المقاطعات بموجب لائحة محددة من هذه السلطات أم بموجب توزيع عام للسلطات المتبقية؛ ومدى التوافق أو الاختلاف بين تعيين المسئوليات التنفيذية والصلاحيات التشريعية؛ والتماثل أو اللاتماثل في السلطات الموكلة إلى مختلف الوحدات المكونة؛ ومدى الاعتراف الدستوري الرسمي بالحكومات المحلية كمستوى حكومي دستوري ثالث يضمن حقه في حكم ذاتي خاص به؛ ومدى السلطات الفدرالية الطارئة والغالبة على غيرها من السلطات. أما فيما يتعلق بنطاق السلطات الدستورية، فقد لوحظت تباينات كبيرة في الأدوار النسبية التي تؤديها الحكومات فيما يتعلق بالمجالات السياسية المختلفة. كما اختلفت أيضاً التدابير المالية ودرجة الاعتماد على التحويلات المالية ما بين الحكومات. نتيجة لذلك، لوحظ اختلاف جوهري بين درجات المركزية واللامركزية، ودرجات التعاون أو المنافسة البينحكومية ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة.

وتجدر الإشارة إلى الاختلاف الواضح في التطبيق، ضمن كل اتحاد فدرالي، بين الشكل الدستوري والواقع العملي لتوزيع السلطات. ففي معظم الحالات، أدت الممارسة والمسارات السياسية إلى تحول في طريقة عمل الدستور. ولعل العامل الأساسي في ذلك هو تأثير الحزب السياسي ونشاطات مجموعات المصالح الخاصة التي تؤثر على التسويات والمساومات السياسية.

صحيح أنه قد تم تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة لكل حكومة، ضمن كل اتحاد فدرالي، لكن الثابت هو أنه لا يمكن تفادي التشابك والاتكال المتبادل البينحكومي في كل اتحاد فدرالي. نتيجة لذلك، يتطلب هذا عادة سلسلة متنوعة من العمليات والمؤسسات لتيسير التعاون البينحكومي. غير أن هذه الحالة لا تخلو بدورها من اختلاف هائل بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة التعاون البينحكومي وطابع هذا التعاون، فضلاً عن التوازن بين استقلالية الحكومات واتكالها على بعضها البعض. على سبيل المثال: تتميز ألمانيا والمكسيك بعلاقات وطيدة ومتشابكة ضمن اتحاديهما الفدراليين، بينما تميل كندا وبلجيكا، في المقابل، إلى عكس ذلك.

لم تكن الاتحادات الفدرالية منظمات جامدة إطلاقاً. لذا، ومع مرور الزمن، كان يجب أن يتكيف توزيع السلطات في كل منها ويتطور من أجل الاستجابة للحاجات والظروف المتغيرة، ولتطور القضايا الجديدة والمجالات السياسية. من هنا، ومن خلال السعي إلى إقامة توازن بين الصلابة لحماية المصالح الاقليمية ومصالح الأقليات من جهة، والحاجة إلى الاستجابة الفعالة للظروف المتغيرة من جهة أخرى، فقد قام عدد من المسارات بدور هام، وإن كان بدرجات متفاوتة، ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة. فقد تضمنت هذه الأدوار التعديلات الدستورية الرسمية، والمراجعة والتفسير القضائيين، والتعديلات المالية البينحكومية، والاتفاقات والتعاون البينحكومي أيضاً. وتجدر الإشارة إلى أن تطور توزيع السلطات نتيجة للظروف المتغيرة قد أدى، في بعض الحالات، كما في الولايات المتحدة، وأستراليا، وألمانيا، والبرازيل، والمكسيك، ونيجيريا إلى ميلٍ عام نحو تعزيز السلطات الفدرالية وتوسيعها. غير أن هذا الميل ليس عالمياً. ففي المقابل، اختبرت كندا والهند وبلجيكا، مع مرور الوقت، ميلاً نحو لامركزية أكبر تعكس نقاط قوة الجماعات المتنوعة التي تتكون منها.

حالياً تتعرض كافة الاتحادات الفدرالية المعاصرة لضغوطات، كما تجرى نقاشات لتعديل طريقتها في توزيع السلطات، بهدف الايفاء بالشروط الجديدة والمتغيرة. فقد دعت الحاجة إلى إعادة التوازن بين المركزية واللامركزية،

وبين الفدرالية التعاونية والتنافسية، نتيجة السياق الحالي للعولمة والدمج الإقليمي، ولعضوية الاتحادات الفدرالية في المنظمات التي تتخطى الفدرالية كالاتحاد الأوروبي واتفاقية التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، وكذلك نتيجة التشديد على اقتصاديات السوق وفوائد اللامركزية الاقتصادية، والقلق بشأن مدى توفر الحماية ضد الارهاب. بالنظر إلى ذلك، تم الاعتراف أنه لا يمكن تصور الاتحادات الفدرالية، وعملية توزيع المسئوليات ضمنها، كهياكل جامدة، بل كمسارات متطورة تسمح بالمصالحة الدائمة بين مصادر التنوع الداخلي ضمن إطارها الفدرالي الشامل. انطلاقاً من هذا المنظور، يمكن القول أن توزيع السلطات والمسئوليات ضمن هذه الاتحادات الفدرالية، والتوازن بين "الحكم المشترك" عبر المؤسسات المشتركة من جهة، و "الحكم الذاتي" للوحدات المكونة من جهة ثانية، تعبر عنه الكلمات الواردة في الفصل الذي كتبه ريتشارد سيميون باعتباره "عملاً قيد التطبيق."