

حوار شامل حول الفدرالية
سلسلة الكتب
المجلد الثاني
A Global Dialogue on Federalism
Booklet Series
Volume II

حوارات حول توزيع السلطات والمسؤوليات في الدول الفدرالية
Dialogues on Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries

منتدى الاتحادات الفدرالية
Forum of Federations

المحتويات

(روナルد ل. واتس)	دراسات مقارنة
(ريتشارد سيمون)	حالات للدراسة
(هانس-بيتر شنايدر)	كندا: المنافسة ضمن الفدرالية التعاونية
(جورج مايثيو)	ألمانيا: التشريع الفدرالي المطبق في المقاطعات
	الهند: الاستمرارية والتغيير في الاتحاد الفدرالي

دراسات مقارنة
رونالد . واتس
Comparative Reflections
Ronald L. Watts

شكل توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والموارد المالية، وفق ما يقتضيه الدستور، بين الحكومة العامة وحكومات الوحدات المكونة، مظهراً أساسياً، لا بل محدداً، من مظاهر تصميم الاتحادات الفدرالية وسير عملها. لكن بينما يعتبر هذا التوزيع الدستوري للسلطات والمسؤوليات والموارد المالية، بين مختلف المستويات الحكومية، ميزة أساسية ومشتركة في ما بينها، إلا أن المرء لا يمكن إلا أن يلاحظ تفاوتاً هائلاً في الشكل والنطاق الدستوريين لهذه الأنظمة، وفي عملية توزيع السلطات ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة.

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

من بين الاختلافات في شكل التوزيع الدستوري للسلطات، ذكر:

- ❖ مدى التشديد على صلاحيات الحكومة المقتصرة عليها وحدها أو المشتركة مع غيرها،
- ❖ وتعيين سلطات الولايات أو المقاطعات بموجب لائحة محددة من الصلاحيات، أو توزيع عام لحصص السلطة المخلفة،
- ❖ ومدى التوافق أو الاختلاف بين تعيين المسؤوليات التنفيذية والصلاحيات التشريعية،
- ❖ والتناسق أو اللاتنساق في السلطات الموكلة إلى مختلف الوحدات المكونة،
- ❖ ومدى الاعتراف الدستوري الرسمي بالحكومات المحلية كمستوى حكومي دستوري ثالث يضمن حقه في الحكم الذاتي،
- ❖ ومدى السلطات الفدرالية المبطلة والطارئة.

أما في ما يتعلق بنطاق السلطات الدستورية، فقد لوحظت تباينات كبيرة في الأدوار النسبية التي تؤديها الحكومات في ما يتعلق بالمسائل السياسية المختلفة. كما تختلف التدابير المالية

ودرجة الاعتماد على التحويلات المالية ما بين الحكومات أيضاً. نتيجةً لذلك، لوحظ اختلافٌ جوهريٌّ بين درجات المركزية واللامركزية، ودرجات التعاون أو المنافسة بين الحكومات ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة.

وتجرد الإشارة إلى الاختلاف الواضح في التطبيق، ضمن كل اتحادٍ فدراليٍّ، بين الشكل الدستوريِّ والواقع العمليِّ لتوزيع السلطات. ففي معظم الحالات، حولت الممارسة والعمليات السياسية من طريقة عمل الدستور. ولعلَّ العامل الأساسيِّ في ذلك هو تأثير الحزب السياسي ونشاطات مجموعات المصلحة التي تؤثر على التسويات والمساومات السياسية.

صحيحٌ أنه تمَّ تخصيص حصة دستورية من السلطات المحددة لكلٍّ حكومة، ضمن كل اتحادٍ فدراليٍّ، لكن ثبتَ أنه لا يمكن تقاضي التشابك والانكال المتبادل بين الحكومات في كل اتحادٍ فدراليٍّ. نتيجةً لذلك، عادةً ما يتطلب هذا سلسلةً متواتعةً من العمليات والمؤسسات لتسهيل التعاون ما بين الحكومات. غير أنَّ هذه الحالة لا تخلو بدورها من اختلافٍ هائلٍ بين الاتحادات الفدرالية من حيث درجة التعاون بين الحكومات وطابع هذا التعاون، فضلاً عن التوازن بين استقلالية الحكومات واتكالها على بعضها البعض. على سبيل المثال، تتميز ألمانيا والمكسيك بعلاقاتٍ وطيدةٍ ومتتشابكةٍ ضمن اتحاديهما الفدراليين، بينما تميل كندا وبليجيكا، بالمقارنة، إلى النقيض.

لم تكن الاتحادات الفدرالية منظماتٍ جامدةً قط. لذا، مع مرور الوقت، كان يجب أن يتكيف توزيع السلطات في كلٍّ منها ويتطور من أجل الاستجابة للحاجات والظروف المتغيرة، ولتطور القضايا الجديدة ومسائل السياسة. من هنا، فمن خلال السعي إلى إقامة توازنٍ بين الصلابة لحماية المصالح الإقليمية ومصالح الأقليات من جهة، وال الحاجة إلى الاستجابة الفعالة للظروف المتغيرة من جهة أخرى، أدى عددٌ من العمليات دوراً مهماً، وإن بدرجاتٍ متواتعةً، ضمن الاتحادات الفدرالية المختلفة. فقد تضمنت هذه الأدوار التعديلات الدستورية الرسمية، والمراجعة والتفسير القضائيين، والتعديلات المالية ما بين الحكومات، والاتفاقات والتعاون ما بين الحكومات أيضاً. تجرد الإشارة إلى أنَّ نطْور توزيع السلطات نتيجةً 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 أنَّ هذا الميل ليس

عالمياً. ففي المقابل، اختبرت كندا والهند وبلجيكا، مع مرور الوقت، ميلاً نحو لامركزية أكبر تعكس نقاط قوّة الجماعات المتّوّعة التي تكونها.

حالياً، تعرّض كافة الاتّحادات الفدرالية المعاصرة لضغوطاتٍ، كما تُجري نقاشاتٍ لتعديل طرائقها في توزيع السلطات، بهدف الإيفاء بالشروط الجديدة والمتغيّرة. فدعت الحاجة إلى إعادة التوازن بين المركبنة واللامركبنة، وبين الفدرالية التعاونيّة والتّنافسيّة، نتيجة السياق الحالي للعولمة والتمّج الإقليمي، ولعضويّة الاتّحادات الفدرالية في مثل هذه المنظمات التي تتخطى الفدرالية، كالاتحاد الأوروبي واتفاقية التجارة الحرة لأميركا الشّماليّة، وكذلك نتيجة التّشديد على اقتصادات السوق وفوائد اللامركبنة الاقتصاديّة، والقلق بشأن مدى توفر الحماية ضدّ الإرهاب. بالنظر إلى ذلك، تم الاعتراف أنه لا يمكن تصور الاتّحادات الفدرالية، وعمليّة توزيع المسؤوليات ضمنها، كبني صلبة، بل كعمليّات متّطورة تسمح بالمصالحة الدائمة بين مصادر التّنوع الدّاخلي، ضمن إطارها الفدرالي الشّامل. انطلاقاً من هذا المنظور، يمكن القول إنّ توزيع السلطات والمسؤوليات ضمن هذه الاتّحادات الفدرالية، والتّوازن بين "الحكم المشترك" عبر المؤسّسات المشتركة من جهة، و"الحكم الذّاتي" للوحدات المكوّنة من جهة أخرى، ينعكس في فصل ريتشارد سايمون "كميل متقدّم" بشكلٍ متواصل.

كندا: المنافسة ضمن الفدرالية التعاونية

ريتشارد سيمون

Canada: Competition within Cooperative Federalism
Richard Simeon

إذا قرأت القوانين المدرجة في الدستور الكندي الصادر عام 1867، لن تعرف، إلا جزئياً، من الممسك بزمام الأمور، وما طبيعة المسؤوليات الموزعة. فمع أن الفقرتين 91 و 92 من القانون تعرّفان بتوزيع السلطات والمسؤوليات في كندا، إلا أنهما لا تمنحان إلا صورة جزئية عن توازن القوى الحقيقي. فتوزيع السلطات في تغيير مستمر. يظهر ذلك من خلال انتقال النفوذ من الهيمنة الفدرالية، إلى فدرالية ثانية تقليدية، فإلى إعادة تأكيد على النفوذ الفدرالي، إلى الشكل الحالي، حيث يعتمد مستوىان حكوميان قويان على العديد من المحرّكات القضائية، والبيروقراطية، والمالية، والسياسية، لتحديد شكل السياسة في مجالاتٍ واسعة النطاق. فإذا انيقت مشكلات مرتبطة بهذه السياسة الجديدة، كمشكلة البيئة مثلاً، سيكون لدى كلا الطرفين النية والوسائل اللازمة للمشاركة في حلها. وهكذا، تستبدل "الميادين المحكمة الشروط" بالتدخل والمشاركة والاتّصال المتبادل. ولعل أهم مميزات عملية صنع القرار الكندي هو مزيج معقد من التّعاون والتّنافس بين الحكومات.

صحيح أن التعديلات تبقى نادرة وعسيرة، إلا أن القرارات القضائية، والاتفاقات ما بين الحكومات، والتحويلات المالية، أتاحت للدستور التكيف إزاء الحاجات الجديدة. وقد حدثت التغييرات المهمة عام 1982، حين اعتمدت شرعة الحقوق و"استمدت" سلطة تعديل الدستور من بريطانيا العظمى، من دون إدراج التعديلات في الدستور الكندي نفسه؛ وبالتالي لم يعد لزاماً على كندا أن تطلب إذن البرلمان الإنكليزي في ويستمنستر كلما أرادت تطبيق أحد التعديلات الدستورية الرسمية. وقد منيت محاولاتان أساسيتان لإجراء تعديلات مهمة بالفشل.

شرح عوامل عديدة المخططات المتغيرة للفدرالية الكندية، وأولها التغيير الديمغرافي. فكندا التي كانت مؤلفة من أربعة أقاليم عام 1867، وتضم 3.5 مليون نسمة، أصبحت اليوم دولةً بعشرة أقاليم وثلاث مقاطعات، تحيط بها ثلاثة محيطات، ويقطنها 32 مليون نسمة. بعبارة أخرى، ما كان دولةً ريفية كبيرة بالأمس أصبح اليوم إحدى أكثر الدول تمدناً في العالم. كما أضحت هذا المجتمع المكون أساساً من سلالة الفرنسيين والبريطانيين (إلى جانب السكان الأصليين الذين تم ترحيلهم بأعداد هائلة) أحد أكثر مجتمعات العالم تنوعاً وتنوعاً للثقافات. أما

العامل الأساسي الثاني، فيتعلق بأهمية الاتفاques والتجارة العالمية. فكندا دولة مدرجة اقتصادياً في سوق أميركا الشمالية. وقد أدى هذا التغيير إلى تأثيرات هائلة على برامج السياسات وتوقعات المواطنين. هذا من ناحية أخرى، فقد شملت المجموعة الثالثة من العوامل الخلافات الإقليمية حول مفاهيم المواطنة، والهوية، والمجتمع. ولعل اللغة هي العامل الأساسي الذي يزرع بذور الانقسام. فيتمتّع الكنديون الناطقون بالفرنسية، والمتمركزون في الكيبيك، بحس قوي تجاه هويتهم الوطنية وبمقاربة متميزة لدور الدولة. فتجدر الإشارة إلى أن الكيبيك قد قاوم تزايد السلطة الفدرالية، حتى أصبح اليوم مدافعاً قوياً عن حالة "اللاتاسق". كما تتمتع أقاليم أخرى بالتزايد تجاه هوياتها البارزة، واهتماماتها السياسية المتميزة، وحكوماتها المكونة القوية. من هنا، غالباً ما تعتبر السياسة الواحدة التي يمتد تأثيرها على الدولة بأكملها غير مناسبة وغير قابلة للتنفيذ.

إن تفاعل هذه القوى التي تسلك غالباً اتجاهات مختلفة يجعل من الصعب وصف عملية توزيع السلطات وفق شروط بسيطة. فأوتوا مسؤولية، بشكل كبير، عن الشؤون الخارجية، والأمن، والسياسة الاقتصادية الشاملة، والهجرة، والمواطنة. غير أن الأقاليم تملك رأياً مهماً في هذه الحقول كذلك. وهي مسؤولة، بشكل كبير، عن التربية، والرعاية الصحية، والإعاش، والتنمية الاقتصادية، وتنظيم الصناعة. إلا أن هذا لا يمنع أن تشارك أوتوا في هذه الميادين أيضاً، عبر التنازل عن بعض الصلاحيات لحكومات الأقاليم، وعبر برنامجهما من أجل المساواة بين الأقاليم، وهدفه ضمان قدرة الأقاليم الأكثر فقراً على الإيفاء بمسؤولياتها بدون الإنتقال عليها بالضرائب. كل هذا أدى إلى "الفدرالية التعاونية"، في ظل عقد عدة اتفاques ما بين الحكومات حول القضايا الاقتصادية والاجتماعية، والرعاية الصحية، والبيئة.

غير أن إسناد المهام إلى الشخص المناسب ليست قضية مبتوت فيها تماماً، لا سيما وأن عدداً من الأسئلة المهمة أصبحت تواجه المواطنين والحكومات اليوم.

من هذه الأسئلة، ذكر أولاً المخاوف بشأن اختلال التوازن المالي. فتؤكد الأقاليم على عدم الملاعنة بين مسؤولياتها والمداخيل المتوفّرة لها، فيما تشدد الحكومة الفدرالية على حاجتها المالية الخاصة، وقدرة الأقاليم على رفع الضرائب.

يشمل أحد النقاشات الأخرى "المعايير الوطنية" بالتعارض مع التغييرات الإقليمية. ففترض المواطنية تطبق المعايير العامة على الكنديين جميعاً، فيما تبني الفدرالية وفقاً للتغييرات السياسية. وبالتالي كيف يمكن إقامة التوازن في بعض المجالات، كالرعاية الصحية مثلاً؟

من القضايا المستجدة نسبياً المشاركة في الأنظمة الاقتصادية الشاملة وتلك المعتمدة في أميركا الشمالية. فهل تحتل الأقاليم والحكومات المحلية الموقع الأفضل للتكيف إزاء الضروريات الشاملة، أم أن الحاجة تدعو إلى سلطة فدرالية أقوى من أجل ضمان صوتٍ موحد لكندا في الخارج؟

صحيح أن الدستور يوكل المسؤوليات نفسها إلى الأقاليم كلها، لكن هل يمكن لحالة "اللاتاسق" أن تعكس بشكلٍ أفضل واقع الدولة؟ إذا ما تأمل المرء القوانين والممارسات الحالية، فسيلاحظ أن اختلافات كبيرة قد تطورت بين الأقاليم. فهل سيعزز اللاتاسق الزائد الفدرالية أم سيضعفها؟

تتردد كندا بين الفدرالية التّنافسية والتّعاونية. فيجادل البعض أن السياسة الفعالة تتطلب المشاركة في اتخاذ القرارات، نظراً إلى التّداخل الواسع في المسؤوليات. أمّا البعض الآخر، فيقترح أن الحكومات يجب أن تتنافس في إطار عملية تواجهية، لضمان ابتكار السياسات ودرجة الاستجابة.

في الآونة الأخيرة، أصابت كندا والعديد من البلدان الأخرى صدماتٌ خارجية كثيرة - مثل أسعار النفط، والكوارث الطبيعية، والحالات الصّحيّة الطارئة، كاندلاع وباء "السارس" - لكن المسؤولية المقسمة والمنافسة ما بين الحكومات قللّت من فعالية استجابة السياسات تجاهها. من هنا، تحتاج الحكومات الكندية إلى تحسين قدرتها على الاستجابة للصدمات المقبلة.

تخضع الحكومات المحليّة لنطاق سلطة الأقاليم، في ظلّ غياب وضعٍ دستوريٍّ مستقل. رغم ذلك، فهي تقدم سلسلةً واسعة من الخدمات إلى الكنديين. وقد جرت تحركاتٌ أخيرة لتعزيز استقلالية البلديّات وقادتها الماليّة، ومنحها مكاناً في الحاكمة الكندية المتعددة المستويات.

شدّ السكان الأصليون على حقّهم في تشكيل "مستوى حكومي ثالث" في كندا. فاستقبلت مطالبهم بحقوقهم في الأرض والحكم الذاتي بدعم قوي في أوساط المحاكم. لذا من المهم أن تصمم كندا نماذج للحكم الذاتي، وتفي بحاجات السكان الأصليين الذين يعيش معظمهم اليوم في المدن.

يبقى توزيع السلطات في كندا اليوم عملاً متتطوراً، يعتمد مستقبلاً، كما ماضيه، على التسويات العملية في سياق الدستور والعوامل القرینية العامة المذكورة سابقاً. وبالتالي، فيما يعالج الكنديون هذه القضايا، سيتعلّمون من بعضهم البعض ويساهمون في إثراء تجارب الآخرين.

ألمانيا: التشريع الفدرالي المطبق في المقاطعات

هانس-بيتر شنايدر

Germany: Länder Implementing Federal Legislation
Hans-Peter Schneider

يتميز نظام ألمانيا الفدرالي بمبدأ "الفصل التام" للمسؤوليات بين الاتحاد الفدرالي والمقاطعات *Länder* (الولايات المكونة). فيعتبر كل مستوى حكومي مسألاً بالنسبة لقرارات الخاصة التي يتخذها، حتى حين يفوّض قانون فدرالي السلطة إلى برلمانات المقاطعات. لتعزيز هذا المبدأ، أقدمت المحكمة الدستورية الفدرالية على منع الإدارة المشتركة والتوكيل المشترك. إلا أن الاتحاد الفدرالي الألماني لا يرتكز على صفين منفصلين ومستقلين تماماً من القوى الفدرالية والإقليمية، دون أي رابط بين الاثنين. عوضاً عن ذلك، تتركز الوظائف التشريعية في الحكومة الفدرالية، والوظائف الإدارية في حكومة المقاطعة. في الواقع، تطبق المقاطعة جزءاً كبيراً من التشريع الفدرالي، فضلاً عن قوانينها الخاصة.

يميز الدستور الألماني، أو القانون الأساسي، بين ثلاثة أنواع من السلطات الفدرالية: الحصرية والمشتركة، والصلاحيات ضمن إطار العمل. تشبه السلطات الفدرالية الحصرية، إلى حد كبير، لائحة السلطات الموكلة إلى مجلس الشيوخ في دستور الولايات المتحدة: الشؤون الخارجية، والدفاع، والمواطنة، وتحركات السُّلْع والأشخاص، والاتصالات، والضرائب الفدرالية. أما لائحة السلطات التشريعية المشتركة فواسعة جدًا. فهي تتضمن معظم السلطات المبوطة على الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك خدمة الإنعاش، والضمان الاجتماعي، وقانون العمل، والتنظيم الاقتصادي، والزراعة، وحماية البيئة. أخيراً، نذكر قوانين إطار العمل التي ترسى المبادئ الأساسية، تاركةً أمر تفسيرها للمقاطعة. غير أن لائحة المواضيع التي يحتمل أن تتناولها تشريعات إطار العمل موجزة نسبياً، مع أنها تتضمن أيضاً الكثير مما يعزى إلى المقاطعات بشكلٍ علني: كالتعليم العالي، والصحافة وصناعة الأفلام، وإصلاح الأراضي، والتنظيم الإقليمي. وقد حدّدت المحكمة الدستورية الفدرالية الشرط الأساسي لصياغة تشريعات إطار العمل بإمهال المقاطعة وقتاً طويلاً عند تطبيقها للبنود الشرطية المطلوبة.

لعل أكثر مظاهر النظام الإداري الألماني إثارةً للدهشة هو أن المقاطعات نفسها تقوم بتنفيذ معظم القوانين الفدرالية. فيفيد المبدأ الأساسي بأن المقاطعة ستطبق التشريعات الفدرالية كمسائل تتصل بشؤونها الخاصة، طالما أن القانون الأساسي لا يشترط عكس ذلك. غير أن

العكس ممنوعٌ منعاً باتاً؛ فلا يسمح للاتحاد الفدرالي بتنفيذ أي قانونٍ من قوانين الولايات. من هنا، إنَّ السُّلْطات التَّنفِيذية الفدرالية المباشرة محدودة جدًا، وهي لا تُطبَّق إلا حيث تعتبر الإدارة الموحدة عنصراً مهماً.

رغم ذلك، تملك الحكومة الفدرالية الوسائل الازمة للتَّأثير على المقاطعات أثناء تنفيذها لقوانين الفدرالية. فيمكنها أن تضبط وكالات المقاطعات التي تدير القوانين الفدرالية. فضلاً عن ذلك، بإمكانها أن تقيد من حرية المقاطعات إدارياً، عبر إصدار التوجيهات الإدارية، كما يمكنها أن تصدر القوانين المحلية التي تلزم طرفاً ثالثاً أيضاً. ومن المحتمل أن تشرف الجهة الفدرالية على المقاطعة لضمان تنفيذها القوانين الفدرالية، فترسل المراقبين الفدراليين إلى وكالات الوحدات المكونة لهذا الهدف. أخيراً، قد يتوفَّر شكلٌ إداريٌّ متوسِّط، تطبَّق فيه المقاطعة القوانين الفدرالية بصفتها "وكيلة" الاتحاد الفدرالي، أي عرضة للتَّقيِّ التعليمات الفدرالية الملزمة.

في الواقع، لقد نقلَّص النَّطاق السياسي الذي يمكن للمقاطعة أن تتحرَّك ضمته على مدى السنوات الخمسين الماضية. فضلاً عن ذلك، نتيجةً للدرجة العالية من المشاركة في صنع السياسات، تقلَّصت الشفافية في عملية صنع القرار، كما خفت قبضة الحكومة عليها. وقد قادت هذه التَّطوُّرات في العقود الماضية إلى تمركز القوى عند كلا المستويين الحكوميين، أي مستوى الحكومة الفدرالية من جهة، ومستوى المقاطعات مجتمعةً من جهة أخرى، مع توزيع السلطات والموارد المالية بالتساوي تقريباً أيضاً. غير أنَّ كتل السلطة هذه -التي تملك تأثيراً سلبياً على المساعدة السياسية- ترتبط بعضها البعض ارتباطاً وثيقاً لدرجة أنه يستحيل تغيير أي شيء سياسي تقريباً. فتفقَّد الحكومة الفدرالية والمقاطعة على وصف هذه الحالة بالجمود، لكنَّهما لا تتفقان على الطريقة المناسبة لمعالجة ذلك.

يمكن تتبع خطَّ هذا الجمود بالعودة إلى التَّسعينات والثمانينات، حين أمست عملية صنع القرار السياسي في ألمانيا بطبيعة بشكلٍ متزايد. في الواقع، أخذت هذه المرحلة تشهد تزايداً في الوعي الاجتماعي تجاه الحاجة إلى الإصلاحات الأساسية. غير أنَّ هذا الوعي لم يلقَ إلا تجاوباً بسيطاً في الممارسات السياسية. وقد أُعيقَت العملية التشريعية نتيجةً لاختلاف الأكثريتين في البندستاغ والبرلمان، أي في الهيئتين التشريعيتين العليا والدنيا. فأخذت السلطة التشريعية للحكومة الفدرالية تزداد باستمرار، فيما المقاطعة تفقد سلطتها التشريعية أكثر فأكثر، حتى

باتت الآن مسؤولةً، فعلياً، عن إدارة التشريع وتطبيقه لا غير. لكن لا شك في أنَّ شروط أطر العمل لتوزيع المسؤوليات قد خضعت لتعديلٍ جوهريٍّ نتيجةً لتوحيد ألمانيا، ولنقدم سير عملية الدمج الأوروبي. من هنا، فإنَّ التدبير الحالي يهدّد، على المدى البعيد، بإضعاف القدرة السياسية على التحرّك.

عدلت عمليّة الدمج الأوروبي والعلمة الاقتصادية، كذلك، الشروط الأساسية للإدارة السياسية داخل الدول الفدرالية تعديلاً جوهريًا. فتشير هاتان العمليّتين إلى الحاجة لتعزيز السلطة التشريعية الخاصة بالمستوى الحكومي الذي تحتلّه المقاطعة. ويتطوّل دمج الأسواق العالمية تخصّصاً متزايداً بشكل دائم، تتقدّمُ الأعمال في الدول ذات التكاليف الإنتاجية الأكبر. نتيجةً لذلك، ازدادت أهميّة الخلافات الطائفية والإقليميّة في المنافسة بين المناطق. ففي دول مثل ألمانيا، يقود ذلك إلى ازدياد أهميّة المقاطعة كعامل فاعل في السياسة الاقتصادية. وبالتالي، تعتبر هذه الظروف الأساسية المتغيّرة في الفدرالية الألمانيّة كافيةً لتوضيح الحاجة إلى مراجعة الدستور الألماني، بصفتها قضيّة سياسية ملحة. وتكمّن، في جوهر هذه القضيّة، مسألة توزيع مسؤوليات الفدرالية والمقاطعات وفصليها، فضلاً عن إصلاح الدستور المالي.

بالكاد تسمح بنى الدستور الفدرالية "المتحجرة" بردّات فعلٍ مرنّة تجاه التغييرات المجتمعية الحديثة. في بينما تطالب قوى السوق وأنظمتها التوزيعيّة النّظام السياسي بمرؤونَة أكبر في قدرته على إبداء ردّة فعلٍ،أخذ النّظام السياسي يفقد مرؤونَته أكثر فأكثر، بسبب الواقع الدستوري في ألمانيا، نتيجةً للمهام والضرائب المشتركة، وبسبب النّظام الموحد لإعادة توزيع الدخل الحكومي من الضرائب ("مخطط تحقيق المساواة")، والاتساع المستمر لنطاق التشريع الذي يتطلّب موافقة البندرسات.

الهند: الاستمرارية والتغيير في الاتحاد الفدرالي

جورج ماثيو

India: Continuity and Change in the Federal Union

George Mathew

تتعرّض الهند، منذ أكثر من عقد، لضغوطات تدعوها إلى اعتماد اللامركزيّة، مع مطالبة الولايات بالحصول على مجال أكبر لإبداء الرأي والتحكم بالتنمية الاقتصادية. ورغم أنه يتوقع من الوحدات الوطنيّة الفرعية في الهند أن تساهم في تعزيز قوّة الدولة ككلّ، إلا أنّ الولايات أخذت تتحجّج مؤخّراً ضدّ أي تدخلٍ سياسيٍ من الحكومة المركزيّة في نيودلهي. كما اعترضت الولايات ضدّ تكريس السلطات الضريبيّة التي تتمتع بها الحكومة الوطنيّة، لا سيّما وأنّها قد خلفتها ضعيفة ماليّاً. وتعتبر هذه الضغوطات السياسيّة الجديدة إبطالاً للميل السّابق الذي ترافق مع مركزية متزايدة للسلطات والمسؤوليات.

نشأت بنية الهند الفدرالية المعقدة مباشرةً بعد الاستقلال في 1949-1950. فأصبحت الهند اتحاداً للولايات، يتّألف من 28 ولاية تامة، وست مقاطعات اتحاديّة (وعلى رأسها الحكومة الفدرالية)، ومقاطعة واحدة هي العاصمة الوطنيّة، وأكثر من اثنتي عشرة ولاية فرعية تتمتع بالحكم الذاتي، كالمجالس الإقليميّة ومجالس الدوائر المستقلة. تستمد كلّ بني الحكم هذه، إلى جانب الحكومات المحليّة، سلطتها من دستور الهند (باستثناء جامو وكشمير اللتين تملّكان دستورهما الخاص). وتتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور يوزّع السلطات بتناسق - مثلاً، يجعل الملحق السابع توزيع السلطات متناسقاً بين الحكومة الفدرالية وحكومات الولايات - لكنّه يوزّعها أيضاً بغير تناسق من خلال عدة مواد كتلك التي تتجوّه حصرياً إلى الجماعات القبليّة، والأقليّات الإثنيّة، والتنمية الوقائيّة للشعوب الإقليميّة والإقليميّة الفرعية المختارة. فتولد هذه البنية من توزيع السلطات وتدابير المشاركة في السلطة صيغةً معقدة للغاية من الفدرالية.

تظهر الضغوطات السياسيّة، ضمن الهند، على المستويين المركزي واللامركزي معاً. فمن جهة، تبرز أهميّة المحافظة على الوحدة الوطنيّة والدّمج الوطني. أمّا من جهة أخرى، فتبرز الشروط المتّوّعة للتنمية الاقتصاديّة عبر المناطق، والطبقات، والطوائف، وغيرها من الاختلافات الجغرافيّة والإثنولوجيا. ومع أنّ الاتحاد الفدرالي يتّألف من شبكةٍ معقدة من

السلطات، والمؤسسات، والهيئات السياسية، إلا أنه يتوقع من كلّ وحدة حكم أن تخدم قوّة الاتحاد وتعزّزها، إلى جانب المحافظة على هويتها الخاصة ووحدة أراضيها.

يبني الدستور الاتحادي انطلاقاً من الهيئات المحلية، فالولايات، فالهيئات الإقليمية، مع إنشاء حكومة اتحادية (حكومة وطنية) للتنسيق بين البنى المتعددة للحكم المشترك. تتمتع السلطة المركزية بقوى تنظيمية تمارسها على عدد كبير من المسائل نوعاً ما. لكن تم تحويل مسائل الاستيراد المحلي إلى الوحدات الوطنية الفرعية. تجدر الإشارة إلى أن الدستور يعترف بسيادة الصلاحيات المنوطة بكلّ وحدة فدرالية. لكن تتوافر أيضاً "أعباء تقاضلية" - حيث يترتب على بعض الوحدات مسؤوليات عملية أكثر من البعض الآخر - ضمن ميادين البحث المتشابهة أو المختلفة. وهكذا، فيما تبسط الولايات سلطتها على مجال التربية الابتدائية عموماً، لا تتطبق الحالة نفسها على التعليم العالي، حيث يجب أن تشارك في صلاحياتها مع الحكومة المركزية.

بشكل عام، تم تعريف ثلاثة أدوار مهمة للحكومة الاتحادية: دعم الوحدة الوطنية ووحدة الأرضي، والمحافظة على النظام الدستوري والسياسي في الوحدات المكونة، والتخطيط للتنمية الاقتصادية الوطنية. صحيح أن الولايات نادرًا ما تشكي في النية الدستورية لسلطات الحكومة الاتحادية وفي تقويض هذه السلطات، لكنها تسعى مراراً إلى الشفافية الإجرائية والمشاركة في عملية صنع القرار ضمن الحكومة الاتحادية، لا سيما في ما يتعلق بممارسة السلطة على الدورين الثاني والثالث. كما تصر على أدنى حد من التدخل في شؤون الولايات من جانب الحكومة الاتحادية، خاصة بحجة المحافظة على النظام السياسي الدستوري ضمن الوحدات. في هذا المنظور، تعرّض الولايات، بشكل خاص، على ممارسة الحكومة الاتحادية لسلطتها الطارئة، بموجب المادة 356 التي تسمح لها بنشر قواتها العسكرية، والاحتفاظ بمشاريع القوانين التابعة للولايات، بانتظار عرضها على رئاسة الجمهورية ومصادقة الحكم عليها. وتقييد الحجة المتكررة بين الولايات بأن الحكومة الاتحادية قد كدست العديد من المواد التّطويرية ضمن صلاحياتها، بحجة خدمة المصالح الوطنية وال العامة الأوسع؛ وهي مواد يمكن أن تخضع، في الحالة المغایرة، للولايات. كلّ هذا أدى إلى تمركز المواد الأكثر إنتاجاً للمداخل في يد الحكومة الاتحادية، وبالتالي تقلص المدخول الناتج عن قدرة الولايات.

لهذه الأسباب، أخذت الولايات تطالب بتقليل سلطة الحكومة الاتحادية بشكل جزئي. فأنشئت العديد من اللجان الرفيعة المستوى لدراسة هذه المسألة. فاكتشفت جميعها، باستثناء واحدة، أنَّ

الدستور ليس سليماً وحسب، بل إنه منّ بما فيه الكفاية لإبطال مركزية القوى والسلطات من الحكومة الاتحادية إلى المناطق. فاقترحت اللجان العديدة من التعديلات العملية المتعلقة بسير العلاقات بين الاتحاد والولايات. وكانت إحدى هذه اللجان الباحثة في العلاقات بين الاتحاد والولايات خاضعة لرئاسة القاضي ر.س. ساركاريا الذي قدّم توصياتٍ بعيدة المدى.

عام 1990، أنشأت حكومة الهند مجلس ما بين الولايات لتطبيق توصيات "لجنة ساركاريا"، وتعزيز التوافق بين الولايات والاتحاد من جهة، وبين الولايات نفسها من جهة أخرى، فضلاً عن تعزيز التنسيق بين السياسات. ويعمل مجلس ما بين الولايات سعياً للحصول على الإجماع بشأن التغييرات المحتملة في بنية العلاقات بين الولايات وسيرها. وقد نجح هذا المجلس في تطوير نوع من الانفاق حول إصلاح النواحي الحرجية من العلاقات الفدرالية. كما تم تأسيس مجالس أخرى لتوطيد علاقات أقوى بين الولايات. لكن، في ما خلا المجلس الشمالي الشرقي، تعتبر المجالس الأخرى إما ميتة وإما مشوهة بسبب الكراهية المتبادلة.

تم تصميم المتغيرات الأخيرة في الفدرالية الهندية لضمان الحاكمة الفاعلة، وذلك من خلال تمكين الشراكة الخاصة وال العامة عند المستويات الحكومية كافة. يؤدي برنامج عمل الحاكمة الفاعلة إلى توسيع استقلالية الولاية، لا سيما في مجال التنمية الاقتصادية. فيُسمح للولايات تقديم الإصلاحات الاقتصادية التناهية عبر أشكال متعددة من الامركرمية السياسية والإدارية. والآن، تستطيع الولايات دعوة الاستثمارات الأجنبية المباشرة بمفردها. كما يُسمح لها تقديم الإصلاحات والابتكارات في اقتصاد الولاية، وإبطال مركزية السلطات وفقاً للحاجات الفردية في الولايات المعنية. وقد أظهر النظام الفدرالي ما يكفي من المرونة للتكيّف، مع التوفيق بين ضرورات الوحدة الوطنية واقتصاد السوق التحرري في القرن الواحد والعشرين.