

## الفصل الرابع

# النظام الفيدرالي لإدارة الدولة السودانية

### المقدمة :

على ضوء قراءة الأوضاع السياسية الحالية، يشير كثير من المهتمين بالشأن السياسي السوداني، إلى أن السودان الغد يحمل في طياته احتمالين إثنيين، هما السودان متماسك قوي، وسودان مفكك ضعيف. وقد تكون - لا سمح الله - الحالة الأخيرة هذه، أسوأ من حالة صومال اليوم. في هذا الفصل من الكتاب، أود أن أطرح بعض المقارنات للملامح الموجبة، التي برزت في النظم الفيدرالية. من المنطلق السياسي، هناك تجارب قيمة التي يمكن الاستفادة منها، من ضمن تلك التجارب القيمة، إن جاز لي أن أخصها، فهي في جملة واحدة، التماسك الاجتماعي والسياسي القوي لمعظم الدول الفيدرالية. لذلك نأمل أن نرى الاستقرار السياسي في السودان عندما يتم تطبيق الفيدرالية بالطريقة الصحيحة.

واقع الحال في عالم اليوم، يشير إلى وجود ستة وعشرين (٢٦) دولة فيدرالية، يعيش فيها حوالي ٤٠٪ من سكان الأرض، وأن أقدم الدول الفيدرالية هي، الولايات المتحدة الأمريكية العام ١٧٧٦ م «وثيقة الاستقلال»، وسويسرا العام ١٨٤٨ م وكندا العام ١٨٦٧ م وأستراليا العام ١٩٠١ م. وبحسب تقرير للأمم المتحدة، حول التطور البشري الذي يرتب ١٨٠ دولة، نجد أن هنالك ستة دول فيدرالية، من بين أفضل عشرة دول، من حيث نوعية الحياة وهي: أستراليا وكندا وبلجيكا والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا. وفي اتجاه آخر نجد أن ثمانية من بين أكبر دول العالم مساحة تحكم بشكل فيدرالي. مما حدا بكندا أن تبادر في إنشاء منتدى الاتحادات الفيدرالية، والتي من مهامها الأساسية، القيام بدراسات حول الفيدرالية، لتكون في خدمة الممارسين للفيدرالية، وكذا الأكاديميين والمهتمين بشئون الفيدرالية<sup>(١)</sup>.

(١) <http://en.wikipedia.org/wiki/Federation>

يلاحظ بصفة عامة، أنه ومنذ ثمانينات القرن الماضي، ظهرت اتجاهين متناقضين في توجهات الدول، هما الاندماج والتفكك. هذان التناقضان جذبتا ظهور متزايد للتوجه نحو اندولة الفيدرالية، التي قدمت أسلوباً توفيقياً لكلا التناقضين، وذلك بإنشاء حكومة مشتركة، من أجل أهداف مشتركة شملت وحدة الأقاليم مركزياً، وفي نفس الوقت حفظت للوحدات المكونة للفيدرالية استقلاليتها إقليمياً. فأصبحت تطبيق النظام الفيدرالي، تمارس على نطاق واسع في العالم، لما يزيد عن بليون إنسان من سكان الكون، لذلك أضحت الحكم الفيدرالي واسع الانتشار عالمياً. نتج عن هذا التوجه، ظهور تعريفات مختلفة لمصطلح الفيدرالية، بالطبع تتوقف هذه التعريفات على الدولة الفيدرالية التي تتبناها. لكن المفهوم الأساسي للفيدرالية، هو ممارسة مستويين أو أكثر من الحكم على نفس المجموعة البشرية، عن طريق الخلط بين الحكم المشترك أحياناً والحكم الذاتي أحياناً أخرى، وذلك من أجل إقرار واحترام التنوع الاجتماعي، للمساواة الفاعلة في إطار الوحدة السياسية الأكبر - الديني والعرقي والقبلي والثقافي.

أحد المشاكل التي تواجه السودان، هو كيفية الإقرار بهذا التنوع، والذي من شأنه أن يقود إلى إحداث تناغم بين العناصر التي تبدو متنافرة - بل هي كذلك اليوم - يصعب التصالح بينها داخل الكيان القومي الجزعوم. وهذا يقودنا إلى سؤال موضوعي هو، كيف يمكن العمل على إيجاد توفيق بين الشعوب السودانية ذات التاريخ المختلف؟ واضعين في الإقرار النتائج التي خلفها الاستعمار - أي قبول حدود السودان كأمر واقعي - وفشل النخب التي حكمت البلاد منذ ما بعد الاستقلال، في معالجة آثار الاستعمار. إذ كان من المؤمل معالجة تلك الآثار بطرق حكيمة، حتى تحتوي كل الشعوب السودانية داخل الحدود الجغرافية المصنعة، ومن ثم خلق دولة قومية مقبولة للجميع.

من هذا المنطلق، فإن التحدي الذي يواجه السودان اليوم، هو السعي لخلق توافق بين التنوع العرقي والديني والثقافي والجهوي في السودان، فالمنطق السوي وراء هذا التوافق، هو أن يسود الفوائد النبيلة لمفهوم التنوع على نحو واضح ومتربط. وهذا يمكن أن يحدث عندما يوجد نظام فيدرالي حقيقي، للإنتقال من الدولة المركزية، إلى دولة فيدرالية، تتأصل في صلبها مبدأ اقتسام السلطة والثروة، بين مكوناتها المختلفة على أساس الدستور، المتفق عليه من الجميع.

عندما طالب الجنوبيون بالنظام الفيدرالي، في مؤتمر جوبا في العام ١٩٤٧م، وظلوا يمارسون الضغوط للحصول على ذلك المطلب، من أجل أقاليم سياسية أصغر - ولايات - وذاتية الحكم<sup>(١)</sup>. كان ذلك رغبة منهم في أن تكون الدولة أكثر استجابة لطموحات المواطن الفرد، وذلك من أجل الحفاظ على الروابط الأولية للجماعات. مثل الروابط اللغوية والثقافية والدينية والأعراف التاريخية والممارسات الاجتماعية المختلفة، التي توفر الأساس المتميز لإحساس المجتمعات بهويتها المحلية. هذه الرؤية هي التي قاد بعض المهتمين بالشأن الفيدرالي، أن يستتجوا بأن الفيدرالية تنبت في تربة حقوق الإنسان السياسية والمدنية، هذه الحقوق هي التي ترسخت بفضل الثورات البريطانية والفرنسية والأمريكية في الفترات المختلفة، إلا أن نتائجها التي تأطرت في عصرنا هذا، كانت تراكمياً.

من الناحية السياسية - أو من وجهة نظر المعيار السياسي - وهو المعيار الذي نعتمد عليه في هذا الكتاب. هناك نظامين للحكم في العالم لإدارة الدول، هما نظام الحكم المركزي والحكم اللامركزي. فنظام الحكم المركزي، هو الذي تتركز فيه كل السلطات السياسية والإدارية والمالية في المركز بالدستور. لكن رغم ذلك، يمكن للمركز أن يخول جزء من سلطاته، لأي إقليم في الدولة بالقانون، وليس بالضرورة أن يكون التفويض بنفس المستوى لنفس المسألة، إذا كان ذلك لأكثر من إقليم واحد. كما هو الحال في المملكة المتحدة، إذ أن السلطات المخولة بالقانون لكل من إسكتلندا وويلز، على سبيل المثال، في مجال التعليم ليست هي نفسها في كلا الإقليمين. ومن جانب آخر لا توجد قاعدة ثابتة في النظم المركزية للحكم، تحدد نوعية السلطات أو حجمها، أو حتى فترة تفويضها، التي يمكن تخويلها للأقاليم. والسبب الأساسي في ذلك، هو أن مثل هذا التفويض لا يقوم على دستور البلد، بل على قانون يشرعها المجالس التشريعية. راجع فقرة الاستفتاءات في فصل «الانتخابات والاستفتاءات».

أما نظام الحكم اللامركزي، فهو النظام الذي يتم فيه، توزيع سلطات الدولة في مجالات التشريع والتنفيذ، بين المركز والولايات/ الأقاليم بالدستور. الجدير بالذكر أن

(١) [http://www.sudanile.com/index.php?option=com\\_content](http://www.sudanile.com/index.php?option=com_content) سلسلة مقالات،

د. فيصل عبد الرحمن علي طه، (مسألة جنوب السودان في سياق تاريخي: ١٨٩٩ - ١٩٨٦م).

السلطة القضائية في حالات الحكم اللامركزي، هي في الأساس سلطة اتحادية مستقلة، لأن من شأنها، حل ما ينشأ من نزاعات ما بين الولايات، أو بين الولايات والاتحاد، فهي بذلك لها صفتين هامتين، هما الإستقلالية والمركزية الموحدة.

يرز نظام الفيدرالية في صورتها الحديثة، تقريباً في نفس الوقت الذي ظهر فيه مفهوم اقتصاد السوق، إذ يقوم ذلك عموماً على العقود. بنفس القدر يقوم نظام الحكم الفيدرالي على عهد، أو ميثاق يسبق أو يتضمن في دستور مكتوب. فالعهد والميثاق والعقد، هي مصطلحات متماثلة، تتضمن اتفاقيات اختيارية بين أطراف متساويين، من أجل تحقيق أهداف محدودة فيما بينهم. هذه الأهداف قد تكون في تعاملات السوق، لكن الذي يهمنا هنا هو ما يخص أهداف نظام الحكم الفيدرالي. معاني هذه المصطلحات لا تعمل على طمس الهوية المتكاملة للمجتمع، ولا لطمس الاستقلال الذاتي للأطراف. هكذا لم يكن من قبيل الصدفة، أن الدستور الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية، الذي تم التصديق عليه في العام ١٧٨٨ م. من ثم العمل النفعي به في العام ١٧٨٩ م، يحمي بشكل خاص، الإلتزام بالعقود ضمن - ترق لأفراد الأخرى، من أي إخلال تشريعي<sup>(١)</sup>.

ولذلك فإن، المطلب الأساسي في البيئة الاجتماعية، ذات القوميات المتعددة، هو تحديداً أن تنمو وتتطور قيم الحرية، بطريقة تتسم بالرعاية الفائقة. إذ يجب أن يتم تحقيق رعاية هذه القيم، عن طريق المواءمة الفعالة، لواقع القوميات المختلفة التي تعيش داخل الدولة الديمقراطية الواحدة، وهذا ما يعمل النظام الفيدرالي على تحقيقه. من هنا يمكن إعتبار النظام الفيدرالي، كفكرة ومنهاج سياسي، على أنه من أعم عمليات الهندسة السياسية، وذلك لأنه حاول وبنجاح حقيقي، أن يوفق بين هدفين سياسيين، يبدو متناقضين. هما، تكوين حكومة مركزية قوية وفاعلة، وبنفس القدر المحافظة على استقلالية حكومات الولايات - الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وأستراليا، أمثلة حية في التوفيق بين هذين الهدفين.

أن تطبيق سياسة اللامركزية في أي بلد، ينبغي أن يسعى إلى تحقيق الكثير من المزايا. لعل أهمها، أنها تطبق ممارسة فعلية مبدأ الإستشارية السياسية، الذي يقوم على أساس

(1) McCutchen, B. (1967) History of A Free People (Sixth Revised Edition) (New York: The Macmillan Company).

إشراك مواطني البلد، في إدارة شئون أوطانهم والمشاركة في صنع القرار بأنفسهم. فالنظرية الفيدرالية، توفر نظاماً دستورياً قوياً، تستند عليه التعددية الديمقراطية، فهي تقوم بتعزيز الديمقراطية النيابية، عبر خلق ظروف دستورية لتأطير مواطنة مزدوجة في مجتمع جمهوري. وبالتالي فإن مقولة أن النظام الفيدرالي، يساعد على تأمين الديمقراطية وحقوق الإنسان، قد تأثرت بالنظرية المعاصرة حول الاختيار الشعبي. فبالإضافة إلى المشاركة في الوحدات السياسية الإقليمية، بإمكان الأفراد الإشراف بشكل مباشر في صناعة الحكومات الاتحادية/ المركزية، وهو ما يمكن تسميته بالمواطنة المزدوجة.

### نظم الحكم اللامركزي:

نظام الحكم اللامركزي هذا، يحتمل عدة أوجه وتسميات، منها الفيدرالية والكنفدرالية والاتحاد والإقليمية والحكم الذاتي. والفرق الأساسي بين هذه التسميات يتبلور في إطار: (أ) مبدأ تكوين النظام نفسه، و/ أو (ب) درجة توزيع السلطات بين المركز والأقاليم بالدستور. ويمكن أن نخلص بأنه كلما ازدادت السلطات الممنوحة للأقاليم، يعني ذلك ضمناً التوجه من الإقليمية إلى الكنفدرالية. لذلك تعد الكنفدرالية على أنها أعلى درجات اللامركزية حتى الآن، وذلك في مفهومها المتطور دستورياً، من الذي كانت تُعرف به في السابق، بأنها شكل من أشكال الاتحاد، بين دولتين أو أكثر، بحيث تقوم سلطة مركزية مشتركة، بممارسة بعض صلاحياتها، فتسمى بالاتحاد التعاهدي. في كل الأحوال يبقى النظام الفيدرالي كحالة وسطية، هو أشهر أوجه اللامركزية لإدارة الدول في عالم اليوم. بعض أمثلة النظم اللامركزية ما يلي:

### الاتحاد الكنفدرالي:

هو اتحاد لنظم حكم قائمة، تقوم بتشكيل حكومة مشتركة، من أجل بعض الأغراض المحدودة، مثل السياسة الدفاعية أو الاقتصادية أو الخارجية. مثل هذه الحكومة تعتمد على الحكومات التأسيسية، وبالتالي هي بحاجة إلى موافقة الحكومات الأعضاء بالنسبة لكل السياسات المشتركة الكبيرة، ومن ثمّ يعني هذا أن الحكومة الكنفدرالية تكون في موقف أضعف، فلا تستطيع أن تعالج بشكل حاسم، الموضوعات الشائكة المثيرة للنزاعات، أو تعيد توزيع الموارد. على سبيل المثال، تاريخياً «مرت دولة سويسرا

بتجارب مماثلة في معظم الفترة من العام ١٢١٩م حتى العام ١٨٤٧م، وكذا الولايات المتحدة الأمريكية بين عامي ١٧٧٦م و١٧٩٨م، وما يزال الاتحاد الأوروبي يمر ببعض هذه التجارب<sup>(١)</sup>.

بالطبع يمكن أن ينشأ اتحاد كنفدرالي. من صلب دولة وحدوية مركزية قائمة، إذا استفحلت حل معضلة التماسك والتعايش السلمي. في مثل هذه الأوضاع يمكن أن يكون الاتحاد الكنفدرالي حل ناجح، شريطة أن تشير التوقعات المستقبلية، إلى أنه سيتجه نحو تماسك وحدة البلاد، بالمقارنة إلى التوقعات التي تشير إلى التفكك لعدة كيانات مستقلة، حال استمرارية النزاع المستفحل. إضافة إلى ذلك، يتطلب الأمر أيضاً إلى توفر عناصر ومقومات الكنفدرالية. عندما نلاحظ وضع السودان في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٥م و٢٠١١م، وبالرغم من عدم ورود الكنفدرالية في الدستور الإنتقالي للسودان، أو تسميتها والتسريح بها علناً، إلا أن النظام السياسي في السودان آنذاك، كان نظاماً كنفدرالياً بكل ما للكلمة من معنى. دلّ على ذلك وجود جيشين في انبلد الواحد، وإدارتين مختلفتين، وكذا وجود علاقات دبلوماسية مستقلة عن بعضها إدارياً ونهجاً، مثل هذا الوضع هو بالطبع كنفدرالية بعينها - رئيس واحد، علم واحد، عملة واحدة.

### الدول الإقليمية:

وهذه عبارة عن نظم حكم، يكون فيها المستوى المزدوج للحكم، نتيجة لعملية اللامركزية السياسية يكفلها الدستور وعلى عكس ما حدث في بعض الاتحادات الفيدرالية، التي ذكرها التاريخ مثل الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا، والتي تأسست على عملية من تكتل الوحدات التي كانت مستقلة، نجد أن ما كان موجوداً فيما قبل - في حالة الدول الإقليمية - كان عبارة عن مركز موحد، يمكن أن يصبح في لحظة معينة لامركزياً. ويمكن القول بأن المشاركة في الحقوق والمسئوليات والسلطات، تدرج من أعلى إلى أسفل - نظام النميري الإقليمي نموذجاً. واللامركزية السياسية (الإقليمية) التي تفترض مسبقاً - وعلى نحو منطقي - الوجود المسبق لمركز ما، قد تأسست في الواقع عن طريق مناطق معينة من الحكم. وعادة ما تظل السلطات

(١) رونالد واطس (نماذج من اقتسام السلطة الفيدرالية)، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية: الاتجاه الفيدرالي، مارس ٢٠٠١م، العدد ١٦٧. ص ٣٥ - ٣٨.

التضامية والمالية والاقتصادية في نطاق مؤسسات السلطة المركزية. وعندما تكون هناك عداية للإصلاح الدستوري تكون سلطات المؤسسات الإقليمية هامشية - وبشكل كبير أيضاً، أو غير موجودة على الإطلاق. والنموذج القوي للدولة الإقليمية حالياً هو إيطاليا منذ الحرب العالمية الثانية.

### دول فيدرالية بحكم الواقع:

التمييز بين الدولة الفيدرالية والدولة المركزية، ليس بالأمر البسيط. فالدولة المركزية قد تشبه الفيدرالية في البنية الإدارية، ورغم أن الحكومة المركزية قد تملك الحق - نظرياً - في سحب الحكم الذاتي عن أي إقليم يتمتع به، فإن الأمر قد يكون شديد الصعوبة سياسياً. بل إن بعض الجهات المتمتعة بالحكم الذاتي في دول مركزية، كثيراً ما تتوفر لها صلاحيات أوسع مما توفره بعض الفيدراليات. ولهذه الأسباب، يجادل البعض، بأن بعض الدول المركزية المعاصرة هي فيدرالية بحكم الواقع. على سبيل المثال، تعتبر إسبانيا دولة لامركزية بحكم الواقع، رغم أن قوانينها التأسيسية، لتحويل السلطات للأقاليم لا تنص على ذلك، باعتبار كونها تمنح أقاليمها ذاتية الحكم والصلاحيات ذاتها، التي تتوفر للأقاليم المكونة للفيدراليات. واحتمال أن يسحب البرلمان الإسباني، الحكم الذاتي عن أقاليم مثل غاليسيا أو كاتالونيا أو الباسك، أمر شبه مستحيل سياسياً، مع أنه لا شيء يمنع ذلك قانونياً. إضافة إلى ذلك فإن أقاليم مثل نافارا والباسك، تتمتع بصلاحيات كاملة على الضرائب والإنفاق، وتحول جزءاً صغيراً منها إلى الحكومة المركزية، مقابل الخدمات الاتحادية - الجيش، العلاقات الخارجية، والسياسات الماكرو/اقتصادية. لذلك يشير بعض فقهاء القانون إلى أن الطبيعة الفيدرالية للحكومة الإسبانية، واقعة لا يمكن إنكارها. إذ يوجد في إقليم ذاتي الحكم، قانون حكم ذاتي تبعاً لدستور إسبانيا لسنة ١٩٧٨ م. أيضاً في مثال آخر، تطورت الصين الشعبية إلى دولة لامركزية بحكم الواقع، بدون قانون رسمي ينص على ذلك. وقد حدث ذلك عن طريق منح صلاحيات واسعة، للأقاليم بطريقة غير رسمية، وذلك من أجل التعامل مع القضايا الاقتصادية، ولتطبيق السياسات الوطنية<sup>(١)</sup>.

(١) <http://en.wikipedia.org/wiki/Federation>

## الفيدرالية الإدارية:

فقهاء القانون الدولي، يقسمون الدول من الناحية القانونية، إلى دول بسيطة ودول مركبة، ويعتمد هذا التقسيم على التركيب الداخلي للسلطة، فإذا كانت القوة الدافعة سياسياً وحكومياً، مركزة في يد شخص قانوني واحد، كانت الدولة بسيطة أو موحدة، أي وحدة غير قابلة للتجزئة إلى أجزاء داخلية، ومثالها مصر ويوغندا أما إذا تعددت المراكز الداخلية في الدولة فإن الدولة تكون مركبة. والدولة المركبة تتكون من عدة دول، تربط بينها علاقات تختلف في قوتها، وهي تنقسم بدورها إلى دول متحدة اتحاداً شخصياً، ودول متحدة اتحاداً كونفدرالياً، ودول فيدرالية. فالاتحاد الشخصي، شكل من أشكال الاتحاد يتربع فيه ملك واحد على عرش مملكتين، ويمثل شحص الملك السيادة في المملكتين المتحدتين، وتعتبر هذا الشكل من الحالات النادرة في عالم اليوم. أما الاتحاد الكونفدرالي كالموضع في الاتحاد الأوروبي، فهو تنظيم اتحادي غير مستقر، إما أن ينحل وإما أن يتحول إلى دولة فيدرالية. ويلاحظ أن هناك فارقاً هاماً بين الاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الفيدرالي. فبينما ينشأ الاتحاد الكونفدرالي باتفاقية دولية، ينشأ الاتحاد الفيدرالي بدستور. والقاعدة العامة هي، أن من حق الدول الداخلة في اتحاد كونفدرالي، أن تنسحب من الاتحاد الكونفدرالي مثل الأمر الذي تسعى إلى تحقيقه الحكومة البريطانية الجديدة، بقيادة ديفد كامبرون في العام ٢٠١٧م من الخروج من الاتحاد الأوروبي، بينما لا تملك الدول المتحدة اتحاداً فيدرالياً هذا الحق، ما لم يكن ذلك وارد في الدستور. لذلك يرى بعض فقهاء القانون الدستوري أن الدول الفيدرالية، مقارنة بالدول الكونفدرالية، تتميز بالخصائص الآتية: أولاً، لكل من الولاية أو الإقليم أو المحافظة أو الإمارة أو المديرية، أي السلطة الإدارية التي تلي سلطة الاتحاد، دستورها الخاص. ثانياً، يوجد عادة في الدول الفيدرالية مجلسان للبرلمان. ثالثاً، تعتبر السلطة القضائية سلطة لها دور اتحادي، وذلك من أجل حل ما ينشأ من منازعات ما بين الحكومات. رابعاً، لتعديل نصوص القانون الفيدرالي، يتعين مساهمة السلطات الاتحادية والسلطات الإقليمية، وتعاونهما تعاوناً وثيقاً. وبناء على ذلك، لا يمكن انتزاع اختصاصات السلطات الإقليمية دون رضاها.

هذا ما كان من أمر وصف النظام الفيدرالي، من وجهة نظر القانون الدولي، أما من

الناحية السياسية، فإن جوهر مفهوم الفيدرالية، هو أن الهيكل التنظيمي لإدارة الدولة، يقوم في غالب الأحيان على مستويين إثنيين من الحكم، وهذين المستويين يجب أن يستندا على الدستور المكتوب. ولكل من المستويين استقلالية ذاتية حقيقية، لذلك تعتبر كل الحكومات على أنها مسئولة بشكل أساسي، أمام جمهور ناخبينها. وعلى الرغم من التشابه الكبير في النظم الفيدرالية، وتزايد التوجه العالمي نحو توزيع السلطات الدستورية بين المركز والأقاليم - أي التوجه نحو الفيدرالية، إلا أنه لا يوجد نظامين فيدراليين متطابقين في دستورهما، وفي تشكيلهما للحكومة الفيدرالية. لذلك فإن عدم التطابق هذا، يؤسس قاعدة الفوارق في التطبيق والأداء، داخل مؤسسات الحكم الفيدرالي، لهذا تختلف تكوين الهياكل الإدارية من دولة لأخرى. بالإضافة إلى هيكل المستويين الإثنيين - أي الحكومة الاتحادية والحكومة الولائية. توجد أيضاً هياكل إدارية لمستويات ثلاث أو أكثر. على سبيل المثال في نيجيريا توجد ثلاثة مستويات من الحكم، اتحادية وولائية ومحلية، وفي كل هذه المستويات تقسم السلطات بالدستور.

يكاد أن يتفق المهتمون بشئون النظم الفيدرالية، على أن النظام الفيدرالي بصيغته القانونية، مفهوم حديث ومعاصر، لا يتعدى تاريخه التطبيقي، لنظام الحكم الفيدرالي للولايات المتحدة الأمريكية، الذي ظهر إلى الوجود عقب مؤتمر فيلادلفيا، الذي كتب فيه دستور الولايات المتحدة، وتم التصديق عليه في الثالث عشر من سبتمبر العام ١٧٨٨ م. فانطلاقاً، من مقولة حدائث المنشأ للنظام الفيدرالي، يمكن أن نخلص بوجود طريقتين لإنشاء الدول الفيدرالية، وكذا وجود صفتين تميز بهما الدولة الفيدرالية. المنشأ (أ) تنشأ الدولة الفيدرالية من اتحاد إقليمين أو عدة أقاليم متقابلة، تشترك شعوبها في ملامح اجتماعية وجغرافية وتاريخية، فتتنازل كل واحدة منها عن بعض سلطاتها الداخلية، وعن سيادتها الخارجية، ثم تتوحد ثانية لتكون الدولة الفيدرالية على أساس الدستور الفيدرالي، المتفق عليه من الجميع، مثال الولايات المتحدة الأمريكية العام ١٧٨٩ م، والاتحاد السويسري العام ١٨٧٤ م، وجمهورية ألمانيا الاتحادية العام ١٩٤٩ م، والإمارات العربية المتحدة العام ١٩٧١ م. (ب) أيضاً تنشأ الدولة الفيدرالية من تفكك دولة مركزية بسيطة، يعاني سكانها من مشاكل اجتماعية وسياسية واقتصادية. كاختلاف اللغة والعادات والثقافات والموارد والثروات، فيعمل شعبها على المطالبة باستقلال تام عن سيطرة الحكومة المركزية، وتقرير مصيرها دون تدخل من الآخرين، ثم تعود الأقاليم المفككة وتتفق على تشكيل دولة واحدة، هي

الدولة الفيدرالية، وفق نظام إداري فيدرالي مجمع عليه.

أمثلة الدول الفيدرالية الناشئة عن تفكك دولة بسيطة، هي المكسيك العام ١٨٥٧م، والأرجنتين العام ١٨٦٠م، والبرازيل العام ١٨٩١م، وتشيكوسلوفاكيا العام ١٩٦٩م. أما الصفتان اللتان تتميز بهما الدولة الفيدرالية هما:

(أ) تتصف الدولة الفيدرالية، بأنها دولة مركبة من أجزاء متميزة، وهذا التركيب هو الذي يميز الدولة الفيدرالية عن الدولة لبسيطة، حيث تتكون الدولة الفيدرالية من دولتين أو أكثر، أو من إقليمين أو أكثر، يكون لكل منهما نظامه الخاص، واستقلاله الذاتي، مثل أن يكون لكل ولاية أو إقليم دستور خاص وبرلمان خاص وحكومة خاصة وقوانين خاصة.

(ب) أيضاً تتصف الدولة الفيدرالية بأنها دولة واحدة، كالدولة البسيطة تماماً، من حيث وجود دستور اتحادي واحد، وحكومة اتحادية واحدة، وبرلمان اتحادي واحد، ومحكمة اتحادية واحدة، وجيش اتحادي واحد، وعملة واحدة<sup>(١)</sup>.

إذاً فالاتجاه الفيدرالي ليس مصطلحاً، وصفاً فقط، بل أيضاً مصطلحاً معيارياً، يشير إلى الدعوة إلى حكومة متعددة الأطر، تضم عناصر من الحكم المشترك، والحكم الذاتي الإقليمي. ويتم ذلك على أساس القيمة المفترضة سلفاً، لتحقيق كل من الوحدة والتنوع، عن طريق مواءمة الهويات المتميزة، والمحافظة عليها ودعمها، داخل نطاق اتحاد سياسي أكبر. لذلك فالنظام السياسي الفيدرالي، هو بالطبع مصطلح وصفي، ينطبق على تصنيف واسع من النظم السياسية، على النقيض من المصدر الواحد للنظم في السلطة المركزية. فالتقسيم الهيكلي يؤسس مجموعتين من العلاقات، لأحدهما الأهمية الرئيسية، ولثانية أهمية أقل، والأخيرة هذه ليست معدومة الأهمية بأي حال من الأحوال.

### هياكل التنسيق في النظم الفيدرالية:

إن العلاقات فيما بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، تشكل إلى حد كبير الكيفية التي يعمل بها أي نظام فيدرالي بعينه. والحقيقة إن العلاقات فيما بين الحكومات، هي بالفعل قاطرة العمل في أي نظام فيدرالي، فهي الوسيلة الفضلى في إنجاز

(١) مصدر سابق.

أي عمل. وهي همزة الوصل بين ما يقدمه الدستور، وما يتطلبه الواقع العملي للبلاد. وقد جعلت طبيعة الحياة الحديثة من العلاقات بين وداخل الحكومات، مسألة ذات أهمية متزايدة. من هذا المنطلق، يلاحظ أن النظام الفيدرالي يرتبط بتقسيم السلطات - وليس بتوزيعها - بين مستويات الحكم الإقليمية المتميزة والمختلفة. إذاً الحقيقة هي أن تقسيم السلطات هو نقطة الانطلاق للاتجاه الفيدرالي، وليس قصدها ومبتغاها.

### تقسيم السلطات:

من المعلوم أن الدساتير الفيدرالية، اتبعت طرق مختلفة في تقسيم السلطات، بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية. فمن تلك الدساتير، ما نصت على سلطات وصلاحيات الأقاليم بشكل حصري، وما تبقى من سلطات الحكومة، تؤول للحكومة الاتحادية ومثلها، بلجيكا. أما في الاتجاه المعاكس لذلك، توجد دساتير لبعض الدول نصت، على السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية، وما تبقى منها تعود للأقاليم أو الولايات، ومثلها الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وأستراليا والنمسا وألمانيا. وحالة ثالثة، هي أن بعض الدساتير، نصت تفصيلاً، سلطات للحكومة الاتحادية وأخرى للحكومات الولائية، وكذا السلطات المشتركة بين الحكومتين الاتحادية والولائية، ومثلها كندا والهند. أضف إلى ذلك، أن العرف الدولي السائد في النظم الفيدرالية، يبين أن السلطات الممنوحة بالدستور للولايات، متساوية تماماً في كل ولايات الدولة الواحدة، إلا أننا نجد في بعض البلدان، أن الدستور يمنح سلطات سيادية إضافية أو مميزة لبعض الولايات، مثال ذلك ولايتي ساراواك وسباح، اللتان دخلا في الاتحاد مع ماليزيا بشروط وضوابط، تختلف عن بقية ولايات ماليزيا. وفيما يلي وعلى سبيل المثال لا الحصر، أمثلة للسلطات المخولة بالدستور للمستويات الاتحادية والولائية وكذا السلطات المشتركة بينهما:-

أولاً؛ بعض اختصاصات الحكومات الاتحادية تلتخص:

في حق تنظيم الموازنة العامة للدولة وتوزيع الثروات.

• وحدة العلم.

• العلاقات الخارجية والسفارات والدخول في معاهدات مع حكومات أجنبية.

- وحدة القوانين والقضاء الفيدرالي، ولا يمنع من أن تكون للحكومات المحلية في الأقاليم دساتير مناسبة تتناسق مع دستور الدولة الاتحادي.
- سك العملة وطباعتها (النفود والسندات).
- إعلان الحرب.
- تأسيس وإدارة الجيش.
- تنظيم التجارة بين الولايات وكذا تنظيم التجارة الدولية.
- إنشاء مكاتب البريد وإصدارات الطوابع.
- سن القوانين اللازمة لتطبيق الدستور.
- ثانياً؛ صلاحيات حصرية لحكومات الولايات تشمل:
  - تأسيس الحكومات المحلية.
  - إصدار التراخيص (قيادة المركبات، الصيد، والزواج، ... إلخ).
  - تنظيم للتجارة الداخلية (داخل الولاية).
  - إجراء الانتخابات.
  - حماية الناس من التهديدات الأمنية المحلية وتوفير السلامة والصحة العامة.
  - الصلاحيات التي لا تخص الحكومة الاتحادية ولا هي ممنوعة بدستور البلاد.
  - تنظيم ملكية الممتلكات.
  - تثقيف المقيمين.
  - تنفيذ برامج المنافع الاجتماعية وتوزيع المساعدات.
  - الحفاظ على نظام العدالة في الدولة.
  - الحفاظ على الطرق السريعة للدولة وضمان إدارة الطرق المحلية.
  - تنظيم الصناعة.
- ثالثاً؛ الصلاحيات المشتركة بين الحكومات الاتحادية وحكومات الولايات تشمل:
  - إنشاء المحاكم.

- إنشاء وتحصيل الضرائب.
- بناء الطرق السريعة في وبين الولايات.
- اقتراض المال.
- سن وتطبيق القوانين.
- ترخيص البنوك والشركات التعاونية.
- إنفاق المال من أجل تحسين الرفاه العام.
- الاستيلاء على الملكية الخاصة مع تعويض عادل.

على الرغم من أن النظم الفيدرالية كلها، تتشاطر بعض الصفات المتشابهة في كيفية تقسيم المسؤوليات، إلا أن تجاربها لا تخلو من اختلافات مهمة في هذا الجانب، فعلى سبيل المثال، نجد مجملًا أن مسؤوليات العلاقات الخارجية والأمن القومي، تقع على عاتق الحكومات الاتحادية. بينما يتكفل المستوى الإقليمي أو المحلي، بالبنى التحتية المحلية كالطرق المحلية، أو الإقليمية ومنشآت تكرير المياه. أيضاً في هذا الجانب، قد تختلف النظم الفيدرالية اختلافاً جذرياً من حيث الطريقة التي تقدم عبرها الخدمات، كالتعليم الجامعي والرعاية الصحية. فقد نتج بعض التعقيدات جراء تلك الاختلافات، إذ أن معظم الحكومات الاتحادية، تصمم البرامج وتمولها أحياناً، غير أن الحكومات الإقليمية هي التي تطبقها. ومثال على ذلك، ما تعكسه حالة التعليم الجامعي في أستراليا وكندا من اختلافات. ففي أستراليا يعتبر التعليم الجامعي، مسؤولية مشتركة بين الحكومتين الاتحادية والإقليمية، مع تولى الحكومة الاتحادية الدور الأهم، أما في كندا فالتعليم الجامعي مسؤولية إقليمية في الأساس، مع وجود تغييرات واسعة في البرامج بين إقليم وآخر، لكن الحكومة الاتحادية تؤدي دوراً مهماً كذلك، من خلال تقديم المنح إلى الأقاليم، وبالتحديد لدعم مؤسسات الأبحاث وللأفراد على شكل قروض طلابية<sup>(١)</sup>.

### العلاقات فيما بين الحكومات من خلال التشريعات:

كثيراً ما يتم إنشاء ترتيبات دستورية عن طريق مجلس أعلى، من شأن هذا المجلس،

(١) أحمد إبراهيم دريج (نحو نظام جديد للحكم في السودان).

أن يمثل بشكل أو بآخر الأقاليم الفيدرالية. لذلك يحدد هذا المجلس شكل التمثيل، وكذا الأسلوب الذي سوف يتم به التعبير عن المصالح الإقليمية في المركز، سواء :

(أ) عن طريق الانتخاب المباشر لأعضاء هذا المجلس، كما هو الحال في أستراليا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية.

(ب) الانتخاب الغير مباشر من الهيئات التشريعية الإقليمية، كما هو الحال في النمسا، وإلى حد ما - في الهند.

(ج) بالتعيين المباشر للممثلين من قبل الحكومات الإقليمية، كما هو الحال في ألمانيا.

(د) بخليط من تلك الأساليب، كما هو الحال في بلجيكا وماليزيا. لذلك فالدور الرئيسي لمعظم تلك المجالس العليا، هو النظر في التشريعات الفيدرالية، من وجهة نظر مصالح الأقاليم والأقليات.

يجدر بنا أن نذكر هنا، أن كثير من الأنظمة الفيدرالية، تأسست على حماية الحقوق الفردية للولايات المكونة للاتحاد، لذلك أضحت وظيفة المجالس العليا الأساسية، هي رعاية مصالح الأقاليم. وبالتالي نجد أن المجالس التشريعية الاتحادية تتكون من مجلسين، أحدهما للنواب المنتخبين من الجمهور، وفي هذه الحالة تتفاوت عدد الممثلين من ولاية لأخرى، حسب الكثافة السكانية. بينما يتكون عضوية المجلس الثاني الذي يمثل الولايات - المجلس الأعلى - من عدد مساوي عن كل ولاية، ومهما كان حجم كبر الولاية - مساحة أو كثافة سكانية - كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ يتكون مجلس السناتور من عضوين عن كل ولاية أمريكية. ومهمة مجلس الولايات هذه، هي الدفاع عن حقوق الولايات، فالأعضاء فيه يمتلكون حق النقض باندستور في المسائل التي تخص ولاياتهم. مثال ذلك إذا تنازلت الحكومة الاتحادية السودانية عن أرض حلايب لمصر - وهي أرض تابعة لولاية البحر الأحمر - وتم طرح إجراءات التنازل على طاولة مجلس النواب التشريعي، ثم قام مجلس النواب - البرلمان القومي - بتأييد مشروع الحكومة الاتحادية، يصبح من حق عضوي مجلس الولايات دستورياً، المنسوبين لولاية البحر الأحمر، أن يستخدموا حق النقض (الفيتو) ويطلبوا

القرار من أساسه بالدستور، وإلا تنهار الدولة السودانية بكاملها دستورياً. وبشكل أوضح، إن التمتع المطلق بحق النقض، على التشريعات الفيدرالية ذات الصلة بمصالح الأقاليم والمناطق والدوائر، هو اندي يجسد عدالة تقسيم السلطات واتخاذ القرار الفيدرالي.

هناك نسق واسع من الهياكل والترتيبات، التي صاغتها الاتحادات الفيدرالية لنفسها، لتسهيل التفاعل بين الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية. تتراوح بين اجتماعات لرؤساء الحكومات - مؤتمر رؤساء الوزراء في كندا - إلى اجتماعات الوزراء المسؤولين عن شئون بعينها، أو سلسلة من اجتماعات مكثفة للمسؤولين والموظفين. فعلى سبيل المثال، وفرت لجنة المنح بالكمونولث الأسترالي - هيئة قائمة منذ العام ١٩٣٣م - الإرشاد للحكومة الاتحادية حول إعادة التوزيع، من خلال برنامج المساواة. أما مجلس الحكومات الأسترالية، والذي تأسس سنة ١٩٩٢م، يناط به تشجيع التعاون فيما بين الحكومات. ففي الكثير من الاتحادات الفيدرالية، تجري اجتماعات منتظمة بين ممثلي بعض، أو كل الحكومات الإقليمية، لحاجتهم الخاصة. على سبيل المثال هناك اجتماعات منتظمة، تتم بين حكام ولايات البحيرات العظمى، في الولايات المتحدة الأمريكية، للنظر في الأمور الإقليمية التي تخص منطقة البحيرات<sup>(١)</sup>.

### حل النزاعات:

عندما تنشأ نزاعات بالشكل الذي قد لا تجد لها حلاً، من خلال الإجراءات المعتادة في العلاقات ما بين الحكومات، يلجأ أحد أطراف النزاع إلى، رفع الأمر إلى المحاكم للوصول إلى حل نهائي. فاللجوء للمحاكم يمكن أن ينظر إليه، على أنه امتداد للعلاقات فيما بين الحكومات، سواء كان بين حكومة اتحادية وأخرى ولائية، أو بين ولايتين، ولكن في حلبة أخرى. بعض التحديات المعاصرة، التي تواجه النظم الفيدرالية، يمكن أن تكون لها تأثير كبير على العلاقات فيما بين الحكومات. على سبيل المثال، إن مطالبه الكثيرين من السكان الأصليين - في العديد من الدول الفيدرالية - بحقهم في الحكم الذاتي، من شأنها أن تثير الكثير من التعقيدات في المفاهيم والسياسات، في الوقت الذي

(١) دافيد كامرون (هياكل العلاقات فيما بين الحكومات)، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية:

الاتجاه الفيدرالي، مارس ٢٠٠١م، العدد ١٦٧. ص ١٦٧ - ١٧٦.

تتطلب تلك المفاهيم أن ترسي بتؤدة، بين الكيانات السياسية الناشئة، وبين الهياكل التعاقدية لنظام الفيدرالي. وبما أن كل اتحاد فيدرالي اتبع مساراً مختلفاً، طبقاً لظرفه الخاص به، إلا أن جميع تلك المسارات تستجيب لنفس المتطلبات الوظيفية، وهي تحديداً، الوصول إلى أساليب فعالة للتواصل بين الحكومات. فاقدره على إدارة هذه التواصل، سوف تكون على جانب متزايد من الأهمية في المستقبل، مع ظهور أنظمة فيدرالية جديدة، وانتشار الهياكل متعددة الجوانب في الحكم في العالم الحديث.

### آليات العلاقات فيما بين الحكومات في الاتحادات الفيدرالية:

الاتحادات الفيدرالية لها اليوم تفاعلات واسعة النطاق ومتنوعة، بين مستويات الحكم التي تشملها. حيث يوجد تداخل معقد للسلطات والمسئوليات، بين الحكومات الاتحادية والولائية والمحلية، وكذا بين الحكومات في داخل أي نطاق واحد. فالآليات التي تستخدم في مثل هذه العلاقات، هي لتسهيل الوصول إلى أهداف مشتركة، من خلال التعاون فيما بين الحكومات، من أجل المنفعة المتبادلة للوحدات الدستورية في الاتحاد الفيدرالي. على سبيل المثال، نورد هنا بعض نماذج آليات العلاقات.

(أ) الآليات التنفيذية: أي دور السلطة التنفيذية، خاصة في الدول التي تطبق أنظمة حكم على غرار نظام وستمنستر. نجد فيها:

(أ) آلية التعاون الرسمي: هي الآلية التي يدخل فيها طرفان - قل ولايتين - أو أكثر بمحض رغبتهما في اتفاق. مرة أخرى، نجد اختلافاً واسعاً، في مدى إعراف دساتير الدول، تمثل هذه الاتفاقيات التي بين الحكومات الولائية. مثلاً دستور دولة جنوب إفريقيا، يطالب كل مستويات الحكم «بالتعاون فيما بينها على أساس من الثقة المتبادلة وحسن النوايا»، وعلى هذا الأساس الدستوري، يهتدي أي إقليمين أو أكثر في التعاون الرسمي بينهما. على النقيض من ذلك، يمنع دستور الولايات المتحدة الأمريكية، الاتفاقيات بين الولايات، إلا إذا تمت الموافقة عليها من قبل الكونغرس.

(ب) آلية التعاون الغير رسمية: أي تنسيق الاستراتيجيات بين مستويات الحكم، وكثيراً ما يحدث هذا التنسيق داخل الوزارات التنفيذية.

(ج) العلاقات المالية الفيدرالية: لقد أفرز تنسيق وضبط العلاقات المالية الفيدرالية، آليات إضافية في العلاقات فيما بين الحكومات، وهي تشمل أيضاً على آليات لضمان عدالة توزيع الدخل، بين الوحدات المكونة للفيدرالية، مثل سلطة الصرف، أو سلطة فرض الضرائب، أو التحويل فيما بين الحكومات من المركز إلى الأقاليم.

(٢) الآليات التشريعية: إن الاتفاقيات التي تيرم بين الحكومات، في مفاوضاتها ما بين السلطات التنفيذية المركزية والإقليمية، غالباً ما تتطلب سلطات تشريعية من المناطق الدستورية، لو أريد لها أن تحقق التوحد والإنسجام، أو التبادل على الوجه الذي استهدفته السلطات التنفيذية. فعلى سبيل المثال نورد الآتي:

(أ) الخطط التبادلية؛ يستخدم التبادل كأساس للأعمال التشريعية المنسق بينها في مجالات متعددة، مثل هيكل الإعتراف المتبادل بمواصفات المنتجات. فأحد أهداف هذا الشكل هو ضمان قابلية المنتجات المستوفاة لمواصفات ولاية المنشأ، للتسويق في الولايات الأخرى في الاتحاد الفيدرالي.

(ب) الخطط المتممة؛ عندما لا تستطيع أية سلطة قضائية بمفردها داخل الدولة الفيدرالية، الوفاء بالأهداف المرجوة، تستخدم هذا الشكل ليتم تطبيق القوانين المتممة بشكل تعاوني، من قبل السلطات القضائية المختلفة ليحقق الهدف التشريعي المنشود.

(ج) التشريع المناظر، في ظل التشريع المناظر، توافق كل سلطة تنفيذية في المستويات المعنية، على البنود التفصيلية لمسودة قانون، يتم سنه بعد ذلك من قبل السلطات التشريعية، لكل من الأطراف المشتركة فيه داخل الاتحاد الفيدرالي. ومن شأن تلك الآلية أن تخلق نوعاً من شبه الموافقة المبدئية.

(٣) الآليات القضائية: تلعب المحاكم دوراً مهماً من ناحيتين، الأولى، الكيفية التي تحدد بها المحاكم الإطار القانوني، الذي تعمل من خلاله علاقات ما بين الحكومات الاتحادية وحكومات المستويات الأخرى. والثانية، هي الكيفية التي ترتبط بها الحكومات المركزية والإقليمية، بإعتبارها مؤسسات حكم قائمة بذاتها. منها:

(أ) التصميم المؤسسي: يتم فيها إزالة المجالات التي تجعل التمييز بين صفات المؤسسة والآليات التي تستخدمها، أمراً صعباً. مثال، ما إذا كان من اللازم، وجود

محكمة دستورية متخصصة قادرة على احكام، في الصلاحية الدستورية لتصرفات الحكومة، كالوضع في جنوب إفريقيا وألمانيا. أم هذا الدور يجب أن يكون لامركزياً فيترك للمحاكم العامة في البلد. أو ما إذا كان على الدستور أن يحدد، أنواعاً منفصلة من المسائل الفيدرالية - على أساس موضوع النزاع أو أطرافه، أم أن القضاء في المحاكم لا يجب أن يقسم بهذا الأسلوب.

(ب) دور القضاء في تنظيم أفرع للمستويات الأخرى في الحكم الفيدرالي. تلعب السلطة القضائية دوراً حاسماً في إنشاء إطار تسيير العلاقات فيما بين الحكومات، من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية. وتنشأ تلك الأهمية من الظروف التي تتسم بأن،

١- كل الحكومات الفيدرالية تحتوي على تقسيم للسلطات بين الحكومة المركزية والإقليمية.

٢- لا يستطيع أي من مستوى الحكم أن يكون هو الحكم الوحيد في هذا التقسيم<sup>(١)</sup>

### الفيدرالية المالية:

الفيدرالية المالية هي إحدى فروع الاقتصاد العام، التي تعني بتوزيع مال الدولة على مستويين إثنيين، هما المستوى الرأسي والمستوى الأفقي. وعلى هذا الأساس فإن مفهوم الفيدرالية المالية، هي علاقات التوزيع الرأسي والأفقي، لمال الدولة على مستويات الحكم المختلفة. فالتوزيع الرأسي، يهدف إلى تحويل الأموال من المستوى الأعلى - الاتحاد - للمستويات التي تليه - الولاية - وذلك لتلبية متطلبات السلطات التنفيذية الممنوحة للولايات. أما الهدف من التوزيع الأفقي، والذي يتم بين الولايات، فهو لتحقيق العدالة في التنمية الغير متوازنة بين الأقاليم المختلفة، مثال ذلك طول الطرق المسفلتة في إقليم دارفور بأكمله، لا يزيد عن ٣٢٥ كلم، وهي المسافة التي تربط مدن، الفاشر - مناشي - نيالا - زانجي، مروراً بالسفوح الغربية لجبل مرة. مقارنة بالطرق المسفلتة في الإقليم الشمالي على ضفتي النيل - شرق النيل وغرب النيل، والتي تفوق طولها عن ١١٤٠ كلم، هذه الطرق تربط كل مدن الإقليم الشمالي، من أم درمان إلى

(١) نفس المصدر.

دنتلاً<sup>(١)</sup>. وقد يقول قائل أن هذه الطرق قد بنيت بجهد شعبي، من أبناء الإقليم الشمالي العاملين في دول الخليج، لكن نعتقد أن هذا قول مردود لقائله، لأنه لا يعقل أن يكون الجهد الشعبي، ومهما كانت مساهمته - بما في ذلك دعم السكر المأخوذ من شعب الشمال - أن يكون القدر الذي يبني الطرق والجسور، وإلا لماذا لم يساهم دعم السكر المأخوذ من أهل دارفور، لتشييد طريق الإنقاذ الغربي؟. على كل حال، مثل عدم التوازن هذا في خدمات الطرق، هو الذي يستدعي التوزيع العادل لمال الدولة، عن طريق وضع معايير منصفة لتقسيم نصيب الولايات. من هذا المنطلق، وبناءً على نظرية القسمة العادلة للثروة التي يقوم عليها النظام الفيدرالي، ينبغي أن يتم إدخال جميع مواطني الدولة الفيدرالية، إلى مأدبة الرعاية الاجتماعية للدولة، على قدم المساواة. من هذا المنطلق، يكون من واجبات الدولة الفيدرالية، أن تعمل على أن يتمتع كافة مواطنوها، بحق الحصول على الخدمات نفسها، بغض النظر عن مكان سكنهم، وذلك لأسباب تتعلق بإرساء العدالة والإنصاف بينهم.

### السياسات الاقتصادية:

قبل الخوض في كيفية تحقيق العدالة والإنصاف، في توزيع عائدات ثروة البلاد، مهم جداً أن ننظر:

أولاً، إلى السياسات الاقتصادية بشكل شمولي. وفي هذا يتبادر في ذهننا السؤال الموضوعي التالي: وهو ما هي المسؤوليات، التي يجب أن تتحملها الحكومتان المركزية والإقليمية لإدارة التقلبات في الاقتصاد الوطني؟ إختصاراً، تكمن الإجابة حول هذا السؤال في، أن الحكومات الحديثة، تقوم:

(أ) بإدارة التقلبات الاقتصادية باستخدام السياسة النقدية، التي تعمل على التحكم في العملة المتداولة، وكذا في معدلات الفائدة وسعر الصرف.

(ب) استخدام السياسة المالية، وذلك للتحكم في الإنفاق الحكومي والنظام

(١) <http://www.blue-nil.net/vb/showthread.php?t=12254> هيئة الطرق والجسور،

الضريبي وإدارة الديون. ففي كل النظم الفيدرالية، يتحكم المستوى الاتحادي في السياسات النقدية - غالباً بواسطة البنك المركزي المستقل عن الحكومة - فيما تعتبر السياسة المالية، مسئولية مشتركة بين الحكومتين الاتحادية والولائية.

ثانياً، فيما يخص شأن إدارة الاقتصاد الوطني، هناك عدة عوامل يجب أن تؤخذ في الاعتبار. منها العملة المتداولة ورأس المال، إذ هما في تحرك دائم، فمن شأن تحويل الأموال إلكترونياً - بواسطة أجهزة الكمبيوتر الخاصة - أن تجعل عملية التحكم بهم أمراً صعباً. وما دامت السلع والخدمات ورأس المال، تتدفق تدفقاً حراً بين ولايات الاتحاد الفيدرالي، فقد أضحى من المستحيل عملياً، على حكومات الولايات أن تدير سياسة نقدية مستقلة. وطالما أن الحكومات الاتحادية هي التي تتحكم في مورد العملات، مثل هذا الاختصاص سوف تمكنها في أن تبسط نوعاً من التحكم على اقتصاد البلاد، من خلال السياسة النقدية.

عندما يتعلق الأمر بالمسئولية المشتركة لإدارة التقلبات الاقتصادية، تحاول كلتا الحكومتين الاتحادية والولائية، أن تدير تلك المعضلة بالاعتماد على السياسة المالية. هنا تتوقف نجاح المجهود المشترك لإدارة الاقتصاد القومي، على حجم التقلبات الاقتصادية ومصدرها، إضافة إلى أيديولوجية الحكومة السياسية وقدرتها على معادلة التقلبات. فالقدرة على الإستدانة من أجل معالجة التقلبات الاقتصادية الكبيرة، أو تمويل رأس المال المستثمر، هي أداة مهمة من أدوات السياسة المالية. غير أن الأدلة أثبتت في كثير من الأحيان أن الحكومات الفيدرالية الناشئة، تحتاج إلى تطوير سياساتها الاقتصادية وكذا آلياتها، حتى تتمكن من أن تمنع الدين أن يكون مصدراً لتفاقم المشكلات الاقتصادية. على سبيل المثال، حكومة السودان اليوم، إضافة إلى سياساتها النقدية الغير رشيدة، تستخدم الدين لتمويل العمليات الأمنية، والتي هي عمليات غير منتجة - حالة السودان منذ قيام الحروب الأهلية في خمسينات القرن الماضي - ناهيك عن أن العمليات العسكرية المستمرة، تعمل على عرقلة الإنتاج الاقتصادي من أساسه، فضلاً عن أن إدارة السياسات المالية في السودان، تقوم بها الحكومة الاتحادية دون مشاركة الولايات. فالدين يجب أن تستثمر في المشاريع الإنتاجية الناجحة. لذلك فإن المسئولية الإدارية المشتركة التي تتسم بها النظم الفيدرالية، والتنسيق في السياسة

المالية، قد يصبح عنصراً حاسماً، لنجاح إدارة التقلبات المالية. الشيء الذي لا يوجد في النظم المركزية.

### مسئوليات جمع الإيرادات:

للنظر إلى الفيدرالية المالية، علينا أن نبدأ بسؤال موضوعي فحواه، ما هي الآلية أو الآليات المثلى التي تؤدي إلى تقسيم مسئولية تحصيل إيرادات الدولة المالية بشكل فعال، بين الحكومتين الاتحادية والإقليمية؟ مرة أخرى وكما هو الحال في الفيدرالية الإدارية، تختلف نظم الفيدرالية المالية، إختلافاً واسعاً من حيث تقاسمها لمسئوليات تحصيل الإيرادات بين الحكومتين. (راجع الفقرة الخاصة بتقسيم السلطات). ففي كندا - على سبيل المثال - تقوم الحكومات الإقليمية بتنفيذ معظم برامج الإنفاق الحكومي، وفي نفس الوقت عليها مسئولية جمع أكثر من نصف إيرادات الدولة. أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فتتفق الحكومة الاتحادية المبلغ الأكبر، وتجمع أكثرية الإيرادات. وفي حالة أخرى، تختلف الوضع في ألمانيا، إذ تجمع الحكومة الاتحادية معظم الإيرادات، لكن الحكومات الإقليمية تدعم جزءاً كبيراً من البرامج العامة. وقبل أن نمضي قدماً في الإجابة الكاملة لسؤالنا السابق، ينبغي أن نضع في الإعتبار، عدة عوامل لها تأثير مهم في تقسيم مسئوليات الإيرادات المالية. منها المساءلة، إذ أن الأنظمة الديمقراطية، يمكن لها أن تحرز نجاحاً كبيراً في تحصيل الإيرادات المالية، عندما يتمكن المواطنون من مساءلة حكوماتها، حول الطريقة التي تنفق بها المال العام، قبل أن يقوموا بدفعه. وتكون مثل هذه المساءلة ذات قوة معتبرة، في حال أن الحكومة التي تنفق ذات المال للبرنامج المعني، هي نفسها التي تجمع الإيراد اللازم لتمويله.

تتوقف الاقتصاد القومي في كثير من الدول على الموارد الطبيعية، مثل البترول والزراعة، لذلك لا جدال في أن نقل الموارد الطبيعية - البترول والغاز الطبيعي تحديداً - من موقع لآخر مسألة مستحيلة، لذلك تعتبر إيراداتها المالية في كثير من الأحيان على أنها ملك للأقاليم الموجودة فيها، ولكن عندما يكون الإيراد الناتج عن المورد الطبيعي، كبيراً ومتركزاً في أقاليم بعينها دون غيرها، حينئذ تشكل إيرادات الموارد الطبيعية مشكلة فريدة في النظم الفيدرالية، إذ تطفو على السطح، مشكلة عدالة توزيع إيرادات تلك الثروة بين كل أقاليم الدولة. تأتي في مقدمة تلك المشكلات، أسئلة موضوعية مثل،

ما إذا كانت سلطات فرض الضرائب، والإميازات الخاصة بهذه الموارد، يجب أن تكون في يد الحكومات الاتحادية، أم تبقى في يد الحكومات الولائية؟ لقد كان هذا الخيار الثاني مسألة خلافية إلى حد كبير في أنظمة فيدرالية، مثل كندا ونيجيريا والبرازيل، كما أنه كان مصدراً كبيراً للخلاف في الحفاوضات الدستورية في العراق. وذلك لجنوح كثير من مواطني تلك الأقاليم نحو الشعور بالاستقلالية.

إضافة لما سبق، هناك فصل آخر من الإيرادات، هو الإيرادات الذاتية، وهي تلك الإيرادات التي يتم تحصيلها، بواسطة كل مستوى من مستويات الحكومة، حسب السلطات والاختصاصات الدستورية المحددة له داخل حدوده، حيث أنه في الأنظمة الفيدرالية، يمنح الدستور صلاحيات وسلطات لمستويات الحكم المختلفة، من أجل فرض الضرائب وتحصيل الرسوم من مصادر إيرادية بعينها. في مواقع أخرى تقوم معظم الأنظمة الفيدرالية بإنشاء شركات ومشاريع عامة تجارية، والتي قد تشكل أرباحها مصدراً للدخل الحكومي، هذه المشاريع والشركات تكون مفتوحة لمستويي الحكومة الاتحادية والولائية. وبالتالي يقوم مفهوم الفيدرالية المالية. على أساس تخصيص إيرادات الدولة، لمستويات الحكم المختلفة، بحيث يكون ذلك نوع من الاستقلال الذاتي، لدى الوحدات المكونة للاتحاد الفيدرالي، بما لا يتعارض مع التنسيق والتناغم والانسجام بينها.

### تخصيص سلطات الإنفاق:

يمكن القول بشكل عام، بأن تخصيص سلطات الإنفاق في كل نظام فيدرالي، يتطابق مع الإطار المشترك للمستويات التشريعية والإدارية، المخصصة لكل مستوى حكم فيدرالي، ولكن هناك بعض النقاط التي يجب ملاحظتها. حينما تكون مسئولية إدارة الجانب الكبير من التشريع الفيدرالي. منطاة بحكم الدستور لحكومات الولايات، كما هو الحال في سويسرا والنمسا وألمانيا والهند وماليزيا، تكون مسئوليات الإنفاق الحكومي للحكومات الولائية، أوسع بكثير مما قد يوحي به توزيع السلطات التشريعية لوحده. إن متطلبات الإنفاق، في مختلف مجالات المسئوليات قد تختلف، مثلاً أن النصح والتعليم والخدمات الاجتماعية، هي نسبياً خدمات ذات تكاليف عالية، مقارنة بالخدمات المتعلقة بالتنظيم والضبط. أما في الأنظمة الفيدرالية، حيث يحدد الدستور

لحكومات الولايات، مسؤولية إدارية على جانب كبير من التشريع الفيدرالي، فإن الظاهرة الطبيعية والمألوفة، هي تحويلات اتحادية ضخمة، إما على هيئة أجزاء من عائدات الضرائب الفيدرالية أو على هيئة منح مشروطة أو غير مشروطة.

### مسألة عدم التوازن العمودي والأفقي :

قد واجه كل نظام فيدرالي تقريباً، الحاجة لتصحيح نوعين من اللاتوازن المالي، هما :  
 (أ) اللاتوازنات العمودية، التي تحدث عندما تعجز موارد الحكومة الاتحادية، للوفاء بمسئوليات الإنفاق المحددة دستورياً، وقد تحدث مثل عدم التوازن هذا لسببين. الأول، أثبتت التجربة أنه من الأفضل تخصيص سلطات فرض الضرائب الرئيسية، للحكومة الاتحادية، لأن هذه السلطات مرتبطة ارتباطاً وثيقاً مع تنمية الوحدة الجمركية، وبشكل أوسع مرتبطة أيضاً مع وحدة اقتصادية فعالة. السبب الثاني لعدم التوازن العمودي، هو ذلك الوضع الذي يعني، أنه مهما حرص مصممو النظام الفيدرالي الأصليون، على محاولة المطابقة ما بين موارد العائدات ومسئوليات الإنفاق لكل مستوى من الحكم. إلا أنه وبمرور الزمن سوف تختلف أهمية كل من التغيرات الضريبية المختلفة - ضريبة الدخل وضريبة الاستهلاك - وتكاليف النفقات، بطرق لم يكن من الممكن التنبؤ بها، وبالتالي هناك حاجة لبناء مسارات داخل الفيدرالية، يمكن بواسطتها تصحيح حالات عدم التوازن هذه من حين لآخر.

(ب) تشكل عدم التوازن الأفقي، الشكل الثاني الذي يحتاج إلى تصحيح وتحديث التوازنات الأفقية، وذلك عندما تكون قدرات العائدات لدى الوحدات المختلفة المكونة للفيدرالية، مختلفة إلى حد يجعلها غير قادرة على أن تقدم الخدمات لمواطنيها، على نفس المستوى انطلاقاً من مستويات ضريبية مقارنة.

### التحويلات المالية ما بين الحكومات :

تكمن أهمية التحويلات المالية ما بين الحكومات، أو بمعنى آخر تحويلات التعادل/ الإنصاف في الرأي القائل، بأن جميع المواطنين داخل الاتحاد الفيدرالي، يجب أن يكون لهم حقوق متساوية في الحصول على خدمات مقارنة، دون الحاجة للخضوع إلى معدلات ضريبة شديدة الاختلاف. لقد نشأت الحاجة إلى هذا النوع من التحويلات،

في معظم الأنظمة الفيدرالية، من منطلق الإدراك بأن الفروقات في الثروة، داخل الدولة الفيدرالية، قد يكون من شأنها أن تؤدي إلى تآكل التماسك بين أطراف الدولة الفيدرالية. لذا أصبح هذا هو السبب وراء تحويلات التعادل في معظم الفيدراليات الأوروبية. بالطبع اختلفت الترتيبات لتحويلات التعادل من نظام فيدرالي إلى آخر.

هناك عدة أطر للتحويلات المالية فيما بين الحكومات، رغم ذلك يمكن تلخيص أنماط مميزة، منها على سبيل المثال:

(أ) الهند وأستراليا، قامت فيهما الحكومة الاتحادية، بتأسيس لجان خبراء بأشكال مختلفة، أوكلت إليها المهمة الأساسية، المتعلقة بتحديد صيغ توزيع مال الدولة. ففي ذلك ذهبت أستراليا إلى المدى الأبعد في تطوير هذه الهيئات، من خلال ثلاث مؤسسات ما بين الحكومات، جديرة بالذكر هنا،

(١) مجلس رؤساء الوزارات، الذي يلعب دوراً هاماً في المداورات بشأن التحويلات، ولكن هذا المجلس لم يتأسس دستورياً.

(٢) مجلس القروض، الذي ينسق عملية الإقراض للحكومة الاتحادية والولايات، والذي تم تأسيسه بتعديل دستوري العام ١٩٢٧م، ويستطيع هذا المجلس اتخاذ قرارات ملزمة على المستويين الحكوميين.

(٣) لجنة الكومنولث الخاصة بال منح، وهي هيئة دائمة قامت منذ العام ١٩٣٣م، لتقديم النصح للحكومة الاتحادية الأسترالية، بشأن تحويلات التعادل. أما في الهند فإن صيغة التوزيع هذه، محدد لها بفترة خمسة سنوات، وتقام بشرط دستوري، وتجتمع هذه اللجان بطروحات، من جانب حكومات الولايات، وترفع تقاريرها إلى الحكومة الاتحادية التي تتبع عادةً توصياتهم. أما في دولة جنوب إفريقيا، فالصيغة المتبعة هي، من خلال «لجنة المالية والموارد والضرث». ولكن عملياً، كانت اللجنة المائية المركزية، كثيراً ما تخالف توصياتها، الأمر الذي يؤدي إلى أضعاف قيمتها كسلطة مستقلة.

(ب) أما النمط الثاني، فهو وجود تدابير احتياطية دستورية، من أجل إقامة مجلس ما بين الحكومات، يتألف من ممثلين عن الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات، والمثال على ذلك، هو المجلس المائي الوطني في ماليزيا.

(ج) والنمط الثالث، تمثله ألمانيا والنمسا وسويسرا وبلجيكا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث تحدد الحكومات الاتحادية المنح للولايات، ولكن يتم ذلك بوجود ممثلين رسميين عن الولايات، في الهيئة التشريعية الاتحادية. لذلك نجد أن ممثلي الولايات يشاركون في عملية إقرار المنح - على الرغم من اختلاف الترتيبات في هذه الفيدراليات. ففي ألمانيا وبسبب الصفة المميزة، للمجلس التشريعي الاتحادي الثاني BUNDESRAT الذي يتألف من مندوبين من السلطة التنفيذية في المقاطعات LAND فقد لعب هذا المجلس، ولجانه المختلفة دوراً رئيسياً، في المداولات ما بين الحكومات المتعلقة بتعديل الترتيبات المالية.

(د) النمط الرابع موجود في كندا، حيث تخضع عملية تقرير صيغة التعادل، وبرامج التحويل الضريبية الأخرى والاتفاقات الضريبية، لسيطرة الحكومة الاتحادية التي تتضمن هيئتها التشريعية، أية تدابير احتياطية لتمثيل رسمي من جانب حكومات المقاطعات، وعلى الرغم من ذلك ونظراً لأهمية هذه القضايا، فقد كانت العلاقات المالية الاتحادية-الإقليمية، موضوعاً للمناقشات المطولة في عدد لا يُحصى من اللجان، التي ضمت مسؤولين من الحكومة الاتحادية والولايات، كما كانت مصدراً للكثير من الجدل العلني، بين الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات<sup>(1)</sup>.

نمط التحويلات المالية المطبقة اليوم في السودان، مستنسخ من النمط الثالث (ج) المذكور في الفقرة السابقة، مع تعديلات مخلة لعدالة التوزيع. ويبدو أن القصد من وراء ذلك هو السيطرة المركزية على الولايات، ومن ثم تفريغ الفيدرالية من مضمونها الفلسفي والعملي. هذا الإخلال الفاضح هو الذي دفعنا في وثيقة «اتفاق سلام دارفور» في أبوجا (نيجيريا) في مايو العام ٢٠٠٦م، في أن نسعى إلى تعديل صيغة هيكلية تأسيس واختصاصات مفوضية التحويلات النقدية، التي تأسست في السودان بموجب اتفاقية نيفاشا (كينيا) العام ٢٠٠٥م. كانت حصيلة مسعانا، أن تم التوصل إلى اتفاق إعلان المبادئ، في الخامس من يوليو ٢٠٠٥م، وجاء في ذلك الاتفاق، بأن يكون اتفاق سلام دارفور جزءاً من الدستور القومي - الأمر الذي لم يتم تحقيقه. فمن بين ثلاثة حركات دارفورية مسلحة، التي تفاوضت معاً لمشروع سلام دارفور، تم توقيع الاتفاقية بين

(1) <http://econweb.umd.edu/~oates/research/2ndGenerationFiscalFederalism>

حركة واحدة فقط مع الحكومة السودانية، مما دفع الحكومة السودانية بأن تتخذها زريعة ممانعة، وترفض أن تكون هذه الاتفاقية جزءاً من الدستور القومي للبلاد.

الشاهد في الأمر هنا، أنني كنت أحد مهندسي مفوضية تقاسم الثروة مع الرفيق د. جبريل إبراهيم محمد، ومساعدة كلاً من الرفيقيين أبو القاسم أحمد أبو القاسم وعثمان أحمد فضل واهي. كان هدفنا الأساسي ليس فقط كيفية تقاسم الثروة، بل كيف يمكن لعائدات الثروة، أن تساهم بفعالية في رفاهية الإنسان السوداني حيثما وجد، والعمل على خلق المزيد من الثروة الوطنية. بمعنى آخر التوظيف الصحيح للإيرادات المالية، في شتى مجالات التنمية في كل أرجاء السودان. لذا كان قرارنا الأول، هو تحديد مفهوم ثروة السودان بمعناها الأوسع، ونتج عن توجهنا ذلك بأن ثروة السودان في معناها العام، تشمل الموارد الطبيعية والبشرية والتراث التاريخي والثقافي والأصول المالية، بما في ذلك الإئتمان والإقراض العام والمساعدة والمعونة الدولية. لذلك تم الاتفاق بأن تحدد ثروة السودان بالآتي: «تشكل الثروة عاملاً حيويًا يتأثر إنتاجها وتوزيعها بقدر كبير بسياسات وبرامج ومؤسسات الحكومة. ومن ثم، يشمل تحديد مفهوم الثروة الوسائل والمؤسسات والسياسات والفرص التي تسهم في خلق الثروة وتوزيعها، بالإضافة إلى الموارد المادية والإيرادات الحكومية. وتعتبر المشاركة العادلة في صنع القرار عنصراً أساسياً يؤثر على إنتاج الثروة وتوزيع الموارد»<sup>(١)</sup>.

من المبادئ التي تم الاتفاق حولها لتقاسم الثروة ما يلي: «يجب أن يقوم تقاسم وتوزيع الثروة على أساس المنطق المتمثل في أن جميع أجزاء السودان لها الحق في التنمية العادلة. وإقراراً بتفشي الفقر في السودان، بصفة عامة وفي دارفور بصفة خاصة، يتعين تبني استراتيجية قومية لإزالة الفقر، تكون بمثابة إطار لسياسة التنمية في البلاد وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية». تهدف السياسات الاقتصادية والاجتماعية القومية إلى تحقيق أهداف منها «إنتاج الثروة وتوزيعها على أساس عادل عبر جميع أنحاء السودان بما يتماشى مع الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي والنمو المستدام». أما ما يخص تحديد قواعد الدخل فكانت. «إن كافة الإيرادات المحصلة على المستوى القومي أو من جانب الحكومة السودانية، بما في ذلك إيرادات أي وزارة أو إدارة أو حصة الحكومة من أرباح

(١) وثيقة اتفاق سلام دارفور، مايو ٢٠٠٥م، أبوجا (نيجيريا).

أية مؤسسة أو شركة أو أي كيان آخر، الناتجة عن نشاط تجاري أو غيره، تدفع في حساب صندوق الدخل القومي الذي تديره الخزينة القومية. ويشمل هذا الصندوق كافة الحسابات بما فيها الحسابات الفرعية التي تجمع وتودع وتفيد فيها الأموال المستحقة للحكومة القومية. .... إن جميع الإيرادات (الضريبية وغيرها) والمصاريف الخاصة بكافة مستويات الحكم تفيد في الميزانية، ويتم الإعلان عنها<sup>(١)</sup>.

من أجل تحقيق ما تم الاتفاق عليه، تم تعديل صيغة هيكلية واختصاصات «مفوضية تخصيص ومراقبة الموارد المالية» The Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission تم الأخذ في الاعتبار تجارب دول أستراليا ونيجييا وماليزيا والهند، وبصفة عامة النمطين الأول (أ) والثاني (ب). فتوصلنا إلى أن الضرورة تقتضي بأن تخرج «مفوضية تخصيص ومراقبة الموارد المالية» من السيطرة المركزية، حتى تصبح آلية قومية حقيقية وفعالة لتنفيذ برامج الفيدرالية المالية، على أفضل وأكمل وجه. لذلك ومن أجل إصلاح المفوضية، هنا بعض بنود الاتفاقية الخاصة بمسار التفعيل ما يلي:

(١) «تحقيقاً للتوازن المالي تعمل مفوضية تخصيص ومراقبة الموارد على ضمان تمثيل مصالح وآراء أهل دارفور، على أساس يتناسب مع مصالح الحكومات الولائية الأخرى. وينبغي هيكلية المفوضية بما يسمح باستخدام وتقاسم الموارد المالية على نحو ملائم عمودياً وأفقياً، وضمان الشفافية والإنصاف في تخصيص الأموال لفائدة ولايات دارفور وغيرها من ولايات البلاد، والتأكد من إسراع الحكومة القومية بتحويل منح التساوي لفائدة ولايات دارفور والولايات الأخرى. وترفع المفوضية تقارير إلى الهيئة التشريعية القومية.»

(٢) «حتى تتمكن المفوضية من أداء مهامها يقوم الرئيس بتعيين فريق من الخبراء المستقلين، بناء على توصية من المفوضية وموافقة الهيئة التشريعية القومية. ويتألف هذا الفريق من اقتصاديين ذوي الكفاءة العالية وخبراء آخرين من مؤسسات جامعية وحكومية ومن القطاع الخاص. ويقترح الفريق صيغاً للتخصيص الرأسي للموارد بين

(١) نفس المصدر.

الحكومة القومية والولايات، ومعايير التخصيص الأفقي بين الولايات. ويرز هذا الإقتراح أو التقرير أيضاً الأهمية التي تكتسيها هذه المعايير. وتقوم المفوضية كذلك بتحديد صلاحيات الفريق.»

(٣) «تتفق الأطراف على أن تكون المفوضية مستقلة وقادرة على إنجاز عملها بطريقة فعالة. ومن أجل القيام بعملها على نحو متواصل ومستقل يتم تعيين رئيس المفوضية لفترة معينة ولا يجوز إقالته من منصبه دين مبرر مقبول. ولتمكين اللجنة من القيام بعملها بشكل فعال، يتم إنشاء أمانة فنية تشتمل على موظفين محترفين ذوي الكفاءة العالية. وتتخذ المفوضية قراراتها بتوافق الآراء.»

(٤) «يجوز لولايات دارفور رفع دعاوى أمام المحكمة الدستورية في حالة قيام الحكومة القومية باحتجاز الأموال المستحقة لها<sup>(١)</sup>». تم تعيين السيد/ إبراهيم منعم منصور، الاقتصادي والإداري الوطني لمقتدر، رئيساً لمفوضية تخصيص ومراقبة الموارد المالية، إلا أنه أقيل من منصبه بعد فترة قصيرة لأسباب غير وطنية.

### المراقبة والمساءلة:

تحقيقاً لإنشاء آلية لمراقبة توزيع مالية الدولة، بين مستويات الحكم المختلفة، والمساءلة في كيفية فعالية التنفيذ، استحدثنا بنوداً في اتفاقية سلام دارفور، من أجل أن تكون مرجعيات قانونية للاستناد إليها في المراقبة والمساءلة. منها «تعاون ولايات دارفور مع الحكومة القومية على إعداد تقارير مرحلية شاملة (ربع سنوية، نصف سنوية و سنوية) حول مبالغ كافة مصروفاتها وإيراداتها (الرسوم الضريبية وغير الضريبية). ويجب أن تكون هذه النفقات والإيرادات مدرجة في الميزانية. ويتم تحديد شكل إعداد هذه التقارير وفقاً لمعايير شفافية الحكم على المستوى القومي. ومن البديهي أن هذا الأسلوب في إعداد التقارير يساعد على تحديد قيمة التحويلات المالية القومية من جانب الحكومة القومية». «تشمل المؤسسات المسؤولة عن مراقبة عملية تنفيذ هذا الاتفاق ما يلي:

(أ) رئاسة الجمهورية .

(١) نفس المصدر.

(ب) الهيئات التشريعية القومية .

(ج) مفوضية تخصيص ومراقبة الموارد.

(د) غرفة مراجعة الحسابات القومية .

(هـ) الهيئات التشريعية الولائية .

(و) المحكمة الدستورية العليا.»

في النظام الفيدرالي، يمكن التأكد من بلوغ هدف التوزيع العادل لعائدات الثروات، من خلال إتباع معايير اقتصادية وعلمية، لتحديد مستوى الخدمات والحياة المعيشية. إذ تقوم المؤسسات الاقتصادية والمالية، بقياس معدل النمو الاقتصادي، ونسبة البطالة ومعدل دخل الفرد، والقدرة الشرائية في كل ولاية. وعندما يستبين من الدراسة الاقتصادية، أن هناك تعادل ومساواة في مستوى الحياة المعيشية، في كل أقاليم الدولة. حينها تتخذ الدولة، خطوات لتعديل معايير التوزيع يتم فيها الأخذ بعين الاعتبار التوجه نحو التنمية الشاملة.

### كيفية تقسيم الثروات في الأنظمة الفيدرالية:

تحتل قضية تقسيم الثروة الوطنية بين مجتمعات الدولة، موضعاً حساساً مما يقتضي دراسة شاملة لاقتصاد الدولة الكلي. هنا يتبادر السؤال، هل يبقى المركز مهيمن على كل الثروات الوطنية؟ أو بمعنى آخر، هل تبقى الحكومة الاتحادية تتصرف بثروات الأقاليم؟ أم تعطى هذه الأقاليم قسماً من عائدات الثروات، ويرسل القسم الآخر للخزينة العامة؟ ما هو مقدار ما ينبغي أخذه، من عائدات الموارد الطبيعية من الأقاليم الأكثر غنى، وتحويله إلى الأقاليم الأقل غنى؟ تلك بعض الأسئلة الملحة التي يبحث عنها المجتمعات المقبلة على الأنظمة الفيدرالية، أجوبة شافية لها. من المعروف أنه تقوم في الدولة الفيدرالية، على أقل تقدير، مستويين من سلطات الحكم. هما:

(أ) سلطة الاتحاد أو السلطة المركزية.

(ب) سلطات الولايات أو السلطات الثانوية.

ففي ظل الدولة الفيدرالية تتمتع الهيئات الولائية بصلاحيات تشريعية وتنفيذية، يتحدد نطاقها بطبيعة المهام والواجبات الملقاة على عاتقها. أحد أهم الأسباب، التي تدعو إلى

الأخذ بنظام الحكم الفيدرالي هو، وجود مناطق معينة، تربط بين سكان الواحدة منها، روابط خاصة نابعة عن خصوصية ظروفهم ومصالحهم المشتركة، إضافة إلى بُعد السلطة المركزية عن هذه المناطق. وفوق هذا وذلك، توسع مهام الدولة الحديثة، بحيث يصعب عليها إدارة جميع أنحاء البلاد، بنفس الفعالية والجدارة في كل أرجائها، القريبة منها والبعيدة.

لذلك ولغرض الإجابة على الأسئلة، التي تم طرحها آنفاً ينبغي أولاً، معرفة اختصاصات النظام الفيدرالي التي يمكن حصرها في الآتي:

(أ) توزيع عائدات ثروات البلاد على الشعب، بالشكل المنصف مع استعمال المعايير التي تحقق الإنصاف. على سبيل المثال، معيار الكثافة السكانية ومعيار الحرمان، الذي أصاب الأقاليم التي تضررت من جراء الحروب - السودان مثلاً - ومعيار الضرر الذي لحق بها بعد ذلك. أهم عامل في تصميم معايير توزيع عائدات الثروة، هو أن يتم تأسيس تلك المعايير على هدى ومرجعية الدستور الوطني، الذي يقر حقوق المساواة بين كل أبناء الوطن الواحد، من أجل تحقيق التنمية المتوازنة، للمناطق المختلفة في البلاد. إذا عائدات الثروة يجب أن تحقق توازناً تنموياً في كل أنحاء البلاد، من دون أي تمييز بينها. هذا التوازن في التنمية، يصبح العامل الرئيسي في ضمان توزيع العائدات، بالشكل الذي يضمن تخصيص حصة عادلة للأقاليم، تكفي للقيام بأعبائها ومسئوليتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مرادها وحاجاتها. فالحكومات الولائية يجب أن يكون لها نفوذ مالي، يسمح لها بتنفيذ لسياسات الاقتصادية، التي تلبى احتياجات الأقاليم، وتعود على الأفراد بزيادة الدخل. أما بدون مصادر الدخل المستقلة، فإن الحكومات الإقليمية ستظل معتمدة على الحكومات الاتحادية لتمويلها، الأمر الذي يجعل استقلال الأقاليم استقلالاً سياسياً، أمراً أجوف فارغ المضمون. وقد يحول عدم وجود مصادر الدخل، دون تطبيق سياستهم التي صنعوها بأنفسهم.

(ب) تطبق سياسات الفيدرالية المالية، حتى في النظم المركزية، طالما هناك تفويض من المركز للوحدات الدنيا لتنفيذ سلطات محددة. لكن الشاهد في الأمر، وكما أشرنا سابقاً، أن طرق التطبيق تختلف من دولة لأخرى، وذلك لإختلاف النظم السياسية نفسها. لهذا يمكن أن نخلص بأن الفيدرالية المالية، هي مكمل للفيدرالية الإدارية. ففي بعض الدول نجد أن مالية الدولة كلها تجمع في خزانة واحدة، كما هو الحال في

نيجيريا، ثم توزع بعد ذلك على مرحلتين. المرحلة الأولى، تتم رأسياً بين سلطة الاتحاد وسلطات الولايات، المرحلة الثانية، هي التي تتم فيها تقسيم النسبة المقررة للولايات، وفيها تتم التوزيع أفقياً بين الولايات. التقسيم العادل للسلطات الدستورية بين المركز والأقاليم، تصحبه إلتزامات مالية يجب الوفاء بها لانجاز هذه المهامات. مثال الجيش والأمن، يتم الصرف عليهما من مالية المركز، في حين أن الخدمات الصحية تقوم الولايات بالصرف عليها. إذاً في هذه الحالة، لا بد من وجود قانون، يضع معايير منصفة لتوزيع مال الدولة، للوفاء بالإلتزامات المقررة لكل سلطة. لذلك فإن المبدأ العام للفيدرالية الإدارية والفيدرالية المالية، في جوهره مبدأ واحد، هو التوزيع العادل للسلطات الإدارية والمالية بين المركز والولايات، ليس فقط لتحقيق المساواة، بل أيضاً لجودة الأداء وخلق الابتكارات للمساهمة في التنمية والتطور في البلاد.

من الأشياء المهمة التي أشار إليها «اتفاقية سلام دارفور» هو أن تنشأ هيئة مستقلة دستورياً، تقوم بجمع مال الدولة كله، في خزينه واحدة، وتكون هي المسئولة عن توزيع ذلك المال، بهذا يمكن أن توصف هذه الهيئة، بأنها الجهة الوحيدة التي تمارس السيادة على مالية الدولة السودانية. على ضوء إنشاء مثل هذه الهيئة السودانية، نأمل أن يتم تأسيس معايير قانونية، بعلم كل أجهزة الدولة لتوزيع المال، هذه المعايير تضع في الإعتبار، إحتياجات المركز وإحتياجات الولايات للمال المطلوب لفترة زمنية محددة. من أهم بنود المعايير، ينبغي أن يلاحظ درجة التنمية الاقتصادية في كل ولاية، حجم مساحة الولاية، عدد سكان الولاية، درجة مساهمة الولاية في الدخل القومي، ... إلخ. هذه المعايير تتغير من وقت لآخر، ومعها تتغير النسب المقررة بين المركز والولايات، بل من أهم التعديلات في النسب المقررة، هي تلك التي بين الولايات، عندما يتحصل نسبة معتبرة في تطوير الولايات الأقل نمواً. الجدير بالذكر، أن الصرف على المشاريع القومية هو من مهام المركز. المهم في الفيدرالية المالية، أن أية ولاية لن تستطيع أن تطبق النظام الفيدرالي الصحيح، ما لم يتوفر لها المال الكافي لإدارة شئونها الداخلية.

### المواءمة والتغيير في الاتحادات الفيدرالية:

أثبت النظام الفيدرالي أنه أداة للحكم يتميز بشدة المرونة، وارتفاع قابليتها للتألم. ويتضح ذلك في:

(أ) ذاك التنوع من الأنماط والممارسات الفيدرالية، التي نجدها منتشرة حول العالم، في العديد من الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية.

(ب) تلك الوسائل التي استطاعت به النظم الفيدرالية، كل على حدا، أن تستجيب لتغيرات الواقع الاقتصادي والاجتماعي، وما تفرزه من تغيير في أجندة السياسات. فمن الضروري أن يكون لدى المؤسسات الحاكمة، القدرة على التأقلم مع التغيير في حينها. ولكن دائماً ما يكون هناك إحجام وتردد في إحداث التغيير، وربما يكون مرد الإحجام مصالح النخبة التي تهيمن على النظام القائم، ولكنه ربما يرجع أيضاً، إلى حقيقة أن النظم الفيدرالية عادة ما تقوم على توازن حساس، بين المناطق الجغرافية والجماعات، حيث تكون هناك خطورة حدوث انقسام وصراع، إذا ما أدخلت تغييرات على مؤسساتها وممارساتها. من هنا يجيء التحدي في تثبيت الاستقرار بدون تحجر، مع المروونة بدون تأكل المبادئ الأساسية، التي يقوم عليها العقد الفيدرالي.

### التغيرات:

هناك العديد من العوامل، التي يمكن أن تستوجب إحداث تغيير في النظام الفيدرالي، بعضها داخلي يتعلق بالمؤسسات الفيدرالية نفسها، وبعضها الآخر ينشأ من التغيرات في البيئة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وفي الظروف العالمية التي تطوي الاتجاه الفيدرالي. وتظهر أقوى العوامل القادرة على إحداث التغيير، عندما يتكون لدى المواطنين والزعماء على حد سواء، اقتناع بأن المؤسسات التي أنشأت لخدمتهم، فشلت في تحقيق هذا الغرض. على سبيل المثال، تغيير سلوك واتجاهات المواطنين، قد يعود إلى أن ممارسات المؤسسات الفيدرالية، يمكن أن تنحرف عن المفاهيم المتطورة الخاصة بالمشاركة الديمقراطية والمسئولية، أو يعود إلى التغيرات في درجة الارتباط مع الحكومات المركزية. أفضل مثال للمطالبة بتغيير النظام الفيدرالي السوداني، هو أن التجربة الحالية لم تستوف حقها وبالتالي لم تحقق الهدف المنشود. وذلك أن التطبيقين جاء مشوهاً، والحكومة المركزية ما زالت قابضة على سلطات وحقوق الأقاليم بسورة سافرة، خاصة التحكم في التحويلات المالية، إذاً الضرورة تقتضي السعي إلى تغيير مثل هذه الممارسة في السودان.

من جانب آخر، تأسست العديد من الاتحادات الفيدرالية، عندما كان حجم ووظائف الحكومة يختلفان كثيراً، عن تلك التي تواجهها الحكومات حالياً، بل هناك

مسائل معاصرة، لم تكن لتخطر على بال أحد آنذاك، مثل التقلبات الضخمة في البيئة والتطور المزهل في الاتصالات. في اتجاه آخر، خلقت العولمة عدداً من التحديات، التي ينبغي على الاتحادات الفيدرالية أن تواجهها. فهناك منظور يرى أن الحكومات الوطنية، تفقد السيطرة على الأدوات السياسية التي اعتادت أن تملكها، وهذا هو التوجس الحقيقي للنخبة السياسية السودانية حول الفيدرالية، حيث تصبح الاقتصاديات القومية أقل اندماجاً داخلياً. لذا من الواضح أنه في عصر العولمة، لا تستطيع الفيدرالية أن تقف عند الحدود، فالقوى العالمية لها تأثير قوي على العلاقات المحلية، والطابع الفيدرالي للدولة سوف ينعكس لا محالة في المجال الدولي.

### وسائل المواءمة:

كما أسلفنا توصف الاتحادات الفيدرالية، بأنها مجموعة من المؤسسات المركبة، متعددة الأبعاد. لذلك فإن التغيير والتكيف تأخذ أشكالاً كثيرة وواسعة التنوع، ويتم ذلك حسب الوسائل المتاحة للمواءمة مع الظروف الجديدة. من ذلك:

(أ) التغيير الدستوري؛ ربما يكون أفضل طريقة حسماً واستدامةً، لمشروع التغيير في نظام فيدرالي قائم. سواءً كان التغيير عن طريق تعديل تقسيم السلطات، أو تغيير العلاقات المالية، أو خلق أو تفكيك آتته ما بين الحكومات، أو باتخاذ نهج أوسع، وذلك بإجراء تغييرات جذرية في الهيكل السياسي الأوسع.

(ب) التفسير القضائي؛ كل النظم الفيدرالية لديها نوع من المحكمين القضائيين، سواء كانوا في محكمة عليا، أو في محكمة دستورية أكثر تخصصاً. ويمكن أن يكون لتفسيرهم للوثيقة الدستورية، تأثير قوي على تطور النظام الفيدرالي، دولة الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً.

(ج) الاتفاقيات فيما بين الحكومات - بين الحكومة الاتحادية والولايات، أو بين الولايات نفسها - قد تلجأ الحكومات في حالة صعوبة أو استحالة التغيير الدستوري الرسمي، إلى عقد اتفاقيات أو موثيق أو وفاق فيما بينها. وتختلف تلك الاتفاقيات من عدة أوجه منها:

١- قد تكون عريضة تحدد الخطوط العامة، وتضع القواعد والقيم الأساسية،

وتحدد المسؤوليات العامة لكل مستوى من مستويات الحكم.

٢- قد تستأزم عقد اتفاقيات بين سلطتين، أو حتى ثلاثة سلطات حكومية، أو قد تكون على شكل ميثاق بين الولايات أو الأقاليم.

٣- قد تحتوي أو لا تحتوي تلك الاتفاقيات، على آليات لضمان تنفيذ مقتضياتها، بما فيها إجراءات تسوية النزاع.

(د) الاتجاه الفيدرالي المالي: أحد الأشكال المعتادة للجمود في الأنظمة الفيدرالية، هو عدم التوازن بين التزامات الاتفاق، والقدرة على تنمية الموارد. وعادة ما تكون الموارد متاحة بشكل أكبر للحكومة المركزية، بينما تزيد مسؤوليات الأقاليم والمحليات في تقديم طائفة واسعة من لخدمات.

(هـ) تفويض السلطات: أحد البدائل الجذابة للتعديل الدستوري، هو السماح للحكومات بتفويض سلطاتها التشريعية والقضائية، لمستويات أعلى أو أدنى في الحكم. وعادة ما يتطلب ذلك درجة عالية من الإجماع بين الحكومات.

(و) عدم التماثل: هناك مسألة عادة ما تطفو على السطح، بمجرد طرح وسائل المواءمة، مثل التعديل الدستوري والمشاركة في التكاليف، ألا وهي، هل ستطبق تلك التعديلات على كل الولايات والأقاليم، أم لا؟ فالأقاليم في الأنظمة الفيدرالية تختلف بطبيعتها، من حيث القدرة المالية، والأهداف السياسية والهوية. ومن هنا كان احتمال مقاومة إقليم، أو أكثر من الوحدات المكونة للفيدرالية، للتدخل الاتحادي في سلطتها القضائية، من خلال وسائل مثل سلطة الإنفاق، أو هي تلجأ لسلطات قضائية إضافية، غير مطلوبة بالضرورة في الوحدات الأخرى، لتحقيق توافقها مع الإحتياجات الجديدة<sup>(١)</sup>.

## التوازن/التوافق:

تعتمد المرونة في الأنظمة الفيدرالية، على التوازن بين الاستقلال والتعاون.

(١) ريتشارد سيمون (المواءمة والتغيير في الاتحادات الفيدرالية)، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية:

الاتجاه الفيدرالي، مارس ٢٠٠١م، اعدد ١٦٧. ص ١٩٩ - ٢٠٨.

فالاستقلال هام، حيث أن كل حكومة تحتاج إلى أن تكون حرة، لتستطيع الإستجابة لاحتياجات وطموحات مواطنيها، بشكل يتواءم مع الاحتياجات المحلية، بدون مخافة الرفض أو الدحض من جانب الأغليات القومية. وأحد أعظم فضائل المرونة في الأنظمة الفيدرالية، هو تكوينها من عدد من الحكومات المستقلة نسبياً، تستطيع كل منها أن تجرب وتبتكر. إن المرونة والاستجابة للاحتياجات الجديدة، لا يتم عن طريق انسجام يتفق عليه بين الحكومات، بأكثر مما يتم عن طريق تسهيل الهيمنة الفيدرالية الغير محدودة. لكن التعاون بين الحكومات مسألة ضرورية، بصورة صادقة لإحداث توافق فعال، لأن كثيراً من المجالات الجديدة، في الهم السياسي تعبر الفواصل القضائية، ولأن الكثير من الأدوات والآليات المستخدمة في الاستجابة لها، يتقاسمها كل مستويات الحكم.

تختلف طبيعة التوازن الملائم، بين النظم الفيدرالية، فكلما تنوعت الدولة الفيدرالية ثقافياً، فإن الأنظمة ما بين الحكومات في تلك الدولة، ستميل إلى الاستقلال الإقليمي الفردي، فتزداد احتمال الصراع والتنافس. وكلما كانت الثقافات متجانسة، زاد التركيز على المعايير والممارسات المشتركة، ومن ثمّ تزداد التركيز على التعاون والإجماع. فالمشروع المشترك في فترة ما بعد الحرب - السودان مثلاً، لبناء دولة الرفاهية الحديثة، بالضرورة أن يتضمن ذلك المشروع، النظام الفيدرالي، إذ يضع حوافز مرتفعة عن التعاون، لمواجهة آمال المواطنين.

وفضلاً عن ذلك، فإن لكل من الاستقلال والتعاون جانبه المظلم. ففي بعض الظروف، قد يؤدي الاستقلال الإقليمي، الغير مقيد بمعايير الثقة والتعاون، إلى تضارب وإزدواج في السياسة، وإلى تسابق نحو القاع في السياسة الاجتماعية، وإلى صراعات ضيقة الأفق لكسب الشعبية السياسية، والبحث عن المكاسب البيروقراطية، وإشعال توترات إقليمية مفتعلة عند حشد الحكومات للأصوات - حالة اسكتلاندا نموذجاً. ومن هنا كانت الحاجة لآليات قوية للتعاون، ولجهاز ما بين الحكومات مفتوح للجمهور، وبالتالي منضبط بالوعي العام. فالحل إذاً يكمن، في أن يعثر كل نظام فيدرالي، على التوازن الخاص به، بين الاستقلال والاعتماد المتبادل بين التنافس والاتفاق. فوجهها العملة، على نفس الدرجة من الأهمية لبلوغ الهدف الأكبر، المتمثل في ضمان

استجابة النظم الفيدرالية، لمتطلبات التأقلم في عالم متغير، هي جزء منه، كما أنها تخدمه في الوقت نفسه.

### مزايا النظام الفيدرالي:

إن النظام الفيدرالي كفكرة سياسية، يمكن إعتبره على أنه من أعظم عمليات الهندسة السياسية، وذلك لأنه حاول أن يوفق بين هدفين سياسيين، يبدو متناقضين. الهدف الأول، هو تكوين حكومة مركزية قوية وفاعلة، والهدف الثاني، هو المحافظة على استقلالية - أو شبه استقلالية - حكومات الولايات. بمعنى آخر يمكن القول بأن النظام الفيدرالي يقوم على أساس فكرة تقسيم اسلطات بين الحكومة الاتحادية، والحكومات التي تليها في الهيكل الإداري في الدولة. يتميز مبدأ هذا النظام، بإعطاء الحق لكل إقليم، بأن يكون له سياساته الخاصة به، بحيث لا يتعارض مع الدستور الفيدرالي، ولا مع سياسات أو إتفاقيات الحكومة الاتحادية. بمعنى أنه يمكن أن يكون للولايات، سياسات تعليمية أو إسكانية أو صحية أو ثقافية مختلفة عن بعضها البعض، بما لا يتعارض مع الدستور الفيدرالي.

مما سبق لنا قناعة راسخة بضرورة تطبيق نظام فيدرالي حقيقي في السودان، ليس فقط للظرف التاريخي الذي صاحب إنشاء الدولة السودانية، بل لكبر حجم مساحتها وتعدد قومياتها وثقافاتهما، إضافة لعدم تطبيق لفيدرالية الحقيقية، قاد البلد إلى أن ينقسم إلى دولتين، وقد تواصل الانقسامات. كما أن من ضروريات تطبيق الفيدرالية الحقيقية، ليس فقط في أن عالم اليوم يتجه عموماً إلى تبني النظام اللامركزي في أشكاله المختلفة، بل لأن في تطبيق النظام الفيدرالي، يكمن ممارسة الحريات والديمقراطية وبسط السلام والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. عندما تتمتع في الديمقراطية الليبرالية وما تحتويها من تطبيق عملي للحريات، نلاحظ أن المواطن الفرد يمارس حقه بمطلق إرادته في اختيار من يمثله، في إدارة شئون البلاد في جميع المستويات المختلفة. ربما عدد هذه الممارسات لأكثر من أربعة مرات، بدءاً من انتخاب أعضاء المجالس البلدية إلى رئاسة الدولة، ففي هذا ترسيخ للديمقراطية وقيم الحريات الفردية. من هذا المنطلق، يعتبر النظام الفيدرالي على أنه أعظم نظام سياسي، يعمل على ترسيخ قيم الديمقراطية على مستوى المواطن الفرد.

يعتبر النظام الفيدرالي بلا جدال، على أنه أحسن نظام إداري، حتى الآن، الذي أجب كيفية حل مشكلة الحكم، في الدول كبيرة الحجم جغرافياً. فالحقيقة أن كل الدول الكبيرة الحجم جغرافياً، والناجحة سياسياً، قد تبنت نظام الحكم الفيدرالي، مثل الولايات المتحدة وألمانيا وروسيا، وكندا والبرازيل ونيجيريا وجنوب أفريقيا وكندا. هذا النظام أيضاً هو الأنسب، للدول الصغيرة الحجم جغرافياً، والتي بها العديد من الاختلافات العرقية، أو اللغوية، أو الدينية، أو الجهوية. ولعل أحسن مثال على هذا، هو دولة سويسرا، التي يقطنها حوالي 8,139,600 مواطن حسب إحصاء عام ٢٠١٣م، والتي لا تزيد مساحتها عن ٤١,٢٩٠ كيلومتر مربع<sup>(١)</sup>. وفي هذه المساحة الصغيرة يسكن فيها ثلاث شعوب، هم إيطاليون وألمان وفرنسيون. والحق يقال أن سر نجاحهم، وتعايشهم السلمي مع بعضهم البعض، يكمن في نظامهم السياسي الفيدرالي. هذا النظام يحقق المبدأ السياسي القائل، «التنوع من خلال الوحدة». بمعنى السعي من أجل إيجاد حكومة مركزية قوية و متماسكة، مع السماح بالتنوع، وشيء من اللامركزية في الدولة. لذلك يساعد النظام على تحقيق الوحدة بين أبناء الدولة الواحدة، دون أن تكون هناك صراعات قائمة على اختلافات التنوع. فالنظام الفيدرالي يجعل السلطات الحكومية تكون قريبة من المواطنين، لذلك يحد من إمكانية انتشار الاستبداد والطغيان، ويحد من إمكانية سيطرة مجموعة صغيرة على شؤون الحكم.

### دواعي قيام الفيدرالية: أو الأسباب الدافعة لقيام النظام الفيدرالي:

هناك عدة أسباب تدفع بقيام نظام فيدرالي في دولة ما، يمكن أن نجملها في العناوين الفرعية التالية:

#### متى تصبح الفيدرالية ضرورية؟

نلاحظ عند البحث التاريخي لنشوء الأنظمة الفيدرالية، مجموعة من الأسباب المتنوعة تقف وراء نشوء هذه الأنظمة. ففي دول مثل الولايات المتحدة وروسيا والبرازيل، لعبت مساحة البلاد الشاسعة دوراً مقدراً في تبني الفيدرالية، لأن تقسيم البلاد إلى أقاليم أو ولايات، سهل مهمة إدارتها، وخفف عبء إدارتها لحكومة المركز. أما في دول مثل كندا والهند، رغم المساحات الشاسعة لهما، إلا أن التنوع العرقي، لعب أيضاً

(١) <http://en.wikipedia.org/wiki/Switzerland>

دوراً مهماً في أن تتحول إلى نظم فيدرالية. فالهند شبه قارة، وأما كندا فهو ثاني أكبر بلد مساحة بعد روسيا. أما النظام الفيدرالي في نيجيريا فقد تأسس منذ عهد الاستعمار البريطاني، بعدد ثلاثة ولايات، وكان ذلك على أساس القوميات لثلاث الكبيرة، وهي فلاني/ هوسا ويوروبا وإقبو، لكن إزدادت عدد الولايات إلى ٣٦ ولاية - في جوهرها على أساس قبلي - إضافة إلى مقاطعة مستقلة للعاصمة القومية بوجا، وهذا يعني أن التقسيم الحديث قصد منه أن يشمل كل القوميات الصغيرة - تُقدر عدد سكان نيجيريا حسب تقديرات عام ٢٠١٣م بـ ١٧٤٥٠٧٥٣٩ نسمة يتحدثون حوالي ٥١٠ لغة<sup>(١)</sup>.

وفي الولايات المتحدة نشأ النظام الفيدرالي مع نشوء الدولة، أي تخلصها من الاستعمار البريطاني، وكان لوضعي الدستور الأمريكي نظرة خاصة في أمور شتى، منها تبني الفيدرالية لدولة مترامية الأطراف، بيد أن فيدرالية أميركا بدأت بثلاث عشرة ولاية فقط. في ألمانيا والنمسا، ينحدر السكان تقريباً من عرق واحد، ولكن ثمة اختلافات ثقافية مناطقية، رغم ذلك استطاع النظم الفيدرالي أن يحافظ على الهوية الثقافية لهذه الأقاليم. على كل حال هناك عدداً من الأسباب التي تدعم التوجه العالمي نحو اللامركزية في مختلف إشكالاتها.

### العوامل التي تؤثر في تشكيل هيكلية الدولة الفيدرالية:

(أ) إن حجم الدولة، وحجم سكانها، وتوزيعهم على رقعتها، كلها عوامل يمكن أن تؤثر في هياكل وعمليات العلاقات، فيما بين الحكومات. فتجربة الفيدرالية الروسية، على سبيل المثال، تختلف اختلافاً بيناً عن التجربة السويسرية. حتى وإن لم يكن هناك من سبب للاختلاف، إلا أن كون الأولى هي أكبر دولة في العالم من حيث المساحة، وتحتوي على إثنتي عشرة منطقة توقيتية، بينما الثانية دولة صغيرة في قلب أوروبا الغربية، لكن بها تنوع ثقافي ولغوي لا يمكن تذويها في بعضها. أما في الهند بسكانها الذين فاقوا البليون نسمة، بالطبع ستعامل مع شئونها الفيدرالية، بشكل مختلف عن جمهورية جزر القمر، المكونة من ثلاث جزر في المحيط الهندي، يقطنها عدة آلاف نسمة، لا تتجاوز تعدادها المليون شخص، وينعدم فيها تجاور الأراضي، لهُو أيضاً عامل مؤثر آخر.

(ب) إن التكوين العرقي والديني واللغوي والثقافي لدولة ما، يحدد عادة شروط

(١) <http://en.wikipedia.org/wiki/Nigeria>

الصفة الفيدرالية، فيملي ما يتضمن، وما يستبعد من أشكال وممارسات مؤسسية. فمجتمعات متعددة اللغات والثقافات، مثل بلجيكا وكندا والهند وماليزيا وسويسرا، تفتقد على النقيض من فيدراليات أخرى متجانسة اجتماعياً، مثل أستراليا والنمسا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

(ج) إن قوة التقاليد والتجربة السياسية المشتركة تاريخياً، سوف يؤثران على قدرة الاتحاد الفيدرالي، للإبقاء على العلاقات أو إصلاحها فيما بين حكوماته.

(د) عدد الوحدات المكونة للفيدرالية، والحجم النسبي لها، ودرجة عدم التماثل فيما بينها، وما إذا كان نظام الحكم في الدولة برلمانياً، أو موزعاً بين الرئيس والهيئة التشريعية.

(هـ) نوعية النظام الانتخابي قد يكون لها تأثير، ليس فقط على استقرار الحكومات، ولكن أيضاً على قدرة الحكومة الاتحادية على تمثيل الأقليات والأقاليم، وخلق درجة من التماسك في الاتحاد الفيدرالي. بينما يساعد نظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة، أو أغلبية التصويت الفردي، على وجود حكومة أغلبية مستقرة، إلا أنه يميل إلى غبن تمثيل رأي الأقلية. أما الدول التي تستخدم أشكال التمثيل النسبي المتعددة، مثل أستراليا والنمسا وسويسرا، فهي وإن كانت تجني انعكاساً انتخابياً أكثر دقة لتوزيع الأصوات الفعلي. إلا أنها في الوقت نفسه، تشجع على وجود أنظمة حكم متعددة الأحزاب، كثيراً ما تصل إلى حكومات ائتلافية.

(و) هناك ظروف الحياة التي تجد دولة فيدرالية ما نفسها فيها. وعادة لا يبدو أن لهذا العامل تأثيراً ملموساً، على العلاقات فيما بين الحكومات. ولكن إذا أخذنا في الاعتبار وعلى سبيل المثال، وجود تهديد خارجي، كالحرب مثلاً، أو داخلي كالانفصال، فمن الممكن أن يكون لهذه العوامل المتعلقة بالظروف المحيطة، تأثيرها على العلاقات فيما بين الحكومات. على سبيل المثال، الإستفتاء الذي قام في الثامن عشر من سبتمبر ٢٠١٤م في اسكتلندا، بخصوص الانفصال عن المملكة المتحدة أو الإبقاء فيها. فقد أظهرت نتيجة الإستفتاء أن غالبية الأصوات التي أدلت، كانت لصالح الإبقاء داخل المملكة المتحدة بنسبة ٥٥.٣٪<sup>(١)</sup>. وبالتالي أدت نتيجة الإستفتاء هذه في تحصل

(١) [http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish\\_independence\\_referendum,\\_2014](http://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_independence_referendum,_2014)

إسكتلندا على المزيد من السلطات الدستورية. إضافة إلى ذلك سوف يحصل تعديل دستوري في علاقات الدول المكونة للمملكة المتحدة، وهكذا مع المركز.

### نشأة الدولة الفيدرالية :

طبيعة جوهر السؤال الذي يمكن أن يطرح، على مستوى القارة الإفريقية - على وجه الخصوص - هو كيف يمكن إحداث تاغم داخلي، للعناصر المجتمعية - التي يبدو أنه من الصعب التوفيق بينها - في داخل الكيانات القومية؟ وكيف يمكن التوفيق بين الشعوب، ذات التواريخ المختلفة مع مخلفات الحكم الاستعماري؟ وعندما نضع في الاعتبار افتقاد معظم القادة الأفارقة للإرادة الوطنية، وفشل الجيل الأول من قيادات ما بعد الاستعمار، في معالجة مشكلات التداخل القبلي التي نتجت من جراء الحدود الدولية، التي صنعتها الاستعمار للدولة الإفريقية الحديثة. نصل إلى قناعة بأن الدول الإفريقية دون إستثناء، تحتاج أن تتحول إلى نظم حكم فيدرالية، لتعالج بشكل قطعي صراعات القوميات المتعددة، حتى تتمكن من أن تخطو نحو التنمية الشاملة. لذلك نخلص بأن عملية التناغم تأخذ عدة مسارات، تبدأ بالإعتراف بالكيانات الشبه مستقلة التي وجدت نفسها قصراً في داخل الدولة الإفريقية، فالتناغم المرجو لا يحدث دونما أن يتبعها مخاطر. فإذا كان هناك نموذج يمثل نصاً شاملاً لدراسة مثل هذه المخاطر، فإنه التاريخ المعقد الممزق ليوغسلافيا. إن السعي لجعل محصلة توكيد الذات قومياً، جعلت القوميات عناصر متناحرة، في كل من سيراليون ورواندا والصومال وسيري لانكا، مع مخاطر انتهاك الذات قومياً. ومع ذلك، فإن الجانب الصعب لمواجهة هذا النموذج التحذيري، هو استخلاص الدرس الواعي من معاناتها وآلامها، وبغض النظر عن التاريخ المتداخل، فإن الدرس الواضح هو بالطبع القاعدة غير المتناسقة للميول الشخصية والنفسية، التي يتلاعب بها الساسة المفتنون بالسلطة، في معالجة الخلافات في داخل الدولة القومية، من أجل منافعهم الذاتية المتسمة بالضيق وقصر النظر.

لذلك على قادة الدول الإفريقية أن يستفيدوا على وجه الخصوص، من نماذج الحكم الفيدرالي في دول الهند وكندا وسويسرا. هذه النماذج يمكن أن تذكرهم بأن قبائل إفريقيا ليست لوحدها فحسب، التي تطلب حلاً بالنسبة للخصومات المتوقعة، فيما يتعلق بالدين واللغة والعرق والثقافة والروابط الاقتصادية، في داخل إطار أي تطور اجتماعي

سياسي، فقد سبقتها أوروبا والأمريكيتين وآسيا. إذاً هناك دروس عديدة من هذه القارات، ذات قيمة معتبرة، ينبغي الاستفادة منها، تفادياً للإنزلاق في أحضان الأخطاء القاتلة. فقد أوضحت التجارب، خاصة في العديد من الدول حديثي الممارسة الفيدرالية، وجود إشكاليات المعاملات الغير متناسقة للأقليات، وذلك من منطلق المشاعر والعواطف القومية، لكن هذه العواطف التي تبدو منطقية، يمكن أن تصبح أداة للتفكك والتمزق - حالة دولة جنوب السودان الحالية. فالحل يكمن في خلق الظروف التي تجعل من التمزق أمراً بغيضاً غير مرغوب فيه - حالة السودان أبان الفترة الانتقالية ٢٠٠٥م - ٢٠١١م. وذلك بالعمل على رسم صورة قومية تكون أكثر جاذبية، تجعل من التفكك والتمزق شيئاً كريهاً لكل قوميات الوطن الواحد. كذلك جعل المواطنين يشعرون أن ثقافات الأقليات ولغاتها ومؤسساتها الراسخة، يمكن حمايتها داخلياً وخارجياً، بالدستور في إطار الدولة الفيدرالية الحقيقية.

دعنا نخرج إلى الوضع في السودان، إذ يبادر في ذهننا سؤال موضوعي هو، ماذا يعني عندما ينادي السودانيون، بوجوب إعادة هيكلة الدولة؟ في قناعتنا الراسخة، إنهم يعنون ببساطة، أن علاقة الأطراف بالمركز، وعلاقة الأطراف كل منها بالآخر، ينبغي أن تعاد بحثها بأسلوب علمي وعقلاني. وذلك من منطلق البحث عن معاني للإلتقاء والعمل على نبت وإزالة كل العقبات، لتقود إلى صيغة تعايش سلمي توحدي. لأن الاتجاه الوحدوي المزعوم والإدارة المركزية، قد تمت تجربتهما، وفشلنا بشكل صارخ. لذلك برهنت تجربة الاتجاه الوحدوي في السودان حتى الآن، بأنه عملياً نقيض لمفهومه، إذ أنه لم يدعم في الحقيقة الوحدة، بل دعم الفرقة وعدم الوحدة. ولنا في انفصال جنوب السودان عبرة لمن يعتبر.

كثير من المحللين السياسيين يعزون فشل النظام المركزي في غالبه، ليس فقط بسبب انهيار الاتحاد السوفيتي ككيان سياسي فحسب، بل أيضاً في الفشل الواضح لنظامها الاقتصادي، في الإنتاج القائم على المركزية. إن العقلية التي تقوم على المركزية، إنما هي عقلية تعيش في حرب، ليس مع التنوع فحسب، بل أيضاً مع الإبداع البشري والمبادرات البشرية، فغاية المركزية هي السلطة والإستبداد والسيطرة والتحكم.

السؤال الملح مرة أخرى هو، لماذا تحتاج دولة مركزية إلى إعادة هيكلتها على أساس

فيدراني؟ للمساهمة في الإجابة على هذا السؤال، في العادة هناك ثلاث حجج تثار بشكل مستمر، تتعلق بالحرية والمواطنة والديمقراطية. فحجة الحرية، ترى أن تكاثر مستويات الحكومة، وما يخلق ذلك من مسئوليات متكافئة، هو لصالح الحرية. أما حجة المواطنة، فتستند على أن تكاثر مستويات الحكم، يزيد من عدد الأدوات السياسية الفعالة المتاحة للمواطنين. وبذلك يزيد من احتمالات تطوير مواطنة نشطة، خاصة أن الأدوات السياسية، التي تخلفها إعادة الهيكلة الفيدرالية، ستكون أقرب إلى الشعب، من تلك التي تقدمها الحكومة المركزية. وأخيراً تستند حجة الديمقراطية، إلى أن مستويات الحكم تمارس السيادة على أمور معينة، توفر فرصاً أكثر للشعب للتعبير عن نفسه ديمقراطياً، وبذلك يتم تعزيز المشاركة المتنورة والواعية، بوضع قرارات سياسية معينة. في مستوى يكون في مستوى إدراك المواطن العادي بدرجة أكبر.

في بلد يتكون من عدة جماعات قومية مختلفة من أصول عرقية متنوعة، كالسودان والهند وإثيوبيا. في مثل هذا الوضع لا تستطيع دولة مركزية تحترم مبادئ الديمقراطية الليبرالية، أن تفرض هوية قومية أحادية، قادرة على إزاحة أثر التوترات، التي قد تنشأ من حين لآخر. هذا يعني أن الأفراد المنتمون لمجموعات الأقلية لا يرضون لمجرد عمل إجراءات لحماية حريتهم كأفراد، بل أنهم يطلبون أيضاً أن يكون لجماعاتهم، نفس الوضع والحقوق والامتيازات التي لجماعة الأغلبية. فإذا تأكد لسوداني، يتحدث باللغة البيجاوية، أن لغته سوف يكون لها نفس الوضع والحماية كما للعربية، فإنه في هذه الحالة فقط، سيشعر بأنه مقبول في الدولة والمجتمع، بدرجة متساوية مع نظيره المواطن الذي يتحدث بالعربية فقط. لذلك لا يتطلب للمواطن البيجاوي أن يتمتع بحقوق فردية متساوية فحسب، بل وبحق أن يكون أيضاً عضواً في جماعة عرقية مختلفة. فالتغلب على صراعات التنوع العرقي، يمكن تحقيقها في حالة ما إذا كانت الدول والحكومات، إضافة إلى الدفاع عن الحرية الفردية، كها مهياً لعمل تسويات، بوضع حدود على تلك الحرية لصالح السلام. وهذا هو التحدي الذي يواجه الدول، عندما تبحث عن تحقيق الشرعية والثقة، لكي تكون موضع احترام جماعاتها المختلفة، وتصبح وطناً حقيقياً لكل الأفراد، الذين يعيشون في ظل سلطتها لهذا فإن نجاح دولة ما، في مجابهة تحدي التنوع العرقي، يتوقف على قدرتها على مدى الاستجابة، من خلال التكييف الدستوري للتنوع، الأمر الذي فشل فيه السودان حتى الآن.

## تجارب مقارنة لبعض الدول:

عند القيام بتطبيق أي برامج سياسي، خاصة في العصر الحاضر، ينبغي دراسة تجارب الدولة ذات التجارب الثرة في المجال المعني، في مقدمتها تجارب الدول التي تشبه بيئتها الاجتماعية، بيئة الدولة التي تنوي أن تطبق ذلك النظام، وتأسيساً على ذلك نورد هنا مقارنة للتجارب الثرة في بعض الدول الفيدرالية.

### دولة الإمارات العربية المتحدة:

ظهرت دولة الإمارات العربية المتحدة، كدولة فيدرالية في العام ١٩٧١م، بعدما تحصلت على استقلالها من بريطانيا، وتكونت كدولة اتحادية من ست إمارات في البداية، هي أبوظبي ودبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة، ثم لحقت بها إمارة رأس الخيمة، لتصبح دولة الإمارات، دولة فيدرالية مكونة من سبع إمارات. في حقيقة الأمر، ساعدت مجموعة من العوامل على إقامة نظام سياسي فيدرالي في دولة الإمارات العربية المتحدة. أبرزها - من الناحية التاريخية - تعدد الدول أو المقاطعات، التي كانت تسمى في السابق الإمارات المتصالحة، ووجود تهديد خارجي، برز بشكل خاص بعد انسحاب بريطانيا من المنطقة، وأخيراً قلة الإمكانيات البشرية والطبيعية لكل إمارة.

المجلس الوطني الاتحادي، هو أحد أجهزة الحكومة الاتحادية. إلا أنه لا يعتبر مجلساً تشريعياً أو رقابياً، كما هو معروف في العرف السائد عالمياً، وإنما هو مجلس استشاري. لكن ومنذ العام ٢٠٠٦م، أصبح يتم انتخاب نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي - أي ٢٠ عضواً - من قبل هيئة انتخابية من مواطني كل إمارة، وتعيين النصف الآخر من قبل حكام الإمارات. هذا الإجراء في النظام الانتخابي كان مهماً، وذلك لطبيعة التكوين العشائري للمجتمع الإماراتي، إذ ساهم في خلق ثقافة انتخابية في الدولة، لدى شرائح المجتمع المختلفة، فكانت ناجحة من الناحية الإجرائية. هنا يعود الفضل في التحول التدريجي في العملية الديمقراطية الليبرالية، إلى دستور الدولة، فالتحول الديمقراطي هذا، أفسح المجال للمرأة الإماراتية، بأن تتحصل على حق المشاركة السياسية، بالتصويت والترشح في العملية الانتخابية. تحدثت ديباجة دستور دولة الإمارات، عن أن مهمة الدولة هي السير بشعب الإمارات «نحو حكم ديمقراطي

نيابي متكامل الأركان». وئذا، فإن الوصول إلى هذا الهدف، يتطلب تفعيل العمل النيابي من خلال العمل على تطوير المجلس الوطني الاتحادي. ترك دستور الدولة، الحق لكل إمارة في إدارة شؤونها الداخلية التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفق ما ترتضيه تلك الإمارة وبما لا يتعارض مع القوانين الاتحادية. إذ يمارس الحكام صلاحياتهم من خلال وجود دوائر حكومية تساعدهم في أداء مهامهم. ولكل إمارة قضاء محلي، ينظر في القضايا التي لا يختص بها القضاء الاتحادي. إضافة لذلك فقد منح الدستور لكل إمارة، حق السيادة على أراضيها ومياهها الإقليمية، وفي كافة الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد. من ذلك يكون الشكل الاتحادي، قد حافظ على صلاحيات إدارة المجتمعات داخل كل إمارة بيد حكامها وفقاً للتقاليد الموروثة، دون المساس ببيئة الحكام، أو التمييز فيما بين مواطني الاتحاد بشكل عام. مقابل تنازل تلك الإمارات عن شيء من سيادتها وصلاحياتها، وخاصة في الشأن الخارجي والشأن التنظيمي البيئي، فيما بينها لصالح السلطة الاتحادية. ومن ذلك منح كل إمارة صوتاً واحداً في المجلس الاتحادي الأعلى. فأصبح ذلك سر نجاح دولة الإمارات العربية المتحدة، الذي يستند على الدستور الوطني للدولة الحديثة<sup>(١)</sup>.

## إثيوبيا:

يبدو أن المساحة الشاسعة وتعدد القوميات في إثيوبيا - حوالي ٨٠ قومية - هي التي أدت إلى قيام نظام فيدرالي مكون من ٩ أقاليم إثنية، والذي يعرف في وسط الكثير من علماء السياسة «بالفيدرالية الإثنية». لذلك جرى إعلان الدستور الإثيوبي في العام ١٩٩٤م، الذي قام على أساس مبدأ فصل الدين عن الدولة، وعلى إقامة نظام حكم برلماني تكون السطة فيه، بيد الحكومة صاحبة الأغلبية في البرلمان، وتنقسم الهيئات التشريعية التي تسمى المجلس الاتحادي البرلماني إلى مجلسين، هما المجلس الاتحادي ومجلس النواب. حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي، وعدددهم ١١٧ عضواً بواسطة المقاطعات الإثيوبية التسع، التي تتكون منها دولة إثيوبيا، والتي تنقسمها على أساس الإنتماءات القومية المعتمدة على الأصول العرقية. بينما ينتخب الشعب ٥٤٨ نائباً لمجلس النواب.

ولعل هذا الوضع، الذي يتسم بالتعدد الواسع، على المستويين العرقي والديني، قاد إلى حتمية وجود تعددية ثقافية، تركز إلى ذلك المركب من تعدد العرق والدين واللغة والعادات والتقاليد، بالإضافة إلى تعدد البيئات الطبيعية، حيث نتج عن ذلك تباين واختلاف الثقافات، التي تبدو بأنها لا جامع بينها، لأنها غارقة في الخصوصية بسبب التباين والتعدد اللغوي، والذي جاء مترادفاً مع عدد المجموعات العرقية. هذا التعدد العرقي والثقافي، نجد له مثيلاً أيضاً في إطار اختلاف الموقع الجغرافي للإثنيات المختلفة، وما يرتبط بذلك من اختلاف التضاريس، في الهضبة الإثيوبية بين السهول والمرتفعات الشاهقة، ومن ثم اختلاف المناخ، المنتج بدوره لتعددية أنماط الإنتاج والعمل بين الزراعي والرعي.

رغم إعلان مبدأ الفيدرالية والديمقراطية وعلمانية الدولة طبقاً للدستور، غير أنه يمكن ملاحظة إن هناك مثلاً يسيطر على السلطة، يتمثل في تحالف بين الديانة المسيحية واللغة الأمهرية، والقومية المسيطرة في تحالف ثنائي بين الأمهرة والتجراي. وهذا المثلث الذي يعبر عن أقلية عديدة، يظل هو الحاكم والمسيطر على بقية مكونات الطيف الإثيوبي، حيث ظلت المسيحية الأمهرية أو التجراوية في صراع دائم مع بقية المكونات العرقية الأخرى، التي تمثل هوية إثنية ودينية مختلفة، كالأغلبية الإسلامية للأرومو والعفار والصوماليين والهرريين وغيرهم. ومن الواضح أن سيناريوهات ارتباط الدين بالسلطة، وتأثير ذلك على المجتمع تعتبر واحدة من المشكلات والمهددات، لعملية التعايش والاندماج الوطني في إثيوبيا.

في حقيقة الأمر، يسعى الدستور الإثيوبي الحالي، إلى استنباط بعض الحلول للتعددية الهائلة، ومسألتي الإثنية والدين، وغياب ما يمكن تسميته الوحدة الوطنية الإثيوبية، وذلك في محاولته لبناء أمة إثيوبية. وذلك من خلال النص على إقامة حكومة فيدرالية، ذات نظام ديمقراطي برلماني، تركز فيه العملية الفيدرالية على الأساس العرقي واللغوي والإداري، حيث حملت أسماء الولايات، الصفة العرقية المعبرة عن الهوية الثقافية والسياسية للقوميات الكبيرة. وبالإضافة إلى ذلك، وبغرض إيجاد صيغة مرضية للتعايش السلمي، جري النص على المساواة بين اللغات، على أن تكون اللغة الأمهرية لغة عمل للحكومة الاتحادية. ولعل من أهم مواد الدستور، تلك التي سعت لمعالجة

المشكلة العرقية، هي المادة ٣٩، لتي منحت جميع الأمم والقوميات والشعوب الإثيوبية، الحق في تقرير مصيرها بنفسها بما في ذلك الانفصال، مع تقييد ذلك بعدد من الإجراءات، التي تستوجب تصويت ثلثي أعضاء المجلس التشريعي لصالح الانفصال، مع تعريف محدد لمصطلحات الأمة والقومية والشعب، وهي الفئات التي يحق لها الحصول علي حق الانفصال، حيث يجري بعد ذلك إستفتاء خلال ٣ سنوات. أما فيما يخص المسألة الدينية، فقد قرر الدستور مبدأ فصل الدولة عن الدين، حيث فصل ذلك في ثلاث فقرات، تنص علي :

(أ) عدم وجود دين للدولة.

(ب) عدم تدخل الحكومة في شؤون الدين.

(ج) ألا تتدخل الأديان في شؤون الدولة.

حيث ظهر واضحاً أن دستور ١٩٩٤م، يعبر عن حلقة جديدة في سلم تطور النظام السياسي الإثيوبي، الذي بدأ ملكياً ثم تحول إلي النظام الإمبرطوري، الذي أعقبه الشمولي العسكري، وأخيراً الديمقراطي البرلماني الفيدرالي. فالدستور الجديد سعي من خلال تبني علمانية الدولة، إلي خلق مجتمع وطني إثيوبي موحد، تذوب فيه عصبية الإلتماءات الدينية و لمذهبية المتعددة والصراعات الإثنية المعقدة<sup>(١)</sup>.

لكن من الواضح أيضاً أن التجربة تعكس وتحمل الكثير من التناقضات في داخلها، فتجربة التعايش الوطني ما زالت متأثرة كثيراً بطبيعة التشكيل والتكوين، ذي الطبع القومي للعرقيات الإثيوبية. فإثيوبيا تعتبر متحفاً للقوميات المتجاورة، وليس للتعدد العرقي البسيط أو المعروف، فإذا كانت القومية تعبر عن جماعة متجانسة و متماسكة وذات هوية واحدة، تجمع وتوحد بينها مشتركات وروابط العرق والدين واللغة والثقافة والتاريخ، في إطار رقعة جغرافية محددة، فهي تنطبق علي الأوضاع العرقية الإثيوبية، فهي ليست ذات طبيعة قبائلية أو عشائرية مثل الصرمال، كما أنها ليست قبلية

(1) Fiseha, Assefa (2006) «Theory versus Practice in the Implementation of Ethiopia's Ethnic Federalism» in David Turton (ed), Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective, (Addis Ababa: Addis Ababa University Press) P 131 - 159.

أو طائفية أو جهوية مثل السودان، حيث تختلف في هذه الناحية عن بقية المكونات الإثنية في القرن الإفريقي. فالشاهد أن الإثنيات الإثيوبية تتميز بخصوصية وتفرد الحدود والتباينات الفاصلة، على المستويات السلالية واللغوية والثقافية والدينية. فالقومية الأمهرية بانتمائها إلى السلالة السامية، ولغتها الأمهرية ذات الأصول السامية أيضاً، وديانتها المسيحية الأرثوذكسية، وتطورها التاريخي، تعد مختلفة بشكل كلي، عن القومية الأوروبية، بأصولها السلالية الحامية ولغتها الأوروبية، وغالبيتها التي تدين بالإسلام. وعلى هذا النمط يمكن تصور بقية الخريطة الإثنية - القومية - الإثيوبية، التي تضم قوميات كبيرة، لها أيضاً خصوصياتها، مثل التجراي والعفرار الصومالية والسيداما والقراقي والهررية والهوبة والكامباتا، والمكونات العرقية في مناطق بني شنقول وقامبيلا وإقليم الجنوب. كل هذه التراكبات، أدت إلى أن يصبح التكوين الإثيوبي الداخلي عبارة عن (دولة الدول القومية المتحدة)، التي ما زالت تعاني من عدم القدرة، على صياغة وخلق أمة إثيوبية أو قومية إثيوبية، تجمع بينها قواسم العيش المشترك، والمواطنة والتعايش القومي أو الوطني، بطريقة تسمح بتجاوز الخصوصيات القومية للإثنيات الإثيوبية، الأمر الذي قد تكون مآلاته مطالب تقرير المصير أو الانفصال.

### المجتمعات الأوروبية:

المجتمعات الأوروبية عاشت طيلة فترة القرون الوسطى وما قبلها، عهداً من حكم الأباطرة والملوك، الذي اتسم بالاستبدادية والجبروت، وسادت بينهم الحروب التي حصدت أرواح الملايين من البشر، نذكر هنا على سبيل المثال:

(أ) الحرب الأهلية البريطانية ١٦٤٢ - ١٦٥١ م.

(ب) الثورة الأميركية من ١٧٧٥ م - ١٧٨٣ م.

(ج) الثورة الفرنسية ١٧٨٩ م - ١٨٤٩ م.

(د) الحربين العالميتين، الأولى ١٩١٤ - ١٩١٨ والثانية بقيادة النازي (هتلر) التي انتهت ١٩٤٥ بالهزيمة لألمانيا من قبل دول التحالف.

ومن جراء تلك الحروب فإن الأرواح البشرية التي فقدت، تفوق في عددها حصيلة

العنف السائد في دول العالم الثالث اليوم. نتيجة الأحكام الإستبدادية والحروب الأهلية المدمرة، برز إلى الوجود، الفلاسفة والمحللون، للمجتمعات الأوروبية والغربية، الذين وضعوا اللبنة التي نت عليها الحضارة الأوروبية، وساهموا في المجال الفكري، في كيفية تنظيم المجتمع بالعقد الاجتماعي بين الحكام والمحكومين - هذا العقد تحتم عليه قيام نظم حكم ليبرالية تم فيها فصل السلطات، لتفادي قيام حكم الإستبداد. مفهوم هذا العقد الاجتماعي أصبح مبدأً عالمياً. المائل الآن أمام كل الشعوب حول العالم، فتلور محوره حول أن «المواطنين» هم أصحاب السيادة في أرضهم وليس الملوك والأباطرة. ونسبة للوعي المتوفر والمتنامي للمواطن في المجتمعات الغربية اليوم، قد يكون من الصعوبة على أجهزة الحكم المركزية والإقليمية، استرداد ما صار حقاً للمواطنين. من منطلق هذا الواقع، نخلص بأن النظام اللامركزي يثبت في تربة حقوق الإنسان السيامية والمدنية، التي ترسخت بفضل الثورات الغربية الثلاث، أي الفرنسية والإنجليزية والأميريكية، في الفترات المختلفة إلا أن الناتج كان تراكمياً.

### السودان:

إبتداءً، من الدواعي الرئيسية التي أدت إلى المناداة بالنظام الفيدرالي، تمثلت في مقدمتها الظرف التاريخي لقيام السولة السودانية. فمن الناحية التاريخية، دولة السودان هي نتاج لإخضاع الممالك والسطنات بقوة السلاح، من المستعمر الأجنبي - كانت دولاً قائمة بذاتها - وكان لكل دولة إرثها التاريخي في إدارة نفسها تختلف عن الأخر. ففي ذلك كانت سلطنة دارفور آخر إقليم يتم ضمه قسراً للسودان الحديث، عندما تم غزوه بواسطة الاستعمار البريطاني في عام ١٩١٦م، ومن ثم أصبح رسمياً كأحد مديريات السودان في الأول من يناير/ كانون الثاني ١٩١٧م. ويمكن أن يقال أن سلطنة دارفور كانت في عهدها تطبق النظام الفيدرالي الإثني، في ذلك أن نظام «الحواكير» القبلي يعطي الحق لزعيم القبيلة أو العشيرة أن يمارس السلطات الإدارية والمالية والسياسية والقضائية في حاكورته، بمرسوم سلطاني يحدد تلك الصلاحيات. لكن تبقى الحقيقة، أن الفيدرالية الإثنية التي طبقت في سلطنة دارفور، لم تكن مستوفية للمواصفات العالمية في عصرنا هذا. هذا الظرف التاريخي ذا الإرث الموروث، قاد الجنوبيون ومنذ وقت

مبكر في مؤتمر جوبا العام ١٩٤٧م، أن يطالبوا بنظام حكم فيدرالي لإدارة السودان.

ثاني الأمور التي تستدعي قيام نظام فيدرالي في السودان، هي المساحة الشاسعة للبلد، السودان وقبل انفصال الجنوب كان تاسع أكبر دولة مساحةً في العالم، لهذا أثبتت التجربة صعوبة إدارتها من المركز. ومن جانب آخر، السودان بلد متعدد الثقافات والأديان والأعراق واللغات. ففي بعض الدراسات، يبلغ تعداد القبائل السودانية - قبل الإنشقاق - حوالي ٤٥٠ قبيلة، هذه القبائل تتحدث أكثر من ١١٠ لغة. الأمر الذي يوضح بجلاء تام صعوبة عدالة، إن لم نقل إستحالة حكم هذه القبائل مركزياً.

أمر ثالث، هو فشل النظام المركزي، منذ نشأة الدولة السودانية في العام ١٨٢١م في إدارة السودان، لأن المركز بنى سياسات إقصائية مبرمجة ضد الأطراف، هذه السياسات قضت على قضايا التماسك والوحدة الإجتماعية في السودان. والدليل على ذلك، أنه لم ينعم السودان باستقرار أمني وسياسي، منذ ذلك التاريخ، وحتى بعد انفصال الجنوب في شهر يوليو ٢٠١١م، حيث لم توقف وتيرة ثورات الأقاليم المختلفة ضد المركز. وبالتالي قادت سياسات الإقصاء هذه البلاد إلى مفترق الطرق مما يعني تفككها إلى عدّة كيانات مُتنافرة.

أمر رابع، التشويه التي صاحبت تجربة الحكم الإقليمي في فترة حكم النميري، وتجربة النظام الذي يسمى بالفيدرالي الحالي، فقد فشلنا كليهما بسبب قيامهما على أسس خاطئة، أي كلاهما أنشأا بالقانون وليس بالدستور، الذي يقوم هو الآخر برضاء كل أهل البلد. لهذا نجد أن النميري قد ألغى دستور سنة ١٩٧٣م بعد عشرة سنوات فقط، أي في العام ١٩٨٣م، لأن ذلك الدستور لم يستند إلى سند شعبي. وبالتالي فإن المعايير العالمية للنظام الفيدرالي، لا تنطبق على التجريبتين السودانيتين، حتى نجزم أن في السودان يوجد نظام سياسي فيدرالي، فهو لا يستند إلى ديمقراطية حقيقية، فرأس الدولة هو الذي يقوم بتنصيب وعزل الولاية. وفوق هذا يتحكم الرئيس، على التحويلات المالية، مما يؤدي إلى إخضاع الولاية لسياساته وتوجهاته المركزية، وبالتالي لا يستطيع الولاية من تطبيق البرامج التي ترضي طموحات مواطني ولاياتهم. لذلك يمكن أن نعتبر الطريقة التي قام بها النظام الفيدرالي في السودان، على أنها طريقة همجية، قد يكون القصد منها التشويه، حتى تظل النخبة الحاكمة - والتي تسيطر العقلية المركزية سياساتهم -

الهيمنة بلا منازع على مفاصل الدولة كلها.

### مقومات النظام الفيدرالي:

ليست هناك تجربة محددة يمكن تطبيقها بنفس المستوى على كل الدول، التي ترغب في تأسيس نظام فيدرالي سياسي. فكل دولة لها تجربتها الخاصة التي تلائم بيئتها. لكن هناك إجماع عام على قاعدة رئيسية توضح المقومات التي يجب أن تتوفر لإنجاح النظام الفيدرالي. من هذا المنطلق - والحديث عن السودان - ينبغي أن تتوفر المقومات التالية، حتى نستطيع أن نراهن على نجاح النظام الفيدرالي في السودان.

### الحرية:

الحرية مفهوم من المفاهيم الكبرى التي تحكم وعي الإنسان، فتحرك مشاعره وتوجه فعله، ففي ذلك تتجسد الحرية في إمكانية الفرد دون أي جبر أو ضغط خارجي، على إتخاذ قرار أو تحديد خيار من عدة احتمالات موجودة. فالحرية هي التحرر من القيود التي تكبل طاقات الإنسان وإنتاجه، سواء كانت قيوداً مادية أو قيوداً معنوية، فهي تشمل التخلص من العبودية لشخص أو جماعة أو للذات، والتخلص من الضغوط المفروضة على شخص ما لتنفيذ غرض ما، والتخلص من الإكراه والقرصنة. من هذا المنطلق، تقتضي ممارسة السياسة، التحرر من قيود الطائفية والجهوية والإثنية، حتى يصبح قرار الإنسان السوداني الفرد في الانتخابات، قائم على تحكيمه العقلي الذاتي، دون أي تأثير خارجي - الطائفية الدينية أو القبلية أو الجهوية أو غير ذلك من المشاعر الوجدانية.

لذا وجود الحريات على مستوى الأفراد شرط أساسي لممارسة الديمقراطية الليبرالية، أضف إلى ذلك الإعلام الحر والحريات الأساسية للإنسان، كلها من المسائل الضرورية، التي يجب أن تتوفر لضمان سلامة تطبيق النظام الفيدرالي. هذه الحريات يجب أن تستند إلى دستور وطني والذي يتأسس هو بدوره على أساس عقد اجتماعي، متفق عليه من كل أبناء السودان على اختلاف أعراقهم ودياناتهم وأقائهم. فالحقوق والحريات السياسية، مرطبة بمفهوم القانون الطبيعي والعقد الاجتماعي، اللذين يشكلان القاعدة التي يقوم عليها النظام الديمقراطي الحديث.

## الدستور:

في البدء، يجب أن يتم عمل دستور وطني، يستند على عقد اجتماعي، يتفق عليه جميع الفئات الاجتماعية السودانية، مثل هذا الدستور الوطني هو الذي يحدد عدد مستويات الحكم، إثنين أو أكثر وبالتالي يحدد توزيع السلطات بين هذه المستويات، ومعها كيفية ممارسة هذه السلطات. بل وفوق كل هذا يضع قيوداً بحيث لا تتدخل إحدى المستويات في شئون المستوى الآخر المخولة بالدستور. لهذا تصيح جميع السلطات وعلى كل المستويات مخولة بالدستور، وأي مخالفة تصيح عملاً غير دستوري مما يؤهلها بأن تكون باطلاً.

## القضاء:

السلطة القضائية تكتسي أهمية خاصة، باعتبارها أهم ضمانة لاحترام حقوق الإنسان، وحماية مصالح الأفراد والجماعات، وباعتبارها الآلية المعهود إليها بضمان سيادة القانون، ومساواة الجميع أمام مقتضياته، ويترتب عن الثقة في استقلال ونزاهة القضاء بناء المؤسسات الديمقراطية. لهذا «إذا كان العدل أساس الحكم، فإن استقلال القضاء هو أساس العدل. فالسلطة القضائية هي الجهة الوحيدة المختصة بتفسير بنود الدستور، وبالتالي هي التي تحكم وتفصل بين الناس في المسائل القانونية، وهي الحكم بين مؤسسات الدولة، بما فيها المركز والولاية فلا تتدخل أية واحدة منهما في شئون الآخر. لهذا يجب أن تكون السلطة القضائية، مستقلة تماماً عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. وهذا يعني الاستقلال الكامل للسلطة القضائية، إذ لا يجوز باسم أي سلطة سياسية أو إدارية، مركزية أو ولائية، أو أي نفوذ مادي أو معنوي، التدخل في أي عمل من أعمال القضاء، أو التأثير عليه لأي شكل من الأشكال، ولا يجوز لأي شخص أو مؤسسة من السلطة التنفيذية، بما فيهم رئيس الدولة، أن يتدخل لدى القضاء بخصوص أي قضية معروضة عليه للبت فيها.

## الديمقراطية:

الديمقراطية في معناها العام، هي حالة المجتمع التي يتمتع فيها جميع المواطنين البالغين، بحقوق متساوية في القرارات التي تؤثر سير حياتهم، أو في مواقع أخرى تفسر

الديمقراطية بأنها حكم الشعب بالشعب. لذلك لا يوجد اتفاق عالمي موحد لمفهوم مصطلح الديمقراطية، لكن هناك اتفاق عام منذ القدم بأن قيم الحريات والمساواة هما صفتان أساسيتان في صلب الديمقراطية من جانب آخر تعني الفيدرالية إعطاء الفرصة - الحرة - لجميع الشعوب السودانية للمشاركة في إدارة شؤون الدولة، وحق المشاركة هذا يصل في بعض الأحيان إلى مستوى البلديات - حق المساواة في كل مستويات الحكم. وهذا يقودنا بأن نخلص، إلى أن الطريقة الديمقراطية للحكم، هي توأمة للنظام الفيدرالي، أي أنها من أساسيات الفيدرالية.

أوضحت تجارب الدول الفيدرالية. أنه بالإمكان مجماً تلخيص شرطين لإنجاح نظام سياسي فيدرالي، أولهما، هو وجود عدة دول أو أقاليم، وثيقة الارتباط ببعضها محلياً وتاريخياً وعرقياً أو ما شابه ذلك، مما يجعلها قادرة على أن تحمل - في نظر سكانها - هوية وطنية مشتركة. والشرط الثاني هو، الرغبة الشعبية في الوحدة الوطنية، والعزيمة على المحافظة على استقلال كل إقليم في الاتحاد الفيدرالي. فني ذلك يسعى النظام الفيدرالي إلى تقسيم السلطات، بحيث يؤدي إلى عدم قدرة أي من الحكومتين الاتحادية والإقليمية/الولائية، على ممارسة نفس القدر من السلطة، التي كانت ستمارسها في ظل دولة مركزية. لذلك فالدستور في النظام الفيدرالي، هو السلطة العليا التي تستقي منها الدولة سلطاتها. في هذا الإطار، من الضروري وجود قضاء مستقل لإبطال أي قانون لا يتماشى مع الدستور.

### خلاصة:

من السياق السابق، اضطلع حلياً ن عالم اليوم بتوجه، وبنسب مضطردة نحو توسيع قاعدة المشاركة، لاتاحة الفرص - شعوبها في إدارة شؤون الدولة. وفلسفة النظام الفيدرالي هذه، لها فوائد جمة من ضمنها، تقابل فرص الثورات الإقليمية أو ثورات الأقليات ضد المركز، لأن جميع السكان يشعرون بأنهم مشاركون في إدارة بلدهم، وهم بالتالي شركاء في إخفاقات ونجاحات الدولة. كما أن مشاركة القواعد في السلطة، تعزز من فرص التنمية الشاملة للبلد، لأن كل محلية أدري باحتياجاتها للتنمية، وبالتالي تتصاعد الخطط التنموية من القاعدة للقامة، ومن كل أركان البلد.

السودان أحد دول العالم الثالث، الذي ما زال يعاني من ظاهرة الحكم الإسبندادي،

وعدم الاستقرار السياسي والإنقلابات العسكرية. قد يرجع أحد الأسباب إلى أن الشعب السوداني، لم يقوم بثورات ذات صلة مباشرة بحقوق الإنسان، وفي مقدمتها حق الحياة، كرد فعل للإعتراض على السلطات الإستبدادية العسكرية، كما حدث في المجتمعات الغربية الأوروبية. لذلك إن ما يحتاج إليها السودان اليوم، هي ثورة شعبية لإبقاء الإنسان السوداني على قيد الحياة، خاصة أنه في ظل حكم الجبهة الإسلامية القومية، الذي ناهز ربع قرن من الزمان، ما زال الإنسان السوداني يعاني من بطش سياسات الإبادة الجماعية. فالفيدرالية في السودان لن تتجلى وتكون واضحاً، بدون التعرض للتجربة الغربية، المتمثلة في الانتقال من الإستبدادية إلى السيادة الشعبية، وكما يقال الفيدرالية الحققة لا تنمو بذرتها إلا في تربة الديمقراطية الليبرالية. ومن هذا يكون الدستور وليس القانون أو القرار الإداري، هو واسطة توزيع السلطة بين المركز والوحدات الإدارية داخل الدولة. وهذه الوحدات الإدارية يمكن أن تكون أقاليم أو ولايات أو مقاطعات أو محليات.

في تقديرنا، أن هناك عدة أسباب منطقية، تجعلنا نتجه نحو تقليص ولايات السودان الحالية إلى ست (6) ولايات فقط، من ضمنها تقليص النفقات الإدارية بنسبة كبيرة. من هذا المنطلق، تجدنا نميل عند تقسيم سلطات الحكم الإدارية في النظام الفيدرالي القادم في السودان، إلى ثلاث (3) مستويات هي:

(أ) الاتحاد/ المركز.

(ب) الإقليم/ الولاية.

(ج) المديرية/ المحلية/ الحاكمة والبلدية.

اقتراحنا لست ولايات، قائم على حجة أن هناك نوع من التآلف الاجتماعي والاقتصادي، داخل المديرية الستة السابقة، مما يسهل إدارتها. أيضاً عدد سكان السودان الكلي، لا يحتاج إلى هذا العدد الكبير من الولايات الموجودة حالياً لإدارته. مستوى الحكم «ج» المعني به تطوير الإدارة الأهلية المعروفة في كل أرجاء السودان، مثل إدارة الحواكير في دارفور، كما فعلت دولة الإمارات العربية المتحدة، عندما أسست نظامها الفيدرالي على الإرث التاريخي الموروث. أما مستوى البلديات، فنقصد بها إدارة

المدن الكبيرة مثل كسلا ونبالا ودينفلا، فهي أيضاً في نفس مستوى الحواكير، أي المستوى الثالث للحكم، بالطبع تختلف متطلبات الإدارة في كل منهما. وبما أنه من غير المنطقي تقسيم المدن إلى مستويات حكم أدنى من ذلك، مثال ذلك مدينة «زانجي» عاصمة ولاية وسط دارفور الحائية. أو حاكورة «زامي توبا»، وهي أيضاً تابعة لولاية وسط دارفور، كما أن عدد سكان هذه المدينة وهذه الحاكورة، متقاربة جداً، هذا هو سبب اقتراحنا بأن تكون البلدية والحاكورة في مستوى حكم واحد.

من الجانب التنسوي، هناك عدة أسباب، تجعل علماء الاقتصاد يميلون إلى أن يكون اتخاذ القرار، منطلقاً من اللامركزية في صورها المختلفة:

(أ) إذ تكون لدى الحكومات الإقليمية، معلومات أكثر دقة عن تفضيلات واحتياجات المجتمعات المحلية، مما يمكنها من أن تحدد ما تحتاج إليه من السلع العامة، والخدمات العامة والتحويلات والضرائب التي تتلائم مع المقيمين بها.

(ب) وضع قرار لامركزي من شأنه أن يقتصد في تكاليف البيروقراطية. فطبقات البيروقراطية الأقل عدداً، من شأنها أن تخفض تكاليف الإدارة. لذلك بمقدور الفيدرالية أن تخلق فرصاً للإبتكار، على أيدي الحكومات الإقليمية العديدة، وهو إبتكار يمكن أن تسترشد به، أو تتبعه حكومات إقليمية أخرى.

(ج) كما أن الحكومات الإقليمية يمكن أن تصبح أيضاً خاضعة لمبدأ المنافسة السياسية، مما قد يؤدي إلى المزيد من السلوك المحلي، المتمس بالكفاءة والفاعلية.

(د) ويتصل بذلك أن فرص السعي وراء الربح والفساد الشديد، قد تتبدد وتنتشع من خلال إخضاع المسؤوليات الفيدرالية وتوزيعها على السلطات الحكومية الأصغر حجماً.

ويشير البعض إلى أن المساءلة، تكون فعالة نتيجة للقرارات التي تتخذ من مواقع قريبة من المواطنين. وبذلك يكون السياسيون الإقليميون، واثقي الصلة بالقرارات الفردية التي يتخذونها، ويصبحون مسئولين عن تلك القرارات، كما تصبح الأجهزة المحلية، أكثر حذراً وتيقظاً في مراقبة القرارات المحلية.

فيما تخصص الفيدرالية المالية، فالإقتسام المالي بين الأقاليم، يقود إلى تخفيف حدة

الظلم المالي. فالهدف من وراء مثل هذه القسمة، ليس هو القيام بإعادة توزيع الإيرادات المالية بين الأقاليم كهدف في حد ذاته، بل جوهر الهدف هو أن تتم معاملة الأفراد المواطنين، على قدم المساواة عبر أركان الاتحاد الفيدرالي. من المهم الاعتراف بأن حالة العدالة، تركز على الفكرة الثالثة، بأن الأشخاص المواطنين ينبغي أن يعاملوا على قدم المساواة، في جميع أرجاء الاتحاد الفيدرالي. بمعنى أن جميع الأشخاص، يجب أن يتم إدخالهم على قدم المساواة إلى مأدبة الرعاية الاجتماعية للأمة.

النظام الفيدرالي سيحد من إمكانية انتشار الاستبداد والطغيان، ومنع إمكانية سيطرة مجموعة صغيرة، على شؤون الحكم. من هنا يجب التركيز على ضمانات وأسس النظام الفيدرالي الأمثل، الذي يضمن مبادئ الاستقلالية والمشاركة للأقاليم، دون استبعاد أي خيارات لتقسيم بما في ذلك خيار الفيدرالية من إقليمين. يرى بعض المحللين السياسيين أن نتيجة التفكيك التدريجي العلمي والمنهجي، للدولة المركزية القائمة، وتحويلها إلى دولة فيدرالية، يفترض أن يترافق ذلك مع توسيع المشاركة الشعبية، وضمن الكفاءة التشريعية، من خلال الجمع بين نظام التمثيل النسبي، ونظام الأغلبية بحيث يستطيع كل ناخب الإدلاء بصوتين انتخابيين في آن واحد: الأول لمصلحة المرشح في إطار نظام الأغلبية، بينما الثاني للمرشحين في قائمة النظام النسبي، وبذلك يتم انتخاب نصف أعضاء البرلمان بنظام الدائرة الانتخابية، في حين يتم انتخاب النصف الثاني بنظام التمثيل النسبي للإقليم. في هذا الاتجاه، الضرورة تقتضي على الساسة السودانيين، والأكاديميين على وجه الخصوص، الإهتمام بدراسة نظام التمثيل النسبي، لاستنباط النموذج الذي سيناسب البيئة الاجتماعية السودانية.

نخلص من هنا أن الفرق الأساسي بين النظامين الفيدرالي والمركزي، هو أن النظام الفيدرالي يقوم على رغبة طوعية من القاعدة فيما يخص توزيع السلطات، بينما النظام المركزي هو تفويض السلطات من القمة للقاعدة. وعليه نرى أن من تجربة السودان الإدارية والسياسية منذ أن أصبح دولة واحدة، يتضح لنا ضرورة إقامة نظام فيدرالي حقيقي يستوفي المواصفات العالمية، في مقدمة ذلك أن تستوفي المقومات المذكورة في العنوان الفرعي «مقومات النظام الفيدرالي»، حتى يكون البناء متيناً من القاعدة للقمة.

