مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٥)

النظام شبه الفيدرالي
بريطانيا أنموذجاً

د.باسم علي خريسان
مركز دراسات الاستراتيجية والدولية ـ جامعة بغداد

الملخص

تختلف الدول في شكلها فمن دولة مركزية بسيطة الى دولة لامركزية او دولة فيدرالية –مركبة، ومن التركيز المكاني الى التوزيع المكاني للسلطة ، يعود ذلك الاختلاف لتنوع المجتمعات التي تتأسس فيها تلك الاشكال لتعكس واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي لذلك تسعى هذه الورقة لدراسة شكل او نوع جديد نسبياً لتنظيم شكل الدولة وتوزيع السلطات فيها يعرف باسم (النظام شبه الفيدرالي)،مع التركيز على النظام البريطاني كأنموذج للدراسة.

Abstract

The countries differ in their form, from a simple central state to a decentralized state or federal state, and from the spatial focus to the spatial distribution of power. This difference is due to the diversity of societies in which these forms are established to reflect their political, economic and social realities, so this paper seeks to study a relatively new form or type of organization of the state and the distribution of power in it known as the semi-federal system, with emphasis on the British system as a model of study.

المقدمة

يشكل البحث في شكل الدولة والتوزيع العامودي للسلطة واحد من مرتكزات البحث السياسي والقانوني للدولة ،فالدولة في شكلها ومضمونها لاتتخذ شكلاً واحداً وانما تتنوع بتنوع المجتمعات التي تتأسس فيها، لتعكس واقعها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، ومن جهة اخرى يتغير شكل الدولة بتغير ذلك الواقع لذلك نجدها تتحول من دولة مركزية بسيطة الى دولة لامركزية او الى دولة فيدرالية –مركبة ، ومن التركيز المكاني الى التوزيع المكاني للسلطة ، وفي كل شكل من هذه الاشكال توجد أنواع واشكال تختلف بأختلاف الدول وطبيعتها الديمغرافية والسياسية والاقتصادية والثقافية، لذلك تسعى هذه الورقة لدراسة شكل او نوع جديد نسبياً لتنظيم الدولة وتوزيع السلطات والاصلاحيات فيها.فاذا كانت السلطة في النظام المركزي تتركز بيد الحكومة المركزية وتكون الوحدات الادارية داخل الدولة مسوؤلة فقط عن التنفيذ ما يخطط لها في المركز دون ان يكون لها دوراً في ذلك ، فانها مع التحول نحو النظام الامركزي تأخذ الصورة منحى اخر ،حيث تمتع الوحدات الادارية (المحافظات–البلديات) بصلاحيات اوسع تمكنها من ان يكون لها دوراً في عملية صنع القرار داخل وحداتها الادارية، وبالانتقال الى الشكل الفيدرالي سوف يتوسع هامش الصلاحيات الذي تتمتع به الوحدات الادارية في الشكل الامركزي ليشمل الى جانب الاصلاحيات الادارية والتنفيذية صلاحيات تشريعية وقضائية ، ولكن الى جانب هذه الاشكال الثلاثة في تنظيم ورسم الشكل الاداري والسياسي للدولة يقف شكل اخر بالوسط بين الامركزية والفيدرالية يعرف بالنظام (شبه الفيدرالي) .

اولا:مفهوم النظام شبه الفيدرالي.

يشير النظام شبه الفيدرالي (Semi–Federal–Quasi–Federal) الى تحقيق مساواة بين المركز والولايات من جهة ، ومن جهة اخرى احتفاظ المركز بسلطات واسعة ،ويشير ايضاً الى تقسيم جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والمالية بين المركز والولايات[١]. والنظام شبه الفيدرالي هو ليس بالشكل الامركزي الذي تتمتع فيه الوحدات الادارية بهامش واسع من الاصلاحيات في ادارة شوؤنها الداخلية ولا بالشكل الفيدرالي الذي تتمتع فيه الولايات او الاقاليم او المحافظات بصلاحيات اوسع من الصلاحيات والسلطات في النظام الامركزي لادارة شوؤنها الخاصة.حيث يجمع النظام شبه الفيدرالي بين النظام الامركزي والنظام الفيدرالي[٢]. من جانب اخر قد يعود سبب اختيار الدولة للنظام شبه الفيدرالي كنوع من الاعتراف التدريجي بالقوميات والمجتمعات التعددية ،فتكون الدولة محتفظة ببنائها الموحد ولكن مع التغيير التدريجي الدستوري والاداري لموقع القوميات داخل الدولة، ، ويمكن للانموذج البريطاني واعترافه التدريجي بالاسكتلنديين

(١) Quasi-Federalism and Its problems, July 25, dancing democracy.wordpress.com.

(٢) Helen Hermenie, the quest for «Perfect territorial Organization»: Comparison across EUROPE, Council of European Municipalities & Regions, p4.

وويلزيين والايرلنديين بعد العام ١٩٨٨ ان يكون مثالاً على هذا الانموذج[٣].

ثانياً:الانموذج البريطاني :تأسيس الدولة .

تواجه المملكة المتحدة البريطانية صعوبة في تعريف نفسها بالدولة–الامة ، حيث غالبية سكانها يمتلكون هويتين متنافستين ،وبريطانيا هي صورة للامة القديمة التي تمتلك علم وشعار وحكم قومي مع مؤسسات اخرى ولكنها في العصر الحديث اصبحت تواجهه تحديات من هويات اخرى ، حيث ارتبطت الهوية القومية البريطانية بالهوية القومية والتجربة الانكليزية ، وتستخدام اللغة البريطانية والانكليزية من البريطانيين والاجانب في التعاملات اليومية، وتتطلب امر تشكيل الاتحاد البريطاني وقتاً طويلاً فبعد حروب طويلة مع ويلز وايرلندا وحرب وانقسام اقتصادي في اسكتلندا من اجل تأسيس الاتحاد السياسي. هذا التأسيس للدولة الحديثة في بريطانية بداء مع اتحاد التاج الاسكتلدي مع التاج الانكليزي في عام ١٦٠٣ ،حيث اصبح يستخدام مصطلح (بريطاني) لوصف الواقع الجديد ،بالاخص بعد اتحاد البرلمان الانكليزي والبرلمان الاسكتلندي في عام ١٧٠٧ حيث اصبح مصطلح (البريطاني) و(الامة البريطانية) اكثر قبولاً لدى الشعوب الامم المعارضة لانكلترا في ويلز واسكتلندا ، اما في ايرلندا فقد استمر رفض الكاثوليك الايرلنديين لذلك[٤]، بالرغم من ارتباط انكلترا مع ايرلندا وفقا لقانون الاتحاد في العام١٨٠٠ [٥].

ثالثاً:التقسيم الاداري في بريطانيا

دأبت غالبية الدول على تضمين دساتيرها نصوصاً تتعلق بالتقسيمات التي تتكون منها الدولة وبطبيعة الحال لايتاح ذلك الا في الدساتير المدونة،ولما كان الدستور البريطاني يعد من الدساتير غير المدونة لذلك لايمكن الحديث عن اي تنظيم دستوري لهذه التقسيمات ولمعالجة ذلك فقد تكفل المشرع بمهمة تحديد التقسيمات الادارية، فوفقاً لقانون الحكم الذاتي لسنة ١٩٣٣ الذي كان يسري على جميع أقاليم المملكة المتحدة البريطانية(انكلترا وويلز واسكتلندا وايرلندا الشمالية) حتى العام ١٩٧٤ فقد حدد التقسيمات الادارية لجميع أقاليم المملكة المتحدة على النحو الاتي:[٦].

١–المقاطعات (COUNTY).

تعد المقاطعات من أكبر وأقدم الوحدات الادارية في نظام الحكم المحلي البريطاني ،حيث تمتد أصوله نشأتها من الفتح الانكلوسكسوني،وتتباين المقاطعات فيما بينها من

(٣) د. يوسف كوران،التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية :دراسة مقارنة ،العراق:مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية،٢٠١٠،ص٦٤.

(٤) Kevin Harrison and Tony Boyd, understanding political ideas and movements, Manchester University press, 2003, pp49-48.

(٥) Andrew Blick, federalism the Uks future?, federal trust for education and research, united kingdom, 2016, p9.

(٦) د.سامي حسن نجم الحمداني،الادارة المحلية وتطبيقتها والرقابة عليها،مصر:المركز القومي للاصدرات القانونية، ٢٠١٤،ص، ١٨٠–١٨٣.

حيث المساحة والسكان ويصل مجموعها حوالي ٦٤ في عموم أقاليم المملكة المتحدة.

٢- المدن في مستوى المقاطعات (COUNTY BOROUGHS).

ويطلق عليها احياناً تسمية المدن التجارية وهي تدخل ضمن التقسيم الجغرافي للمقاطعات ولكنها مستقلة عنها من الناحية الادارية والمحلية .

٣-المدن البلدية (Municipal Boroughs).

وهي وحدات ادارية تقع ضمن النطاق الجغرافي للمقاطعة وهي تتضمن في الواقع من عدد من التجمعات السكانية ،وقد تبنى قانون الحكم المحلي لعام ١٩٣٣ مبدأ تطور الوحدات الادارية بحيث يمكن ان تتحول الوحدات الادارية الادنى الى وحدات ادارية اعلى اذا ازداد عدد سكانها عن حد معين ،فعلى سبيل المثال المدن والتي هي من المستوى الثالث ممكن ان تتحول الى مدن ذات مستوى المقاطعات اذا ازداد عدد سكانها عن مائة الف نسمة ،وقد أوقف المشرع الانكليزي تطبيق هذا المبدأ بموجب القانون الصادر سنة ١٩٥٨.

٤- المراكز الحضرية والمراكز الريفية (Urban Rural districts).

بالنسبة للمراكز الحضرية فهي عبارة عن وحدة محلية تكون بمنزلة الوسط بين المدينة والقرية،اما المركز الريفي فهو عبارة عن وحدة محلية تضم مجموعة قرى صغيرة وقد عدت هذه المراكز جزءاً من وحدات الحكم المحلي بموجب قانون الحكم المحلي الصادر سنة ١٨٧٣ الذي نظمها وحدد اختصاصاتها .

٥- الابرشيات (Parishes).

وهي أصغر وحدات الادارة المحلية في بريطانيا،وهي تمثل في الواقع بقرى صغيرة لايتجاوز عدد سكانها المئات .

٦- مدينة لندن.

ونظراً لخصوصيتها باعتبارها عاصمة بريطانيا،فقد اوجد لها المشرع تقسيماً خاصاً بها،فقط اطلق قانون الحكم المحلي الخاص بمدينة لندن سنة ١٩٦٣ صفة المدينة الكبرى عليها والتي تضم مقاطعة لندن القديمة ومقاطعة مدلسكس،وتنقسم هذه المقاطعات الى أحياء يصل عددها حوالي (٣٢) حي.هذه هي أهم التقسمات الادارية التي جاء بها قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٣٣ والذي تسري احكامه على جميع أقاليم المملكة المتحدة ،غير انه وبصدور قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٧٢ فقد اقتصر تطبيقه على انكلترا وويلز فقط ، بحيث لايسري على اسكتلندا وايرلندا الشمالية حيث صدرت لها قوانين خاصة بهذا الشأن ، وفي عام ٢٠٠٠ تم أنشاء سلطة لندن الكبرى وتعد سلطة اقليمية(٧).

رابعاً: التحول نحو النظام شبه الفيدرالي.

تتشكل بريطانيا من اربعة اقاليم منفصلة ، ثلاثة من هذه الاقاليم هي انكلترا واسكتلندا وويلز والتي تعرف ببريطانيا العظمى،اما الاقليم الرابع فهو في شمال ايرلندا

(٧) الحكومات المحلية والمناطقية في اوربا: البنى والاختصاصات، ترجمة ومراجعة د.سمير جسام راضي ود.باسم علي خريسان،بغداد : دار الشباب، ٢٠١٧،ص ١٤٥.

(اقليم ايرلندا الشمالية). يضم اقليم انكلترا اكثر من ٨٠٪ من سكان بريطانيا ، ارتبطت ويلز مع انكلترا في العام ١٢٨٤،اما اسكتلندا فقط ارتبطت بانكلترا في العام ١٧٠٧، وفي العام١٨٠٠ تم تأسيس المملكة المتحدة البريطانية عندما ارتبطت بها دولة ايرلند والتي انفصل جنوبها ووسطها عن بريطانيا في العام ١٩٢٢ لتشكل جمهورية ايرلندا[٨]. مع ان بريطانيا تعتبر دولة موحدة –مركزية–بسيطة تتجه اليوم اكثر نحو النظام شبه الفيدرالي[٩]. حيث نجد عملية التحول هذه واضحة بنقل الكثير من الصلاحيات التنفيذية والسياسية من السلطة المركزية الى السلطات المحلية ،فمنذ ستينيات القرن العشرين ، تبنت الحكومة المركزية منهج جديد لاصلاح هيكل الحكم المحلي، والذي تضمن العديد من الاصلاحات المهمة[١٠]، وبالاخص في كل من اسكتلندا وويلز و شمال ايرلندا .حيث اصبح لكل منها برلمانه وحكومته المنتخبة والتي تتمتع بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة والتي بقدر ما يتوسع الحكم فيها نحو اللامركزي تقترب اكثر من الشكل الفيدرالي للدولة.ومع ذلك يرى البعض بان النظام البريطاني في التقسيم العامودي للسلطة هو اقرب الى تفويض سلطات المركز الى المقاطعات منه الى الفيدرالية ، لذلك افضل وصف لهذا التحول هو وصفه بالنظام شبه الفيدرالي[١١]، ففي عام ١٩٩٧ سعى حزب العمال نحو تحقيق ذلك استجابتاً للمطالب من الوحدات الادارية بمنحها تفويض اوسع بناءاً على هويتها القومية في بريطانيا[١٢]. وبالفعل نجد التحول نحو منح تفويض اوسع للصلاحيات الى كل من (اسكتلندا –ويلز–شمال ايرلندا) لازال مستمر ،حيث اصبح لكل واحدة من هذه الوحدات الادارية مجلس تشريعي وحكومة منتخبة من قبل الشعب،وتتمتع بصلاحيات سياسية ومالية واسعة ، ومع ذلك نجد بين الوحدات المكونة للدولة البريطانية مجموعة من الاختلافات وهي[١٣].

١– الديانات الرسمية المختلفة (في انكلترا واسكتلندا)، أو لا دين رسمي على الإطلاق حيث تم (ازالت الصفة الرسمية عن الكنيسة في أيرلندا بموجب قانون الكنيسة الايرلندية في العام ١٨٦٩، وفي ويلز بموجب قانون الكنيسة الويلزية في العام ١٩١٤).

٢– تعدد النظم القانونية فلكل اقليم نظامه القانوني الخاص .

٣– اختلاف انظمة الحكومات المحلية و تنوع انظمة الوزارات والإدارات المسؤولة عن مختلف الأراضي داخل المملكة المتحدة البريطانية.

(٨) Dr. Andrew Blick, Devolution in the UK: Historical Perspective, King's College London, http://www.local.gov.uk/documents,p1.

(٩) Gerard Horgan, the United Kingdom›s as Aquasi-federal state, working papers, Queens University, 1999, p1, queensu.co. cwecerLocal and gio

(١٠) David King, local government organization and finance: United Kingdom, Local government in industrial countries, Ed, Anwar Shah, the World Bank, U.S.A, p266.

(١١) Gerard Horgan, Op.Cit.

(١٢) Montserrat guibernau, devolution and independence in The united Kingdom: The Case of Scotland, REAF, number. 11, October 2010, p56.

(١٣) Dr. Andrew Blick, Devolution in the UK: Historical Perspective, Op.Cit..

خامساً:طبيعة وحجم التفويض.

لابد من الاشارة الى شكليين من اشكال نقل السلطات من المركز الى الاطراف وهما كل من (Delegation)و(Devolution) : واللذان يحملان نفس المعنى وهو التفويض ولكن يختلفان في الاشارة الى مستوى نقل الصلاحيات حيث يشير(Delegation) الى قيام الحكومة المركزية بنقل مسؤولية صنع القرار وادارة الوظائف العامة الى الحكومات المحلية ، ولاتخضع الحكومات المحلية الى السيطرة الكاملة من الحكومة المركزية وانما تخضع لمحاسبتها .اما (Devolution):فانه يتمثل بنقل الحكومة المركزية سلطات صنع القرار والتمويل والادارة العامة الى وحدات شبه المستقلة من الحكومات المحلية دون ان تخضع لمحاسبتها ، معظم الادبيات تعتبر (Devolution) اوسع اشكال اللامركزية([١٤]) وهو الشكل المعمول به في بريطانيا.

حيث تعد بريطانيا من اكثر الدول الديمقراطية تركزاً للسلطة في العالم ،حيث تتركز معظم السلطات والصلاحيات في المركز([١٥])، لكنها بأعتمادها نظام تفويض السلطات والصلاحيات . اخذت تتحول من دولة مركزية الى دولة شبه الفيدرالية ،حيث يتميز نظام التفويض عن الشكل الفيدرالي للدولة في ان عملية نقل السلطات فيه من المركز الى الاطراف ليست مطلقة ،كما في شكل الفيدرالي حيث يمكن للمركز استعادة السلطة من الاطراف متى شاء ذلك([١٦])، كون الوحدات المحلية والاقليمية لايتغير وصفها الدستوري([١٧]). ويتخذ التفويض ثلاثة اشكال :

١-اداري:ويتمثل في انشاء دوائر حكومية في الاقاليم اوممارسة نقل للمسؤوليات من دوائر الحكومة المركزية الى دوائر الاقاليم .

٢-تنفيذي: والذي يتمثل بنقل سلطات الحكومة المركزية الى وزارات الحكومات المفوضة في الاقاليم.

٣- تشريعي: ويتمثل بنقل سلطات تشريع القوانين من المركز الى الهيئات التشريعية في الاقاليم([١٨]).

اذا كان النظام البريطاني قد اعتمدا طريقة التفويض (Devolution) في عملية نقل الاصلاحيات من المركز الى الاطراف([١٩])، فانه في ذلك سلك طريق خاص به يميزه عن النظام الفيدرالية ويقترب به من النظام شبه الفيدرالي واذا كانت طريقة

(١٤) Stacey white, Government decentralization in the 2ist century: a literature Review, csis, December 2011, p2.

(١٥) Devolution and the union: Ahigher ambition, appg, local.gov.uk, p6.

(١٦) Gerard Horgan, Op.cit, p2. Rt Hon. Robin Cook, A Modern Parliament in a Modern Democracy State of the Union Annual Lecture, December 2001.

(١٧) KENNETH NEWTON and JAN W. VAN DETH, Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World, second edition, UK, CAMBRIDGE TEXTBOOKS IN COMPARATIVE POLITICS, 2010,p114.

(١٨) Matthew Leeke,Chris Sear & Oonagh Gay,AN introduction to devolution in the UK, Parliament and Constitution centre ,House of commons library, research paper 84,17/03 November 2003,p7.

(١٩) The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law Edited by Michel Rosenfeld and András Sajó, 2012, p2.

توزيع السلطات المعتمد في الدول الفيدرالية تعتمد احدى الطريقتين ،الاولى هي طريقة السلطات الحصرية والتي يتم فيها نقل جميع السلطات من المركز الى الاقاليم باستثناء السلطات الحصرية الممنوحة الى السلطة (الاتحادية) والطريقة الثانية، طريقة السلطات المخولة حيث تتمتع الاقاليم بسلطات غير تلك التي خوله المركز بها، وعند البحث في شكل النظام البريطاني سوف نجده يقترب من الطريقة الاولى(٢٠).

ومن جهة اخرى لم يعتمد النظام البريطاني الانموذج المعتمد في المانيا والعديد من الدول الاوربي فما يتعلق بطبيعة التفويض الممنوح الى الوحدات الادارية والذي يقوم على التماثل بين الوحدات في الصلاحيات الممنوحة لها(٢١).

وانما اعتمد الاتماثل في توزيع الصلاحيات الممنوحة للوحدات الادارية ،حيث تمتع كل وحدة ادارية بمجموعة من السلطات تختلف عن غيرها من الوحدات الادارية، حيث نجد كل من اسكتلندا وشمال ايرلندا كلاهما يمتلك عناصر مشتركة ، فالسلطة تشريعية فيها يمكنها اصدار التشريعات الاولية والثانوية في الاختصاصات التي لاتكون حصرية للحكومة المركزية ، وكلاهما ايضاً يمتلك سلطة تنفيذية تخضع لمراقبة السلطة التشريعية ، ومع ذلك توجد اختلافات مهمة من الناحية العملية ،البرلمان الاسكتلندي يمكنه التشريع في المسائل المتعلقة بالعدالة الجنائية و والقانون الجنائي والشرطة، بينما السلطة التشريعية في ايرلندا لاتمتلك تلك الصلاحيات ،بالاضافة الى ذللك تقوم السلطة التنفيذية في ايرلندا الشمالية على اساس المشاركة بالسلطة بين جميع الاحزاب حيث توزع حقائب الوزراة فيما بينها ، ومن ثمة اعتماد مبدا المسؤولية الجماعية للوزارة المعمول به في التقليد البريطاني وغير المعمول به في اسكتلندا. اما التفويض الممنوح لمقاطعة ويلز يختلف عن التفويض الممنوح لمقاطعة اسكتلندا وايرلندا الشمالية ،فالجمعية الوطنية في ويلز هي جسد تعاوني واحد يشمل كل من الوظائف البرلمانية والتنفيذية في المقاطعة والسلطة التشريعية تمتلك الحق بالتشريع في اطار تشريعات البرلمان البريطاني(٢٢).

وعموماً التفويض في بريطانيا متعدد الطبقات فهو يشمل كلا من تخويل السلطات من الحكومة المركزية الى الادارات المخولة وكذلك نقل السلطات الى المستويات الادنى في الحكومات الاقليمية والمحلية(٢٣).

سادساً:صلاحيات الحكومة المركزية.

من الصعب القول بان السلطات المحلية تمتلك سيطرة كاملة على جميع انشطتها . فقد تم تأسيس السلطات المحلية عن طريق الحكومات المركزية ،والحكومة المركزية تفرض العديد من النظم والتعليمات ،المثال الجيد في ذلك التعليم حيث تحدد الحكومة

(٢٠) Sir Paul Silk, devolution and decentralization: lesson from the United Kingdom and Wales, Global Partners Governance, 2015, p3-2.

(٢١) Montserrat guibernau, Op.Cit ,p56.

(٢٢) Matthew Leeke, Chris Sear & Oonagh Gay,Op.Cit,.

(٢٣) STATE OF THE NATION 2016:Devolution, ICE,2016,p4.

المركزية العمر الذي يسمح به للاطفال دخول المدرسة والعمر الذي ينبغي عليهم فيه ترك النظام التعليمي ،بالاخص في انكلترا يتم دعم المناهج الوطنية في المدارس وتمويل الاطفال حتى المستوى السادس بالشكل الذي يتجاوز السلطات المحلية ،بالرغم من ان السلطات المحلية توفر المدارس فان الحكومة المركزية اتجهت نحو منح المدارس نوع من الاستقلالية عن السلطات المحلية عن طريق المطالبة بان يكون فيها ممثلون عن الاباء والسلطات المحلية وكذلك مطالبة السلطات المحلية بمنح المدارس استقلال مالي واداري(٢٤).

وعند البحث عن اهم الصلاحيات الحصرية التي تتمتع بها الحكومة المركزية فسوف نجدها تتمثل في الاتي(٢٥):

١-الصلاحيات الدستورية: تشمل الصلاحيات المتعلقة بالتاج والاتحاد وبرلمان المملكة المتحدة والخدمات المدنية.

٢-الامن الوطني:تشمل الخدمات الامنية والمخابراتية والعلاقات الدولية والدفاع.

٣-الصلاحيات المالية:السياسة الاقتصادية والمالية وتشمل الاموال والضرائب والنفقات العامة والبنك المركزي.

٤-الهجرة والجنسية.

٥-الشركات،الصحة والامان، حقوق العمل والعلاقات الصناعية.

٦-النفط ،الغاز ،الفحم ،الطاقة النووية وتزويد الكهرباء.

٧- الطرق،السكك ،النقل البري والبحري.

٨-الامن الاجتماعي،دعم الاطفال وانظمة التقاعد.

٩- الاذاعة .

سابعاً:صلاحيات الاقاليم.

١- اقليم اسكتلندا.

في أعقاب صدور قانون اسكتلندا لعام ١٩٩٨ تم أنشاء البرلمان الاسكتلندي الذي يضم (١٢٩) عضو ينتخبون كل أربع سنوات بموجب نظام الاعضاء الاضافيين للتمثيل النسبي ،ويعمل البرلمان الاسكتلندي بشكل عام تبعاً لانموذج وستمنستر(البرلمان البريطاني) حيث ينتخب الوزير الاول الذي يرأس الحكومة (الحكومة الاسكتلندية) والبرلمان الاسكتلندي ،الحكومة الاسكتلندية مسؤولة عن أغلب الجوانب السياسة المحلية والاقتصادية والاجتماعية في حين يحتفظ البرلمان البريطاني بالسيطرة على الشؤون الخارجية والدفاع والامن الوطني والاقتصاد الكلي والمسائل الضريبية والعمال والضمان الاجتماعي ويمول البرلمان الاسكتلندي بواسطة منحة من حكومة المركزية(٢٦).

(٢٤) David King, Op.Cit, p283.

(25) Montserrat guibernau, Op, Cit, p67.

(٢٦) تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: التقارير الدورية الخامسة من الدول الاطراف بموجب المادتين ١٦-١٧ من العهد -المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلنداالشمالية،الامم المتحدة: المجلس الاقتصادي والاجتماعي،٧ اب ٢٠٠٧،ص١٣. وللمزيد انظر:

Ronald MacDonald and Paul Hallwood, THE ECONOMIC CASE FOR FISCAL FEDERALISM IN SCOTLAND, THE ALLANDER SERIES SCOTLAND'S ECONOMIC FUTURE,=

شكل نظام الحكم في استكلندا برلماني متناغماً مع شكل النظام السياسي البريطاني ،حيث يتم تعيين الحكومة بواسطة السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب،ووفقا لقانون ١٩٩٨ يمكن للبرلمان الاسكتلندي تمرير التشريعات الاولية والثانوية في المجالات التي لاتكون من اختصاص الحكومة المركزية.اما السلطة التنفيذية فهي تتكون من رئيس الوزراء ونائبه وتسعة وزراء ،تشمل العدل ،التربية والشباب،الرياضة والتعليم ،البيئة والتنمية الريفية،التمويل والخدمات العامة،الرعاية الصحية والمجتمعية والعدالة الاجتماعية ،السياحة والثقافة والرياضة[٢٧].

واهم الصلاحيات التي تتمتع بها حكومة اسكتلندا تكون في المجالات التالية: الصحة، التعليم والتدريب،الحكومة المحلية، العمل الاجتماعي، الاسكان،التخطيط،السياحة،التنمية الاقتصادية والمساعدة المالية للصناعة،بعض مجالات النقل التي تشمل شبكة الطرق الاسكتلندية،شرطة النقل والموانى،القانون والشؤون الوطنية وتشمل بعض مجالات القانون الجنائي والمدني ،نظام المحاكمة والمحاكم ،خدمات الشرطة والاطفاء،التراث الطبيعي والمعماري،الزراعة والغابات وصيد الاسماك ،الرياضة والفنون،الاحصاءات والسجلات العامة [٢٨].

٢- أقليم ويلز.

في أعقاب صدور قانوني اقليم ويلز لعام ١٩٩٨و٢٠٠٦،تأسست الجمعية الوطنية لويلز التي تضم (٦٠) عضو ينتخبون بموجب نظام الاعضاء الاضافيين للتمثيل النسبي .وليس لجمعية ويلز صلاحية اصدار التشريعات الاولية ولكنها تحظى بصلاحيات تنفيذية واسعة ويجوز لها أن تصدر التشريعات الثانونية (اي الاوامر والقواعد التنظمية) ومسؤولياتها ليست واسعة كمسؤوليات البرلمان الاسكتلندي (فحكومة المملكة المتحدة تحتفظ بمسؤولية الشرطة والنظام القضائي).وقد اختارت الجمعية ان تنشى نظاماً حكومياً على غرار الانموذج التنفيذي الاسكتلندي ، يكون مقترناً بنظام لجان قوية . وتمول الجمعية الوطنية بواسطة منحة من الحكومة المركزية ولها صلاحيات ضريبية . وقد فصل قانون حكومة ويلز لعام ٢٠٠٦ رسمياً بين الجمعية الوطنية كهئية تشريعية والحكومة ويلز كهيئة تنفيذية وعزز صلاحيات الجمعية من خلال تبسيط الاجراءات ،حيث سمح للحكومة المركزية منح الجمعية صلاحيات تعديل التشريعات او وضع أحكام جديدة بشأن مسائل محددة او مجالات سياسات معينة ،وسمح للجمعية ايضاً بأن تكتسب صلاحيات اصدار التشريعيات الاولية عقب اجراء استفتاء بعد التشريع (ويمكن لذلك أن يحدث بموافقة ثلثي أعضاء الجمعية) [٢٩].اما أهم الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية في اقليم ويلز فهي المجالات التالية،

=https://www.semanticscholar.org/paper/Allander-Series3%A-The-economic-case-for-fiscal-in-Macdonald-Hallwood/b2ca0da268a887fbefc56ef8c60df77ab0c8acfc.

(٢٧) Matthew Leeke, Chris Sear & Oonagh Gay, Op, Cit.p22-20.

(٢٨) Ibid, p21.

(٢٩) تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،مصدر سبق ذكره ،ص ١٤.

الزراعة والصيادين،الثقافة،التنمية الاقتصادية ،التعليم والتدريب،الصحة ،الطرق السريعة ،الاسكان ،الصناعة،الحكومة المحلية،الخدمات الاجتماعية ،الرياضة،السياحة ،تخطيط المدينة والمقاطعات،النقل،الماء ، اللغة المحلية[٣٠].

٣- اقليم ايرلندا الشمالية.

فتح اتفاق بلفاست الذي عقد في ايرلندا الشمالية في نيسان ١٩٩٨، وتمت الموافقة عليه في استفتاء جرى في الشهر التالي، الطريق أمام نقل صلاحيات الى ايرلندا الشمالية من خلال قانون ايرلندا الشمالية لعام ١٩٩٨. ومن ثم أنشاء جمعية من(١٠٨)عضو لديها صلاحيات تشريعية وتنفيذية مماثلة لما للبرلمان الاسكتلندي. وتضم حكومة ايرلندا الشمالية الوزير الأول ونائباً للوزيرالأول و (١٠) وزراء موزعون بالتناسب مع القوى الحزبية الممثلة في الجمعية، وهنالك لجان مختصة بكل وظيفة تنفيذية رئيسة لحكومة ايرلند الشمالية ويتم توزيع رئاسة اللجان والعضوية فيها أيضاً بالتناسب مع القوى الحزبية المتمثلة في الجمعية ، وتتولى هذه اللجان وظائف تتعلق بالتدقيق وتطوير السياسات وتوفير المشورة. وينص قانون ايرلندا الشمالية على المسائل «المختصة» (أي المسائل التي لا يجوز للجمعية تشريعها إلا بموافقة الوزير المختص بشؤون ايرلنداالشمالية)، والمسائل «المستثناة». وقد جرى تعليق نقل الصلاحيات إلى ايرلندا الشمالية لفترة من الوقت ولكنه أستونف في ٨ أيار من العام [٣١]٢٠٠٧. اما الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التنفيدية في اقليم ايرلندا الشمالية فهي في المجالات التالية : التمويل،الصحة والخدمات الاجتماعية والامن العام ،التعليم ،الزراعة وتنمية الريف،التجارة والاستثمار ،البيئة،الثقافة والفنون والترفيه،التعليم والعمل ،التنمية الاقليمية ،التنمية الاجتماعية[٣٢].

٤- اقليم انكلترا.

تمتلك انكلترا مستويان من الحكم المحلي ،هذه المستويات تسمى محافظات ومقاطعات ، ولكن في لندن توجد سلطة لندن العظمى واقسام لندن الادارية ومع ذلك تمتلك انكلترا كما في اسكتلندا وويلز مستوى رئيسي واحد للسلطات الموحدة ،هذا نوع يعرف في كل من انكلترا وويلز بالابرشية او مجالس المدن وفي اسكتلدا يعرف بمجالس المجتمع[٣٣]. تختلف هياكل الحكم المحلي في كل محافظة ،حيث توجد خمسة انواع من السلطات المحلية في انكلترا، وهذه في دورها تقسم الى مستويات فردية وثنائية للسلطات،السلطات الفردية تشمل سلطات المناطق الكبرى واقسام لندن،اما السلطات الثنائية تشمل مجلس المحافظة ومجلس المنطقة ،بالاضافة الى وجود (٤٠٠) سلطة محلية في انكلترا،وهنالك (١٠)الاف ابراشية ومجلس مدينة، يعد العمدة المسوؤل عن

(٣٠) Matthew Leeke,Chris Sear & Onagh Gay,Op,Cit,P25.

(٣١) تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،مصدر سبق ذكره ،ص ١٤-١٥.

(٣٢) Matthew Leeke, Chris Sear & Oonagh Gay, Op, Cit, p25.

(٣٣) David King, Op.Cit, pp 279-278.

القضايا الرئيسة في الاقليم[٣٤]. مع ذلك لايتمتع اقليم انكلترا جمالًا وبالرغم من كونه يضم (٨٤٪) من سكان بريطانيا بالتفويض مثلما تتمتع به الاقاليم الاخرى [٣٥].

٥-اقليم لندن الكبرى.

لقد تأسس هذا الاقليم وفقا لقانون سلطة لندن الكبرى لعام ١٩٩٨، التي تتكون من العمدة ومجلس يتكون من خمس وعشرين عضو ،كلهما يتم انتخابها لمدة اربع سنوات، السلطات التي يتمتع بها هذا الاقليم محدودة مقارنةً مع الاقليم الاخرى[٣٦].

ثامناً:صلاحيات الحكومات المحلية.

توجد في بريطانيا خمسة انواع من السلطات المحلية، ولكل منها مهام وصلاحيات محددة، وهي على النحو الاتي[٣٧]:

١-مجالس المقاطعة: ويشمل المقاطعة ويوفر(٨٠٪)من الخدمات فيها ، وتشمل خدمات الاطفال والرعاية الاجتماعية للمراهقين.

٢-مجالس الاحياء: وتشمل المناطق الاصغر ،حيث توفر الخدمات المحلية (مثل السكن ،التخطيط المحلي،النفايات والترفيه) والتي لاتتعلق بخدمات الاطفال والعناية بهم.

٣-السلطات الموحدة: هنالك مستوى واحد فقط مسوؤل عن جميع الخدمات ،يمكن تسميته بالمجلس (مجلس المدينة او مجلس البلدة).

٤-مناطق العاصمة لندن: جميع المناطق البالغ عددها (٣٣) تمتلك سلطة موحدة ، سلطة لندن الكبرى مسؤولة عن مجموعة من المسؤوليات الخاصة بالشرطة ،الاطفاء،التخطيط الاستراتيجي والنقل.

٥-المدن الكبرى: تمتلك سلطات موحدة موثرة ، واسمها يعود الى الترتيبات التنظيمية السابقة ويمكن تسميتها (الاحياء الكبرى او مجالس المدن).

تاسعاً:السلطات والصلاحيات المالية للحكومة المركزية والاقاليم.

توزيع الاختصاصات المالية في الدول اللامركزية والفيدرالية وشبه الفيدرالية يعد من المسائل المعقدة والتي يكثر حولها الخلاف والاختلاف بين الوحدات المكونة للدولة ،حيث تسعى الوحدات (الولايات ،المقاطعات،المحافظات..الخ) ،الى توسيع صلاحياتها المالية المتعلقة بمجال جمع الايرادات وانفاقها في مقابل الحكومة المركزية التي تسعى هي الاخرى الى الاحتفاظ قدر الامكان بأكبر قدر من السلطة المالية ما يجعل طرفي العلاقة في حالة من الصراع غير المرئي حول توسيع سلطاتهما وصلاحياتهما المالية على حساب الطرف الاخر . وعند البحث حول الية التي يتم فيها توزيع السلطات

(٣٤) Beginners guide to local authorities in England, friends of the earth, 2002, p2.

(٣٥) Robert hazel, Devolution and the future of the union, united constitution: school of public policy-university college London, 2015, p8.

(٣٦) Mark Sandford, the Greater London authority, of commons library, research paper, Number ,05817 12 August 2016, pp7-4.

(٣٧) The LGA quick guide to local government, local government association, UK, December 2011, p9.

والاصلاحيات المالية في بريطانيا سوف نجدها محكومة بفلسفة النظام شبه الفيدرالي الذي يستند الى اسلوب تفويض السلطات ،حيث لاتزال الحكومة المركزية هي الماسك بالجزء الاكبر من السلطات المالية في الدولة(٣٨). وعندالبحث حول الكيفية التي يتم بها توزيع السلطات والصلاحيات المالية بين الحكومة المركزية والاقاليم البريطانية نلاحظ بان النمط المتبع في بريطانية يتماثل مع النمط شبه الفيدرالي ،حيث تتركز معظم السلطات والصلاحيات المالية بيد الحكومة المركزية مع تفويض محدود لتلك الصلاحيات والسلطات المالية الى الحكومات المناطقية والاقليمية (٣٩)، حيث تشكل المنح الحكومية الى الحكومات المحلية اكثر من ٥٠٪ من موازنتها السنوية (٤٠).

(38) David Bell , Fiscal Federalism in the UK, University of stirling, department of economics, Stirling Economics Discussion Paper 15-2008
August 2008, p16.
(39) Louise McGough&Hugo Bessis, Beyond business rates,15 December 2016,centreforcities.org,
(40) The LGA quick guide to local government, Op.Cit,p22.

الخاتمة

يشكل البحث العلمي احد الروافد المهمة في بناء الدولة شكلا ومضمونا ، كونه يقدم الحلول للعديد من المشاكل التي تواجهه صانع القرار في مهمة ادارة الدولة ويعتبر البحث في شكل الدولة وكيفية تطوير قدراتها على التكيف مع التحولات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية وحتى النفسية ، من البحوث المهمة في مجال البحث السياسي وبالاخص في البلدان التي لم تكتمل صورة الدولة فيها بالشكل الذي يساهم في توزيع اكثر عدلاً للثروة والسلطة بين المواطنين ليعزز ثقة المواطن بالدولة ، لذلك تجتهد الدول نحو تبني مختلف الانماط الادارية في توزيع الثروة والسلطة ، فمن المركزية الادارية الى الامركزية الادارية ،ومن الامركزية الى الفيدرالية، وفي هذه الورقة قد تم معالجة نظام اخرى لتوزيع الثروة والسلطة وهو النظام شبه الفيدرالي والذي بقدر ما يبتعد عن النظام الامركزي فانه يقترب من النظام الفيدرالي ، معتمداً في ذلك على طريقة تفويض السلطات من الحكومة المركزية الى الوحدات الادارية ، وكان الانموذج الاقرب للدراسة والذي تناولته الورقة هو الانموذج البريطاني في اعتماد التفويض كطريقة في الانتقال بالسلطة من المركز نحو الاطراف .