Sana'a University Journal of Human Sciences
مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 5 | No. 2 | Page 148 – 189 |2026 |
https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

Specialization in Political Systems - Department of Public Law - Faculty of Sharia and Law - Sana'a University

Ameen Ahmed Hussain Al-Khaish [1,*]

[1]Department of pblic Law-Faculty of Sharia and Law - Sana'a University, Sana'a, Yemen..

***Corresponding author:** *Alghaishe@yahoo.cominfo@edu.ye*

Keywords

1. Constitution
2. state
3. authority
4. representation
5. federalism
6. divisions

Abstract:

The focus of this study focuses on the third pillar of the state, which is the pillar of power in the state and its role in building the state and forming the nation through a new and in-depth reading of the principle of separation of powers as wanted by Montesquieu, not as stated in the development of this principle with the two political systems parliamentary in Britain and mixed, and then the semi-presidential political system in France. This is the principle through which we can know the form of the state, just as we can know the shape of the political system, by standing on two central ideas in it: the idea of balance, and the idea that power suspends power on the vertical and horizontal levels, and that to ensure the stability of the state and its continuity over time. The study discussed this through two chapters. The first chapter introduced us through two chapters and a number of demands on the form of the state and the distinction between the concepts of state and power. We also touched on the function of power in achieving balance between social groups with different interests, as well as achieving integration among them. In the second chapter, we discussed political federalism and fiscal federalism and the guarantees of their success.

The study confirmed that this depends on the ability of the Yemeni political actors and their conviction to give priority to the supreme interest (public). They have to write a new social contract that they undertake to respect its provisions and commit to applying them, through which they can manage diversity and difference, end conflicts, preserve unity in the shadow of the union. Build the state and form the nation.

Sana'a University Journal of Human Sciences
مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية
Vol. 5 | No. 2 | Page 149 – 189 | 2026
https://journals.su.edu.ye/index.php/jhs
ISSN : 2958-8677

شكل الدولة وحل مشكلة تركيز السلطة

(الصراع على السلطة) وتحقيق التنمية التغيير من أجل الاستقرار والتنمية

أمين أحمد حسين الغيش [1]*،

[1]قسم القانون العام ، كلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء ، صنعاء ، اليمن.

المؤلف: *Alghaishe@yahoo.cominfo@edu.ye*

الكلمات المفتاحية

1. الدستور
2. الدولة
3. السلطة
4. التمثيل
5. الفيدرالية
6. التقسيم

الملخص:

محور هذه الدراسة ينصب على الركن الثالث من أركان الدولة، وهو ركن السلطة في الدولة ودورها في بناء الدولة، وتكوين الأمة عن طريق قراءة جديدة ومتعمقة لمبدأ الفصل بين السلطات كما أراده مونتسكيو لا كما جاء في تطور هذا المبدأ مع النظامين السياسيين البرلماني في بريطانيا والمختلط، ومن ثم النظام السياسي شبه الرئاسي في فرنسا، هذا المبدأ الذي بواسطته نستطيع معرفة شكل الدولة كما نستطيع معرفة شكل النظام السياسي، بالوقوف على فكرتين مركزيتين فيه هما: فكرة التوازن، وفكرة أن السلطة توقف السلطة على المستويين العمودي والأفقي، وذلك لضمان استقرار الدولة واستمرارها عبر الزمان، وناقشت الدراسة ذلك في فصلين، الفصل الأول تعرفنا في مبحثين وعدد من المطالب على شكل الدولة والتمييز بين مفهومي الدولة والسلطة، وتطرقنا كذلك إلى وظيفة السلطة في تحقيق التوازن بين الفئات الاجتماعية ذات المصالح المختلفة، وكذلك تحقيق التكامل فيما بينها، وفي الفصل الثاني ناقشنا الفيدرالية السياسيةpolitical federalism والفيدرالية المالية fiscal federal وضمانات نجاحهما and gurantees of their success، في مبحثين إثنين وعددا من المطالب، مع التأكيد على ضرورة فهم الفيدرالية والتعاطي معها في إطار وظيفة السلطة في بناء الدولة وتكوين الأمة وليس العكس، وأنهينا هذه الدراسة بالخاتمة والتوصيات.

وقد أكدت الدراسة على أن ذلك يتوقف على مقدرة الفاعلين السياسيين اليمنيين وقناعتهم في تغليب المصلحة العليا (العامة) لما يقرب من خمسين مليون إنسان يمني، والتخلي عن أنانياتهم، والتأكد من أن أيًا منهم لا يمتلك الحقيقة، وأن اليمن لا يحكم من طرف واحد، وتترجم تلك القناعة عن طريق التوافق على كتابة عقد اجتماعي جديد يتعهدون باحترام نصوصه والالتزام بتطبيقه، يتمكنون بواسطته من إدارة التنوع والاختلاف وإنهاء الصراعات والحفاظ على الوحدة في ظل الاتحاد وبناء الدولة وتكوين الأمة، مالم فليس أمامهم إلا أحد خيارين، وهما: استمرار الصراع وتوقف عملية التنمية وزيادة نسب الفقر وفتح باب التدخلات الخارجية على مصراعيه والتشظي إلى أكثر من دولتين، أو خيار ثانٍ يتمثل في قيام دولتين اتحاديتين على أساس فيدرالية المحافظات لنبقى شعبًا واحدًا في دولتين على أن نكون شعبين في دولة واحدة وينتهي الصراع ونتفرغ لعملية التنمية.

المقدمة:

نبدأ دراستنا ونصب أعيننا مقولة المفكر العربي عبد الرحمن الكواكبي مأخوذة من كتابه طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد التي تقول : " فإذا لم تحسن أمّة سياسة نفسها أذلَّها الله لأمَّة أخرى تحكمها ، كما تفعل الشرائع بإقامة القيّم على القاصر أو السفيه "[1].

والحديث عن شكل الدولة في دراستنا هذه هو حديث عن وظائف السلطة في الدولة فقط ، يعني هو حديث عن السلطات والصلاحيات والاختصاصات فقط انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات على المستوى العمودي ، وليس حديثا عن الدولة بأركانها الثلاثة الإقليم و الشعب والسلطة .

وتنبع أهمية هذه الدراسة من كونها تأتي في إطار مشروع الإصلاح السياسي الشامل الذي نتبناه وندعو إليه لحل مشكلة الصراع على السلطة وبناء الدولة وتكوين الأمة كامتداد لفكرة التيار الإصلاحي العربي للخروج من النفق الذي نعيشه ولتجاوز تخلف مؤسساتنا وردا على السؤال المركزي لتيار الإصلاح العربي (الكواكبي ، محمد عبده ، الأفغاني و ابن باديس) : لماذا تقدم الغرب وتخلف الشرق ؟ أو لماذا تخلف العرب وتقدم غيرهم ؟ وبالمقابل نطرح سؤالا سياسيا مكملا للسؤال الفكري السابق لماذا يحرص الغرب الديمقراطي على منعنا من أن نبني دولنا المستقلة ونقيم أنظمة حكمنا الوطنية الديمقراطية ؟ .

ويمكن صياغة السؤال بطريقة مختلفة لماذا يحرص الغرب الديمقراطي وعلى رأسه الولايات المتحدة الأمريكية على دعم ومساندة أنظمة الاستبداد والفساد في جميع دول المنطقة العربية والإسلامية ويقفان في مواجهة كل بارقة أمل ديمقراطية والعمل على إجهاضها بوسائل شتى ؟؟؟!! . وماعلاقة ذلك بمقررات مؤتمر كامبل للدول الاستعمارية الغربية الذي انعقد في العاصمة البريطانية لندن عام 1905م واستمر لمدة عامين ؟ والذي كان من مخرجاته بنداً ينص على منع العرب والحيلولة بينهم وبين إقامة دولهم المستقلة ، وفصل مشرق الوطن العربي عن مغربه بإقامة الكيان الصهيوني في فلسطين[2] . ولكن لماذا مواقف أغلب النخبة العربية الحاكمة والسياسية والحزبية والدينية وحتى أغلب النخبة المثقفة في منطقتنا وكأنها تقف مع التوجهات الغربية المناهضة للحق العربي في بناء دولتهم وتكوين أمتهم ؟؟؟ . لماذ العرب يصدقون مايسمعون ويكذبون مايرون وبشاهدون ؟ .

وقد أجبنا جزئيا على هذه الأسئلة في دراستين سابقتين ، الأولى تتحدث عن شكل النظام الانتخابي ومستقبل المشاركة السياسية في اليمن[3] ، وتتحدث الدراسة الثانية عن شكل النظام السياسي وحل مشكلة

(1)
https://ar.wikisource.org/wiki/%D8%B7%D8%A8%D8%A7%D8%A6%D8%B9_%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D8%AF/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B5_%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84

(2) وثيقة كامبل السرية لتفتيت الوطن العربي ، مركز الكاشف للمتابعة والدراسات الاستراتيجية ، ص 2 ، 3 ، http://alkashif.org/html/10/02/4/19.pdf

(3) مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة ، شكل النظام الانتخابي ومستقبل المشاركة السياسية في اليمن ، الغيش أمين أحمد ، جامعة الناصر، صنعاء ، العدد الثاني ، المجلد الرابع ، يناير 2018م ، ص 227 – 271 .

تركيز السلطة[4] ، وفي هذه الدراسة نستكمل ما بدأناه ونخصصها لدراسة الشكل الاتحادي للدولة والدور الذي يمكن أن تسهم به في حل مشكلة تركيز السلطة وإفساح المجال أمام المشاركة الواسعة وترسيخ وتقوية مداميك الوحدة الوطنية في ظل الاتحاد والحد من الهجرة الداخلية وضمان تنمية متوازنة ومنع تركز السكان والخدمات في العاصمة وإيجاد أقطاب سياسية واقتصادية محلية من خلال إعادة النظر في وظائف السلطة في الدولة معتمدين شكلا على مايمكن تسميته بفيدرالية المحافظات وفقا للمعيار الطبيعي في تقسيم إقليم الدولة ومايقارب من الخمسين مليون من اليمنيين يستحقون ذلك وجديرون به .

وعمليًا تأتي أهمية الدولة الاتحادية اليوم في كونها تحتل مكانة كبيرة بين الدول وأسهمت في حل مشكلة الصراع على السلطة وإعادة توزيعها ، ذلك أن نظام الحكم فيها يقوم على أساس الفصل بين السلطات عموديًا على مستوى عاصمة الدولة وعواصم والولايات وأفقياً في العاصمة نفسها وفي كل عواصم الولايات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وتاريخيا تأي أهمية الدولة الاتحادية وفقا لبعض القراءات ذلك جذورها تعود إلى الدويلات اليونانية القديمة من خلال التحالفات التي كانت تتم بين الأنظمة الديمقراطية المشاعية بغرض تعزيز التجارة وضمان الدفاع وكذلك ماوضعته الجمهورية الرومانية من نظام لا تماثلي أصبحت بموجبه روما عاصمة فيدرالية ارتبطت بها بقية المدن الأكثر ضعفا كشركاء في النظام الفيدرالي[5].

غير أن تجربة اليمنيين التاريخية مع الدولة الاتحادية أقدم من غيرهم ، وذلك لأن اليمن قد شهد في العهود القديمة وتحديدا في القرن الثامن قبل الميلاد[6] ميلاد وتطور الدولة الاتحادية دولة سبأ[7] ، كالدولة الاتحادية التي يتم تداولها اليوم ، وكانت من أكثر الدول حضورا وشهرة وذكرت في القرآن الكريم " لَقَدْ كَانَ لِسَبَإٍ فِي مَسْكَنِهِمْ آيَةٌ ۖ جَنَّتَانِ عَن يَمِينٍ وَشِمَالٍ ۖ كُلُوا مِن رِّزْقِ رَبِّكُمْ وَاشْكُرُوا لَهُ ۚ بَلْدَةٌ طَيِّبَةٌ وَرَبٌّ غَفُورٌ " [8] ، وكان نظام الحكم فيها

---

[4] مجلة كلية الحقوق ، شكل النظام السياسي وحل مشكلة تركيز السلطة ، الغيش أمين أحمد ، جامعة الملكة أروى ، صنعاء ، العدد (1) ، السنة الأولى ، 1-6 ، 2018م ، ص 119 – 163 .

[5] واتس ، رونالد ل ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة : برهومة ، غالي و بسطامي ، مها و تكلا ، مها ، أوتاوا ، كندا ، ط خاصة ، 2006 ، ص 3 ، لكن ملاحظتنا على ماذكره واتس هنا هي في أن التحالفات التي تمت بين الدويلات اليونانية القديمة بالشكل الذي ذكر لا يمكن أن تنشأ منه دولة اتحادية كما سبق وعرفناها ، ولكن يمكن الحديث عن كونفدرالية أو رابطة تعاهدية بين عدة دول .

[6] عبد الله ، يوسف محمد ، أوراق في تاريخ اليمن وآثاره ، دار الفكر ، دمشق ، و دار الفكر المعاصر ، بيروت ، ط2 ، 1990 ، ص200 .

[7] **مملكة سبأ** ، نحو 1000 ق.م – 275 م[1][2][3]) ([4]خط المسند:) هي مملكة عربية يمنية قديمة ، وهناك اختلاف حول مرحلة نشأتها ، فهي موجودة من القرن الحادي عشر قبل الميلاد على الأقل.[5] إلا أنها ظهرت بوضوح في القرن العاشر . التاسع قبل الميلاد[6] وكانت أقوى الإتحادات القبلية في اليمن القديم ولم يرتبط اسم اليمن بأي مملكة بقدرها. استطاعت المملكة تكوين نظام سياسي وصفه علماء العربية الجنوبية بأنه *فيدرالية* ضمت مملكة حضرموت ومملكة قتبان ومملكة معين[7] وكل القبائل التابعة لهذه الممالك ، وأسسوا عددا من المستعمرات قرب فلسطين والعراق كما تشير نصوص آشورية وبعض الموارد في العهد القديم يعطي لمحة عن وجود سبئي قديم في تلك المناطق (https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D9%85%D9%84%D9%83%D8%A9_%D8%B3%D8%A8%D8%A3#%D8%A8%D8%B9%D8%AF_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%AD%D9%8A%D8%AF

وقد رُوى عن النبي محمد صلى الله عليه وعلى آله أن : " رجلًا سألَ رسولَ اللهِ عن سبأٍ ما هو أرَجلٌ أم امرأةٌ أم أرضٌ؟ فقال : بل هو رجلٌ وَلَدَ عَشْرةً فسَكَنَ في اليمن منهم ستَّةٌ وبالشامِ منهم أربعةٌ أما اليمانيُّونَ فمَذْحِجٌ وكِنْدَةُ والْأَزْدُ والْأَشْعَرِيُّونَ وأَنْمارٌ وحِمْيَرُ، عَرَبًا كُلَّهَا، وأَمَّا الشَّامِيَّةُ: فَلَخْمٌ وجُذَامُ وعَامِلَةُ وغَسَّان " .

[8] أنظر : سورة النمل ، الآية 15 ومابعدها .

بمقاييس اليوم نظام حكم ديمقراطي شوروي لا تأخذ قرارها إلا بعد التشاور ، ذكر ذلك في القرآن الكريم قال تعالى على لسان الملكة بلقيس التي عاصرت نبي الله سليمان على نبينا وعليه السلام : " قَالَتْ يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ أَفْتُونِي فِي أَمْرِي مَا كُنتُ قَاطِعَةً أَمْرًا حَتَّىٰ تَشْهَدُونِ. [9] "

وقد تكونت دولة سبأ من اتحاد مملكة قتبان ، ومملكة معين ، ومملكة حضرموت ومن اتحاد كل القبائل واحتفظت كل قبيلة لنفسها بسلطات محلية واسعة وهذا هو مبدأ الاستقلال ، وكانت كذلك مشاركة في السلطات المركزية " الاتحادية " من خلال تمثيلها في المجالس العامة[10] وهذا هو مبدأ المشاركة ، وهذان المبدآن هما المبدآن الأساسيان اللذان تقوم عليهما الدولة الاتحادية اليوم ، وارتبطت كذلك بما يمكن تسميته في هذه الأيام بالنظام الدستوري أي خضوع سلطات الدولة للقواعد الدستورية[11] ، وتبين ذلك من خلال ما وجد من نصوص فيما يتعلق بتوزيع السلطات وإدارة الدولة في الدولة اليمنية القديمة حيث كانت تمارس جميع مؤسسات الدولة مهامها واختصاصاتها وفق قواعد وضوابط سابقة تحتكم إليها ، وحددت بوضوح الهيئات التي لها حق التشريع ، وكان يوجد إلى جانب السلطة التشريعية على مستوى المركز سلطات تشريعية على المستوى الإقليمي أو المحلي على مستوى المدن والقبائل تنظم وتشرع مايتعلق بالشأن المحلي[12] .

ومن دلالات أن دولة سبأ كانت دولة اتحادية ، هو أن حاكم الدولة (رئيس الدولة) التي تكونت من اتحاد عدة شعوب " قبائل " لُقِبَ " بالمَكْرَبْ " لتمييزه عن بقية الحكام ، حيث كان يدعى حاكم كل قبيلة أو شعب " ملكا " والمَكْرَبُ هو الحاكم الأعلى ، أي ملك الملوك ، والمَكْرَبِيةُ تعبر عن الشكل الفيدرالي للدولة [13] . وكلمة مكرب في اللغة اليمنية القديمة تعني ملك الملوك .

ولعل هذا الشكل للدولة اليمنية القديمة والصلاحيات والاختصاصات وتوزيع السلطات والمشاركة الواسعة والنظام القانوني والمؤسسي الذي كان يحكمها هو السبب وراء إزدهارها وتطورها وسيادتها في ذلك الوقت على طرق التجارة في البر والبحر [14] . وحلت مشكلة الصراع على السلطة وانتهت الحروب ووجدت الوقت ووفرت المال اللازمة لأعمال التنمية وانعكس ذلك على عملية التنمية واشتهرت ببنا السدود التي بلغت أكثر من 80 سدا وأشهرها سد مأرب وصهاريج عدن وسد الخانق في صعدة حسب العالم الجغرافي البريطاني في مؤلفه الصادر عن الجمعية الجغرافية الملكية البريطانية في العام 1938م جون فيلبي المعنون the land of sheba[15] . وإعادة بناء نفس التجربة وتكرارها أمر ممكن إذا

---

(9) سورة النمل ، آية 32 .

(10) عبد الحافظ ، عبد الرشيد ، في تاريخ قانون اليمن القديم ، جامعة صنعاء ن ط5 ، 2012 ، ص 47 .

(11) بن حماد ، محمد رضا ، المبادئ الأساسية للتقانون الدستوري والأنظمة السياسية ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، د ، 2006م ، ص 284 وما بعدها ، ص 14 .

(12) عبد الحافظ ، عبد الرشيد ، مرجع سابق ، ص 52 ، 53. .

(13) نفس المرجع ، ص 34 ، 35 .

(14) وقد عرفت اليمن في الألف الأول قبل الميلاد عددا من الدول إضافة إلى الدولة السبئية ، وهي : دولة أوسان ودولة حضرموت ودولة معين ودولة قتبان ودولة حمير ، وكذلك دولة كندة التي انشقت عن دولة حمير .

(((15))) https://ar-ar.facebook.com/holmakhdar/posts/3099969860069816/

وجدت إرادة التغيير . قال تعالى: " إن الله لايغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم . صدق الله العظيم

وفي التاريخ الحديث يمكن الإشارة إلى الدولة الأمريكية والدولة السويسرية ، اللتان قامتا على انقاض كونفدراليتين فكانت الدولة الفيدرالية الأمريكية في العام 1789 بموجب دستور فيلادلفيا 1787م ، وأصبحت سويسرا دولة فيدرالية بموجب دستور 1848م ، وظهر الدستور الاتحادي الكندي عام 1867 ، ثم ألمانيا التي كتبت أول دستور اتحادي في العام 1871م ، واستراليا في 1901[16] . ودولة ماليزيا في العام 1957م . غير أن وجود الدولة عند البعض سواء كانت دولة موحدة أو دولة اتحادية لايتحقق إلا إذا تم الفصل بين السلطة وبين من يمارسونها ، أما إذا كان الحاكم أو مجموعة الحكام هم المسيطرين على السلطة في الدولة ولايمكن الفصل بينهما فلايمكن الحديث عن وجود للدولة[17] ، مثاله السعودية ، الإمارات ... ، هذا بالنسبة للدولة بشكل عام ، أما الدولة الاتحادية فمن المؤكد أنه لايمكن الحديث عن دولة اتحادية ، حتى لو حملت اسم الدولة الاتحادية ، مالم يكن نظام الحكم فيها ديمقراطيا وقائما على أساس الفصل بين السلطات على المستويين العمودي والأفقي ، ومالم يتضمن دستورها فصلا بين السلطات وبين من يمارسون تلك السلطات، وما لم يتحقق فيها سيادة للقانون ، وليست قائمة على أساس ديمقراطي يجسد مبدأ المواطنة المتساوية ، ومبدأي الاستقلال والمشاركة .

أهداف الدراسة : وتتمثل في :

1– تبيان كيف يمكن للدولة الاتحادية أن تكون حلاً ومخرجًا لمشكلة الصراع على السلطة ، ووسيلة للمشاركة في السلطة وإدارة الثروة وإعادة توزيع الموارد لتحقيق الاستقرار والتفرغ لعملية التنمية ، وترسيخ الوحدة الوطنية وقطع الطريق على التدخلات الخارجية ؟

2– وتهدف كذلك إلى معرفة أدوار الفاعلين السياسيين اليمنيين بعيداً عن الخارج في تحقيق ذلك ، وبناء الدولة الوطنية القادرة التي لاتنقصها الموارد وتبين كيف يمكن استغلالها ؟

3– وتهدف أيضا إلى معرفة هل أن مشكلة اليمنيين هي في الانفصال أم في غياب الدولة ؟ وهل أن الحل في استمرار الوحدة أم في بناء الدولة ؟

منهجية الدراسة :

بطبيعة الحال موضوع هذه الدراسة كما هو واضح من عنوانها أنه موضوع مركب من عنصرين هما الدولة والسلطة وتأثيراتهما على المشاركة والاستقرار والتنمية وهما من حقل معرفي واحد تبين العلاقة بينهما أداة العطف " الواو " ، ويعتبر متغير شكل الدولة متغيراً مستقلاً في حين يعتبر متغير السلطة هنا متغيراً تابعاً .

وبما أن المنهجية تعبر عن الوسائل والأدوات التي يستخدمها الباحث لمعالجة البيانات المتعلقة بموضوع الدراسة حتى يصل إلى الهدف الذي حدده لدراسته فقد اعتمدنا في هذه الدراسة على عدد من المناهج مثل :

– المنهج الوصفي المقارن وكذلك المنهج التاريخي وهذه تسمح لنا بالتنقل بين التجارب المختلفة صعوداً وهبوطاً ومقارنتها ببعضها ومعرفة أوجه

(16) أندرسون ، جورج ، مقدمة عن الفيدرالية ، ترجمة ، تكلا ، مها ، منتدى الأنظمة الفيدرالية ، كندا ، 2007 ، ص 7 .

(17) عبد الله، عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي ، المعارف ، الإسكندرية ، د ، 1991م ، ص 19 .

الاتفاق والاختلاف للوصول إلى نتائج تجيب على أسئلة أو فرضية أو إشكالية الدراسة[18].

– واعتمدنا منهج صنع القرار لمعرفة أدوار الفاعلين[19].

– وكذلك اعتمدنا على منهج تحليل المضمون كواحد من أساليب جمع البيانات غير الميدانية التي تركز على دراسة المصادر المتاحة بهدف الوصول إلى الوصف الموضوعي المنظم" . "[20]))

وهكذا نصل إلى طرح إشكالية الدراسة

إشكالية الدراسة : التي تسعى الدراسة للإجابة عليها وسنصوغها على شكل أسئلة وذلك على النحو التالي :

فإلى أي مدى تعتبر إطروحة الدولة الاتحادية في اليمن حلا لمشكلات اليمنيين وأزماتهم في السلطة ، والإدارة ، وفي الأمن والتنمية ؟ وما هي مبرراتها ، وضمانات نجاحها ؟ وماهي واقعية المخاوف من الشكل الاتحادي للدولة على الوحدة السياسية والوطنية لليمن واليمنيين التي تُثار من قبل البعض ؟ .

هذه الأسئلة وغيرها سنجيب عليها من خلال الربط بين مستويين للتحليل ، شكل الدولة والسلطة وذلك باعتماد المخطط التالي والذي يتضمن مقدمة وفصلين وخاتمة . والفصلان هما : الفصل الأول : تعريف الدولة والتمييز بينها وبين السلطة ، الفصل الثاني : الفيدرالية السياسية والفيدرالية المالية وضمانات نجاحهما .

الفصل الأول : تعريف الدولة ، والتمييز بينها وبين السلطة

لا نريد في هذه الدراسة أن نعيد عرض عناصر الدولة من حيث أركانها ونشأتها وأشكالها ومكوناتها وخصائصها و وظائف السلطة فيها فهذه يمكن العودة إليها من خلال كتب مبادئ علم السياسة في كليات السياسة والاقتصاد وكتب النظم السياسية في كليات الحقوق والعلوم السياسية ، وكليات الشريعة والقانون . ولكن نريد أن نعرض في هذه الدراسة لشكل الدولة من الناحية الوظيفية ، أو قل بشكل أكثر دقة هي دراسة لوظيفة السلطة في الدولة ، وتحديدا هي دراسة لمعرفة التوازنات والعلاقات التي يصنعها الدستور بين السلطات في الدولة على المستوى العمودي بين المركز والولايات ، وعلى المستوى الأفقي بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في عاصمة الدولة ، وكذلك على المستوى الإقليمي بين الولايات وبعضها ، وعلى مستوى السلطات في كل ولاية أو إقليم وفقا لدساتيرها .

ومثلما أنه يمكننا معرفة شكل النظام السياسي من خلال نوعية العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فإنه يمكننا كذلك معرفة شكل الدولة من خلال العلاقة بين السلطة المركزية وسلطات الولايات ، من خلال مايعرف بمفهوم اللامركزية السياسية أو الحكم المحلي[21] ، أي أننا

---

[18] الشبيبي ، عبدالإله ، مبادئ وأساسيات البحث في العلوم القانونية ، مكتبة ومطابع النويدي للطباعة والنشر ، صنعاء ، ط1 ، 2022م ، ص30 ومابعدها .

[19] المنوفي، كمال، أصول التنظيم السياسي المقارنة، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، ط1، 1987م، ص 113 وما بعدها

[20] خشيم، مصطفى عبدالله، موسوعة علم السياسية، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، سرت، ليبيا، ط1، الفاتح 1425 ميلادية، ص65 وما بعدها.

[21] الحكم المحلي هو مرادف للامركزية السياسية وعلى النقيض من الإدارة المحلية ، الإدارة المحلية هي صورة من صور اللامكزية الإدارية وتوجد في جميع أشكال الدول وفي جميع أنظمة الحكم سواء منها الديمقراطي وغير الديمقراطي ،

سندرسها هنا من زاوية إعادة النظر في توزيع السلطة والموارد على المستوى العمودي فقط ، بين المركز والولايات أو الأقاليم ، ودورها في بناء الدولة وتكوين الأمة ، لنكمل بذلك دراستنا لمشروع الإصلاح السياسي الجذري الذي بدأنا نتلمس طريقه مذ كنا على مقاعد الدراسة في مرحلتي الدراسات المعمقة والدكتوراة مع أساتذتنا الكرام في جامعة تونس المنار كلية الحقوق والعلوم السياسية وتعمقنا في ذلك من خلال المحاضرات التي قدمناها ونقدمها لطلاب كليتي الشريعة والقانون والعلوم السياسية ، بجامعتي صنعاء والمعرفة ، ومن خلال ماقدمناه من المحاضرات مع ثوار ثورة 11 فبراير 2011م ، وثورة 21 سبتمبر 2014م التي قدمناها في ساحات التغيير والحرية وفي الندوات والفعاليات والحلقات النقاشية التي نظمت من قبل العديد من المكونات الثورية ومن مؤسسات المجتمع المدني في اليمن وخارج اليمن وعلى مدار سنين ومازلنا مستمرين في ذلك ، وكذلك على مستوى مؤتمر الحوار الوطني وعلى هامشه الذي استمر لفترة عشرة أشهر وثلاثة عشر يوماً من 18 مارس 2013م إلى 25 يناير 2014م ، وفي مؤتمر الحوار الأكاديمي لدعم مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي انعقد بقاعات جامعة الملكة أروى خلال الفترة من 4 إبريل حتى 15 أغطس 2013م ، واتبعناها بالعديد من المقابلات التلفزيونية والمقالات والدراسات منها مايخص شكل النظام السياسي وحل مشكلة تركيز السلطة ، وشكل النظام الانتخابي ومستقبل المشاركة السياسية في اليمن ، وهما دراستان منشورتان في مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة ، جامعة الناصر،[22] ، ومجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى [23] ، وكلاهما تستهدف الوقوف كما قال الكواكبي على سر داء العرب وسر دوائهم .

كل ذلك أتاح لنا الوقوف على قاعدة معرفية عميقة جمعت بين ماهو نظري وماهو عملي ، وماسنقدمه ليس فيه ترفا فكريا ، وإنما تلبية لحاجة ملحة ومحاولة جادة للمساهمة في إيجاد حل لمشكلة الصراع على السلطة في اليمن وهو سر الداء وحله سر الدواء ، وقطع الطريق على التدخلات الخارجية بفرض حلول بعيدة عن واقع وحاجة المجتمع والدولة والسلطة في اليمن ، وتحقيق الاستقرار والتنمية ، وتوفير الأمن والاستقرار والجهد والمال كشروط أساسية لتحقيق التنمية والتحرر من حالة التخلف والتبعية .

وسنقف في هذا الفصل ومن خلال مبحثين على تعريف الدولة (مبحث أول) ، ثم التمييز بين الدولة والسلطة (مبحث ثان) .

المبحث الأول : تعريف الدولة

سيركز الباحث هنا على بيان وتعريف ومفهوم الدولة من الناحية القانونية (مطلب أول) ، والتعرف على أشكال الدول ، الدولة الموحدة (مطلب ثان) ، الدولة الاتحادية (مطلب ثالث) .

الفرق في أن وحدات الإدارة المحلية في أنظمة الحكم الديمقراطية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ولها مجالس محلية منتخبة وهي صورة من صور اللامركزية الإدارية ، في حين ان الإدارة المحلية في أنظمة الحكم غير الديمقراطية أي الفردية والمستبدة والدكتاتورية هي صور من صور المكزية الإدارية وفي أحسن حالاتها يعبر عنها بالتفويض الإداري .

[22] مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة ، جامعة الناصر، العدد الثاني ، المجلد الرابع ، يناير 2018م .

[23] مجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى ، العدد (1) ، السنة الأولى ، 1-6 ، 2018م .

المطلب الأول : تعريف الدولة بشكل عام

الدولة : تعتبر في مفهومها القانوني كيانا قانونيا وسياسيا[24] ، وتتكون من شعب وإقليم وسلطة وهذه هي أركانها . ويوجد شكلان للدولة كما درج عليه علماء السياسة وأساتذة القانون الدستوري والنظم السياسية ، هما : الدولة البسيطة simple state (الموحدة unified state) والدولة المركبة the compoundstate(اتحادية ، تعاهدية ، اتحاد شخصي ، واتحاد فعلي أو حقيقي) ، غير أننا سنكتفي بالحديث عن الشكلين الموحد والاتحادي للدولة ، باعتبارهما النموذجان الحقيقيان للدولة والقائمان في عالم اليوم ، وهما الشكلان اللذان ينطبق عليهما من وجهة نظرنا تعريف الدولة ونتمسك به .

فإلى جانب كون الدولة من حيث التعريف واقعة قانونية سياسية ، فإن الدولة الاتحادية من الناحية الفنية والوظيفية تتميز عن الدولة الموحدة في أنها من حيث الأصل دولة قانونية[25] ، بمعنى أنها تقوم على أساس وجود :

1 – وثيقة دستورية بتوافق أطرافها ، قواعدها جامدة ، عامة ومجردة تتضمن مبدأي الاستقلال والمشاركة ، وإزدواجية السلطة السياسية .

2 – وتقوم على فكرتي التوازن والفصل بين السلطات على المستويين العمودي والأفقي بغض النظر عن طريقة نشأة هذه الدولة ، سواء كانت اندماجا aggregation أو تحولا من دولة موحدة إلى دولة اتحادية segregation .

3 – وتحترم فيها الحقوق والحريات ، وتعتمد المواطنة المتساوية وسيادة القانون وتدرج القواعد القانونية والرقابة القضائية ، وتداول السلطة بواسطة الانتخابات .

وانطلاقا من هذا التعريف فإن أي دولة اتحادية لا ينطبق عليها أركان وأسس هذا التعريف للدولة الاتحادية فليست دولة اتحادية حتى لو حملت اسم الاتحادية كما هو الحال بالنسبة لدولة كا الإمارات مثلا . كما لايجوز للفاعلين السياسيين الاتفاق على مايخالف نصوص الدستور كما يحدث في العراق .

ذلك لأن نظام الحكم في الأولى " الإمارات " وراثي فردي مستبد حتى لو أدخل عليه بعض الرتوش مثل انتخاب رئيس الدولة من قبل المجلس الأعلى للاتحاد ولكنه انتخاب شكلي يتم فيه اختيار رئيس الدولة من قبل أعضاء المجلس السبعة ولابد أن يكون من أسرة آل نهيان ونائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء هو حاكم دبي من أسرة آل مكتوم وهكذا لايسمح في مثل هذا النظام لأي مواطن إماراتي بالترشح لمنصب رئيس ونائب رئيس الدولة أو حتى عضوية مجلس الاتحاد ، ولايسمح فيه كذلك بالترشح لمنصب حاكم أية إمارة من الإمارات السبع

---

[24] يؤكد بهجت قرني على وجود ما لا يقلّ عن مائة وخمسين تعريفا لمصطلح الدّولة (وافدا ، فنغربة ، ولكنها : تناقضات الدّولة العربية القطرية " ، المستقبل العربي ، عدد 105 ، نوفمبر 1987 ، ص ، 34) .

على أنه يمكن تقديم التعريف التالي للدولة : " كيان سياسي وقانوني ، ذو سلطة سيادية معترف بها ، في رقعة جغرافية محددة، على مجموعة بشرية معينة " ، إبراهيم ، سعد الدين وآخرون ، المجتمع والدولة في الوطني العربي : مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2005 ، ص ، 41 .

[25] هناك العديد من المسميات للدولة مثل: الدولة القانونية، الدولة العلمانية، الدولة الدينية، دولة الرفاة، الدولة الحارسة، الدولة المتدخلة، الدولة الإسلامية، الدولة القومية، دولة محايدة، دولة نامية...إلخ،(المودع، عبد الناصر ، دليل المصطلحات السياسية، ص 215 وما بعدها) . وهذه المسميات الحقيقة رغم تعددها واختلافها فهي مسميات لمفهوم السلطة أو نظام الحكم في الدولة وليست مسميات للدولة كما سنرى .

المكونة للدولة فهي مقاعد محجوزة للأسر الحاكمة فيها ، ولاتوجد فيها سلطة تشريعية تقوم على الانتخابات كما هو متعارف عليه في جميع الدول الاتحادية أو الموحدة تقوم بوظفيتي التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية . فلا فصل فيها بين السلطات ولا وجود لمبدأ المواطنة المتساوية[26] . ولايوجد فيها تمييز بين السلطة والدولة .

المطلب الثاني : الدولة الموحدة Unified state

تعني الدولة الموحدة أن السلطة الإدارية مركزة بيد السلطة المركزية في العاصمة أو تحت إشرافها ، وليس فيها تعدد أو ازدواج للسلطة السياسية ، فالسلطة السياسية أحادية ، والدستور واحد ، والنظام القانوني واحد . ومع ذلك ليست الدول الموحدة من الناحية الإدارية ذات نمط إداري واحد ، فهناك دولا تعتمد المركزية الإدارية أسلوبا وحيدا للإدارة وهذه هي الدول التي نظام الحكم فيها نظام حكم فردي ، وأخرى تعتمد إسلوب اللامركزية الإدارية إلى جانب إسلوب المركزية الإدارية وهي الدول التي عرفت أنظمة حكم ديمقراطية ، وهما أسلوبان معتمدان في كثير من الدول في إدارة مؤسسات السلطة في الدولة (المرافق العامة القومية والمحلية ، والوحدات الإدارية) ، يجمعهما مصطلح التنظيم الإداري بصورتيه المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والمصطلح أقدم فكرة وأهم موضوع من موضوعات القانون الإداري[27].

– المركزية الإدارية la centralisation administrative وبالانقليزية تسمى the administrative centralization والتي تتم ممارسة الوظيفة الإدارية فيها من خلال أسلوبين هما : التركيز الإداري la concentration administrative ، وعدم التركيز الإداري la deconcetration administrative ويقصد بالأول تركيز سلطة البت في يد الرئيس الإداري ، ويقصد بالثانية تفويض صلاحيات ينظمها القانون في اتخاذ بعض القرارات إلى النواب والمرؤوسين ، سواء على مستوى ديوان الوزارة في العاصمة أو على مستوى مكاتب الوزارة في المحافظات[28]. على أن يبقى المفوض مسؤولا عما فوض فيه[29].

– أما اللامركزية الإدارية la decentralization administrative فتعني توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية بواسطة القانون ، وتمارسها تحت إشراف السلطة المركزية ، وتنقسم إلى قسمين : لامركزية مرفقية أو مصلحية ولا مركزية إقليمية regionalisme أو محلية . وهذه الأخيرة هي التي تعني الإدارة المحلية ويدعوها البعض خطأ بالحكم المحلي The local government ، وهي ليست كذلك .

مع التأكيد على : أن اللامركزية الإدارية (ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION) بصورتيها المرفقية والإقليمية توجد في الشكلين الموحد والاتحادي من الدول ، في حين أن الحكم المحلي (الذي يعني

---

[26] أنظر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال الرابط التالي : https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009?lang=ar

[27] المخلافي ، دائل محمد إسماعيل ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية دراسة مقارنة ، صنعاء ، 2000 ، ط4 ، ص 31 .

[28] بسيوني ، عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، مرجع سابق ، ص 89 ، 99 .

[29] المخلافي ، دائل ، مرجع سابق ، ص 42 .

اللامركزية السياسية political decentralization) لايوجد إلا في الدولة الاتحادية ، كما يمكن التأكيد أيضا على أنه من الناحية النظرية يمكن إدارة الدولة الموحدة أو الولايات في الدولة الاتحادية بالإسلوب المركزي ، إلا إنه لايمكن إدارة مؤسسات الدولة في الشكلين الموحد والاتحادي بالإسلوب اللامركزي وحده لأن هناك مؤسسات في الدولة لايمكن إدارتها إلا مركزيا ، كما سنرى فيما بعد .

والإدارة المحلية l`administration local في الدولة الموحدة ليست ذات نمط واحد أيضا من حيث الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها ومن حيث الرقابة التي تعمل في ظلها كما هي في بريطانيا وفرنسا واليمن[30] .

وفي حالة أن السلطات المحلية في الوحدات الإدارية المكونة للدولة تحررت من وصاية السلطة المركزية أو رقابتها بوجود نص في الدستور فإن اللامركزية الإدارية تتحول إلى لا مركزية سياسية وتصبح فيها السلطة مزدوجة سياسايا ، ومن ثم يتغير شكل الدولة من الشكل الموحد إلى الشكل الاتحادي للدولة . وهذا ما حدث في كثير من البلدان ذلك أن مؤسسات السلطة في الدولة الموحدة لم تعد قادرة على معالجة مشاكل المشاركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية مثل بلجيكا والبرازيل والإرجنتين وغيرها .

وهذا يؤكد على أن الانتقال من الشكل الموحد للدولة إلى الشكل الاتحادي للدولة لايمثل خطرا على وحدة الدولة ووحدة شعبها كما قد يعتقد البعض وأصبح يحذر منه ، بل نجزم بالقول إنه قد يكون سببا في الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها ، لأن مايحدث بالتحديد هو إعادة النظر في توزيع بعض الصلاحيات والاختصاصات في وظائف السلطة في الدولة بين المركز وبين الولايات دون المساس بركني الشعب والإقليم وهما ركنان أساسيان من أركان الدولة . وذلك مع بقاء المرافق السيادية من اختصاص السلطة الاتحادية في العاصمة والتي سنوضحها لاحقا .

المطلب الثالث : الدولة الاتحادية The federal state

تتعدد الأسباب والعوامل التي تدفع بالدول إلى إنشاء تكتلات كبيرة مثل الدولة الاتحادية ، غير أن الدافع الرئيس والمحرك الأساس للدول الداخلة في الاتحاد والتي تتنازل برضاها واختيارها عن سيادتها الخارجية وبعضا من سيادتها الداخلية هو الرغبة في أن تُكَوِنُ معاً دولة واحدة قوية ، مُهَابة الجانب بسبب ما سيتوفر لها من الموارد البشرية والعسكرية والسياسية والإدارية والمادية والجغرافية .

وفي حالة الدولة الموحدة (البسيطة) فإن التحول من الشكل الموحد إلى الشكل الاتحادي للدولة يعكس رغبة الأطراف الفاعلة في هذه الدولة أو تلك ، بل وحرصهم على البقاء في ظل دولة واحدة قوية ، بالحفاظ على عوامل قوتها ووحدتها السياسية والإدارية والبشرية والمادية والجغرافية والعسكرية ، وذلك من خلال الاتفاق على آلية جديدة ووفقا لقواعد دستورية لإدارة السلطة والثروة في الدولة على المستويين المركزي والمحلي ، وتوسيع خيارات جميع الفاعلين السياسيين . كما حصل وتحقق في دول كثيرة التي كان آخرها مملكة بلجيكا التي أصبحت ثلاث ولايات ، حيث أجازت الحكومة البلجيكية في عام 1993م قانونًا يجعل من البلاد دولة فيدرالية تضم مناطق الفلاندر ووالونيا

[30] أنظر : المخلافي ، دائل ، مرجع سابق ، ص 186 وما بعدها .

وبروكسل . وبمقتضى هذا القانون أصبح لكل منها برلمانها الخاص[31] . ومن المهم جدا أن نذكر بأن مساحة بلجيكا لاتزيد عن ثلاثين ألف وخمسمائة وثمانية وعشرون كيلو مترا مربعا (30528) ، محافظة الجوف اليمنية أكبر منها ب 18000 ألف كيلو متراً مربعاً ، وعدد سكانها حوالي 11 مليون نسمة حسب إحصاءات عام 2018م وإجمالي ناتجها المحلي السنوي 609 مليار دولار وفقا لتقديرات 2022م ، ولها ثلاث لغات رسمية هي الهولندية والفرنسية والألمانية [32]. وقد جرت عندنا في اليمن محاولات وطرحت أفكار على هذا الطريق في مؤتمر الحوار الوطني الشامل في اليمن الذي بدأ في 18 مارس 2013 م واختتم أعماله في 25 يناير 2014 م وأوصى وأقر الأخذ بالشكل الاتحادي للدولة[33].

وتتميز الدولة الاتحادية كما عرفناها سابقا عن الدولة الموحدة في أنها دولة قانونية (أو قل نظام الحكم فيها ، أو السلطة فيها سلطة قانونية) . وتوفرللمواطنين فرصا أكبر ومجالات أوسع وبالذات لأولئك المهتمين بالشأن العام والراغبين في المشاركة السياسية في صنع القرار على المستويين المحلي والمركزي ، من خلال السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية المشتقة من السلطة الأصلية (الدستور) ، بشكل يسمح ببقاء الفاعلين السياسيين في ولاياتهم أو أقاليمهم والعمل على تنميتها وخدمتها وإشاعة الاستقرار السياسي والحكومي على مستوى الدولة ، والحد من الصراعات ، بل ومنع التدخلات الخارجية ، بل ويسمح لهم كذلك بالمشاركة في صنع القرار ، على المستوى المركزي تجسيدا لمبدأي الاستقلال والمشاركة ومبدأ المواطنة المتساوية .

ورغم أن هذا الشكل يمثل حلا ومخرجا لمشكلة الصراع على السلطة والحفاظ على الوحدة والتفرغ لعملية التنمية كما ذكرنا لما يوفره من الأمن والاستقرار والأموال في اليمن وفي غير اليمن ، غير أن الممسكين بالسلطة للأسف يُظهرون مخاوفهم الضيقة حين تطرح فكرة الانتقال إلى الدولة الاتحادية كحل لمشكلة الصراع على السلطة ضمن مشروع للإصلاح السياسي الشامل يتم الانتقال إليه من دولة موحدة إلى دولة اتحادية ويعملون على عرقلته بدوافع كثيرة ، بل يعتبر البعض منهم مثل ذلك الطرح تفريطا في الوحدة الوطنية والسياسية ، ويتهمون من يتبناه بالتفريط في الدولة محتكرين بذلك من وجهة نظرهم الوطنية وبغض النظر عن دوافعهم في ذلك ، إلا أنني اعتقد أن مايحملهم على موقفهم هو : عدم معرفتهم بمضمون

---

(31) أنظر : تاريخ بلجيكا على الشبكة العنكبوتية من خلال الرابطين التاليين :
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7#:~:text=%D9%81%D9%8A%20%D8%B9%D8%A7%D9%85%201993%D8%8C%20%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86,%D8%A8%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7%20%D8%A5%D9%84%D9%89%20%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9%20%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84%D8%A9.

(32) – https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7

(33) أنظر : وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني اليمني ، 25 يناير ، 2014م ، ص 93 .

الدولة الاتحادية ، وعدم تمييزهم بين مفهومي الدولة والسلطة ، كما سنرى ، أو أنهم يتعمدون الخلط بينهما ومن عارضهم فقد خرج على الدولة ، وبالذات في منطقتنا العربية التي تكثر فيها التدخلات الخارجية المحمومة . كمايعتبرون أيضا أن إفساح المجال أمام مشاركة سياسية فاعلة في صنع القرار على المستويين المركزي والمحلي ليس مشروعا لتقوية الوحدة الوطنية ومن ثم الدولة وتحصينها تجاه الخارج ولجماً لتدخلاته على حد قولهم . فهل هناك فعلا مايبرر مثل تلك المخاوف ؟ وهل بالفعل أن الشكل الاتحادي للدولة سبب في تقسيم الدولة ؟ .

والباحث شخصيا لايرى مبررا لتلك المخاوف من الشكل الاتحادي للدولة على الوحدة الوطنية والسياسية لأن اليمنيين ليست لهم مشكلة مع الدولة والوحدة مشكلتهم فقط هي مع الممارسين للسلطة ، وحسب تشالرز دونبار Charles Dunbar فإن مشاعر اليمنيين تجاه الوحدة محفورة بعمق ولمدة طويلة ، ويضيف أنه ورغم القصور الذي رافق عملية الوحدة فإن تأييدها المعنوي بقي قويا حتى في الجنوب . ورغم الفجوة بين التوقعات والواقع فإنه لا توجد دلائل تشير إلى اعتقادهم بأن حل مشاكلهم سيكون في فصم عرى الوحدة ((34)). بل هم مع استمرار الوحدة في ظل الدولة الاتحادية حتى مع وجود العدوان والحصار على اليمن وتغذية المطالب الانفصالية منذ ثمان سنوات ، وعليه فالفيدرالية تعتبر ترسيخا للوحدة وتقوية لمداميكها حيث تسمح بمشاركة حقيقية ويعم معها العدل والمساواة وقيل قديما حصنها بالعدل قالها الخلفة عمر بن عبد العزيز رضي الله عنه لأحد ولاته حين طلب منه اعتماد موازنة لتحصين مدينته قال له الخليفة عمر بن عبدالعزيز رضي الله عنه : " .. بل حصّنها بالعدل , ورمّمها بتنقية طرقها من الظلم "[35] . ، هذا من جهة ، ومن جهة ثانية فإن الخطر على الوحدة الوطنية والسياسية هو في احتكار السلطة وليس في إفساح المجال أمام المشاركة الواسعة وهو ما يسميه برهان غليون بـ " المجتمع العصبوي"((36)).

، ويضيف ، وليس بشرط أن يظهر هذا النوع من المجتمع العصبوي في البلدان التي تعرف تنوعا عرقيا ودينيا ، ففي " (...) البلدان التي تتميز بوحدة الدين أو الجنس تظهر العصبوية على شكل عشائرية أو إقليمية ، وترتبط الدولة والسلطة المركزية بعشيرة الرئيس أو بقريته الخ." ((37)) . وهذه موجودة عندنا في اليمن ، وهي المخاطر الحقيقية المهددة للوحدة . والأمثلة على ذلك كثيرة فأكثر الدول التي تعرضت للانقسام أو جرت فيها محاولات على هذا الطريق هي دول موحدة وليست دولا اتحادية كما حدث في السودان ومحاولات في العراق واليمن وليبيا وسوريا ، وذلك لأن هؤلاء المتخوفين من الشكل الاتحادي للدولة قد منعوا أو على الأقل حدوا وعرقلوا عملية قيام أنظمة حكم

((34)) تشارل لزدونيا ، توحيد اليمن، الخطوات، السياسات، والآفاق في (عبده حمود الشريف) التحولات السياسية في اليمن، مصدر سابق، ص. 52.

(35) أ.د/ جابرقميحة

https://www.odabasham.net/%D8%B3%D8%A7%D8%AD%D8%A9%D8%AD%D8%B1%D8%A9/61447%D8%A3%D9%8A%D9%87%D8%A7%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D9%8%D9%85%D8%AD%D9%8E%D8%B5%D9%91%D9%90%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D9%84%20

(36) برهان غليون ، المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات ، دار الطليعة للطباعة والنشر ، بيروت ، 1979، ص. 79.

(37) نفس المرجع، ص. 76.

ديمقراطية حقيقية تعتمد الفصل بين السلطات وتسمح بمشاركة حقيقية تؤدي إلى تداول السلطة سلميا من خلال الانتخابات تحت نفس المخاوف وذلك لمنع مشاركة الفاعلين السياسيين من الأفراد والقوى السياسية في صنع القرار على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي من خلال الإدارة المحلية .

ولذلك فلا مبرر لمخاوفهم ، خاصة في الدول التي ليست فيها انقسامات عرقية أو طائفية او مناطقية سوى الاستمرار في احتكار السلطة ، ذلك لأن الانتقال من الشكل الموحد للدولة إلى الشكل الاتحادي هو أشبه بالانتقال من المركزية الإدارية إلى اللامركزية الإدارية في الدولة الموحدة ، فكلاهما يتم في نفس الدولة وعلى نفس الولايات (الأقاليم) ، الفرق بينهما في أن التحول من الدولة الموحدة إلى الدولة الاتحادية طابعه سياسي ، في حين أن الانتقال من المركزية الإدارية إلى اللامكزية الإدارية ذو طبيعة إدارية . أي أنه يتم توزيع الوظيفة السياسية في الأول وتوزيع الوظيفة الإدارية في الثاني ، وهذا يعني أن وظائف السلطة في الدولة الاتحادية يعاد توزيعها بواسطة اللامركزية السياسية ، في حين أن وظائف السلطة في الدولة الموحدة يعاد توزيعها من خلال اللامركزية الإدارية . والشكلان للدولتين في الأصل واحد ، والشعب واحد ، والإقليم واحد ، والجنسية واحدة ، والجيش واحد ، والأمن المركزي واحد ، والعملة واحدة ، والتمثيل الخارجي واحد ، والتجارة الخارجية واحدة والجواز واحد والبطاقة واحدة والرمز الدولي واحد وهكذا .

والشكل الاتحادي للدولة إلى جانب الشكل الرئاسي للنظام السياسي [38] ، وكذلك نظام التمثيل النسبي في الانتخابات[39] ذلك هو الذي يحد من النزاعات ويضمن توفير الفرصة للمشاركة السياسية وتوسيع الاختيارات للفاعلين السياسيين على مستوى الولايات والاهتمام بولاياتهم وتنمية مجتمعاتهم بدلا من التسابق والتنافس فقط وفي بعض الأحيان الصراع العنيف على المركز ، ويضمن كذلك تنمية سياسية واقتصادية وإدارية ووو إلخ .

ومع التأكيد على أن الخطر على الدولة ، أية دولة ، ليس في شكلها وإنما في إدارة السلطة فيها ، والعلاقة بين السلطة والدولة ، وبين السلطة والممارسين للسلطة . والأمثلة على ذلك كثيرة حيث كان سؤ إدارة السلطة في السودان سببا في انفصال جنوبه ، وكانت سببا كذلك في دفع الحراك الجنوبي في اليمن إلى المطالبة بالانفصال وكلاهما دولة موحدة وليستا اتحادية . مثلما أن سياسة أن سياسة الرئيس الأمريكي السابق ترامب كانت سببا في إيجاد انقسام في المجتمع الأمريكي .

ولاخوف إذا عندما تكون القواعد الدستورية المؤسسة للدولة ولنظام الحكم فيها عامة ومجردة كما ذكرنا سابقا بحيث تسمح لجميع الفاعلين السياسيين بالمشاركة في إدارة السلطة والثروة ، لأن القواعد الدستورية إذا كانت كذلك فلابد أن يكون نظام الحكم في الدولة نظام حكم ديمقراطي ، وهذا يعني أن السلطات فيه ستكون قائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على المستويين العمودي والأفقي ، ومن ثم ستكون هناك سيادة للقانون ، وهذا سيعمل على بناء الدولة وتكوين الأمة سياسيا وإداريا واقتصاديا وتنمو فيه المؤسسات السياسية ويقطع الطريق على

[38] مجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى ، العدد (1) ، مرجع سابق ص. 119 – 163 .

[39] مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة ، جامعة الناصر، العدد الثاني ، مرجع سابق . ص 227 – 271 .

التدخلات الخارجية وليس العكس . والقيام بذلك من وظائف السلطة في الدولة لأن من وظائفها أيضا هو تحقيق التوازن بين الفئات الاجتماعية ذات المصالح المختلفة ، ومن ثم تحقيق التكامل فيما بينها للحفاظ على استمرار الدولة واستقرارها عبر الزمان والمكان[40] . وللإمام علي عليه السلام حديث في نهج البلاغة بهذا المعنى في الخوارج لما سمع قولهم لا حكم إلا لله قال عليه السلام :

" كلمة حق يراد باطل . نعم إنه لا حكم إلا لله . ولكن هؤلاء يقولون لا إمرة إلا لله : وإنه لا بد للناس من أمير بر أو فاجر (1) يعمل في إمرته المؤمن . ويستمتع فيها الكافر . ويبلغ الله فيها الأجل . ويجمع به الفئ ، ويقاتل به العدو . وتأمن به السبل . ويؤخذ به للضعيف من القوي حتى يستريح به بر ويستراح من فاجر "[41].

وهذا الشكل للدولة ولنظام الحكم فيها والنظام السياسي هو الذي لايريده لنا الغرب ويعمل على منعه ومحاربته وفرض أشكال لاتمت للدولة الاتحادية بصلة مثلما حصل في العراق ، حيث لايمكن الحديث عن دولة العراق باعتبارها دولة اتحادية تنتهي معها مشكلة الصراع على السلطة لأنها لم تقم على الأسس التي ذكرناها سابقا وهي مبدأي الاستقلال والمشاركة والمواطنة المتساوية والتقسيم وفقا للمعيار الطبيعي واعتمد بدلا عن ذلك التقسيم المناطقي والطائفي لترسيخ المناطقية والطائفية ، وبالتالي فالدولة العراقية دولة طائفية وعرقية لايمكن الحديث فيها عن الدولة الاتحادية كما ذكرنا ، كما ان القوى السياسية توافقت خارج نصوص الدستور على أن تكون رئاسة الجمهورية للكرد ، ورئاسة الحكومة للشيعة ، ورئاسة البرلمان للسنة. وهذا الشكل لايحل مشكلة الصراع على السلطة ، بل يؤسس لصراعات مستقبلية لأنه تقسيم للدولة والمجتمع على أسس عرقية وطائفية وجهوية وهذه من شأنها ترسيخ عوامل الانقسام ، يعني أنها ليست قائمة على أساس مبدأ المواطنة المتساوية التي تسمح لأي مواطن من الوصول لأي من المواقع المذكورة إذا توفرت فيه الشروط الدستورية والقانونية ، كما أن التقسيم الإداري للدولة سياسي تحكمي اعتباطي لم يعتمد فيه المعيار الطبيعي للتقسيم وذلك يعني ديمومة الصراع وهذه إرادة الدولة الأمريكية ، وهذا الشكل من الدول فرض على منطقتنا فرضا كترجمة عملية لمخرجات مؤتمر كامبل للدول الاستعمارية الذي عقد في لندن في العام 1905م واستمر لمدة عامين وكان من مخرجاته الحيلولة بين العرب وبين إقامة دولتهم الوطنية المستقلة[42] . وهذا

---

(40) بنكوكوس ، أحمد ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مكتبة سيف ، وجدة ، المغرب ، 2001 ، ص 30 – 31 .

(41) الإمام علي عليه السلام ، نهج البلاغة ، خطب الإمفم علي عليه السلام ، الجزء الأول ، ص 91 . رابط المكتبة الشيعية
http://shiaonlinelibrary.com/%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%AA%D8%A8/1107_%D9%86%D9%87%D8%AC%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%A7%D8%BA%D8%A9%D8%AE%D8%B7%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%85%D8%A7%D9%85%D8%B9%D9%84%D9%8A%D8%B9%D8%AC%D9%A1/%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9_91
وجاء في هامش الصفحة 91 من نهج البلاغة نفسها للبرهنة على بطلان زعم الخوارج من أنه لا إمرة إلا لله " بأن البداهة قاضية أن الناس لا بد لهم من أمير بر أو فاجر حتى تستقيم أمورهم وولاية الفاجر لا تمنع المؤمن من عمله لإحراز دينه ودنياه وفيها يستمتع الكافر حتى يوافيه الأجل ويبلغ الله فيها الأمور آجالها المحدودة لها بنظام الخلقة وتجري سائر المصالح المذكورة، ويمكن أن يكون المراد بالمؤمن هو الأمير البار وبالكافر الأمير الفاجر "

(42) وثيقة كامبل السرية لتفتيت الوطن العربي ، مركز الكاشف للمتابعة والدراسات الاستراتيجية ، ص 2 ، 3 ،

الشكل المفروض أمريكيا على منطقتنا ، هو شكل غير مقبول أمريكيا أو كنديا وأوربيا !!!.

المبحث الثاني : التمييز بين مفهومي الدولة والسلطة

ونحن في إطار البحث عن حل لمشكلة الصراع على السلطة فإنه من المهم جدا أن نولي الجانب المفاهيمي حقه من الاهتمام في هذه الدراسة كي يتبين لنا ما يرتكبه السياسيين من أخطاء كارثية في حق الدولة والمجتمع بسبب التماهي لديهم في المفاهيم على رأي الدكتور عبدالإله بلقزيز ، وسنتناول هذا الموضوع في مطلبين إثنين هما :

المطلب الأول : الخلط بين مفهومي الدولة والسلطة

الخلط بين المفهومين هو الخطر الحقيقي على الدولة بأركانها الثلاثة (شعب ، إقليم ، سلطة) وسنعرض هنا لعدد من الأراء لكتاب ومفكرين وأكاديميين عرب[43] في حقل العلوم السياسية والقانونية وعلم الاجتماع السياسي لايميزون أو لايهتمون بالتمييز بين هذه المفاهيم فيما قالوه وكتبوه بين الدولة والسلطة ويستعملونها بمعنى واحد في معرض حديثهم عن الأزمة التي تعاني منها المجتمعات العربية ، واتفق جزء هام منهم على أن الأزمة التي تعاني منها المجتمعات العربية منذ عقود هي أزمة دولة قبل كل شيء .

فعلى سبيل المثال أكد المفكر الدكتور علي الدين هلال أستاذ العلوم السياسية في جامعة القاهرة في تحليله لهذه الأزمة في مصر على أنها عجز الدولة عن مسايرة التطور الاجتماعي وضعف قدرتها على التكيف مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحديثة . ذلك أن " الدولة التي اعتادت الإشراف الدقيق على الحياة الاقتصادية ، وعلى بقية الأنشطة المدنية أيضا تدخل في أزمة كلما تعرض هذا الإشراف إلى التهديد أو إلى التحدي من قبل قوى ومواقف وسلوكات وأعمال جديدة ، داخلية وخارجية "[44] . في حين يؤكد المفكر برهان غليون[45] أنه " بعد أن كانت الدولة لفترة طويلة وسيلة التحول والتغيير وتقديم الخدمات ، أصبحت تظهر في العقدين الأخيرين وكأنها العقبة الرئيسية أمام التغيير والتحول من أي نوع كان "[46] . كما يحدثنا عما يسميه أزمة " الدولة التحديثية " التي تطورت شيئا فشيئا إلى " دولة تعسفية " ، إلى الحد الذي أصبحت فيه " المصدر الرئيسي للفساد والانحطاط في القسم الأكبر من المجتمعات العربية اليوم "[47].

وقد استنتج مثل ذلك المفكر المغربي علي أومليل في كتابه : الإصلاحية العربية والدولة الوطنية[48]، من

http://alkashif.org/html/10/02/4/19.pdf

(43) وعدم التمييز لا يقتصر على من ذكرنا من العرب بل يشاركهم في ذلك كتاب غربيين من أوروبيين وأمريكان وغيرهم .

(44) السيد، ياسين (مشرف)، "الدولة، التحولات والمستقبل"، الشعوب المتوسطية، العددان 4241، آذار/مارس 1988، ص. 29.

(45) برهان غليون (ولد في 13 أيار/مايو 1945)، هو مفكر فرنسي سوري[1] وأستاذ علم الاجتماع السياسي ومدير مركز دراسات الشرق المعاصرفي جامعةالسوربون بالعاصمةالفرنسية باريس https://ar.wikipedia.org/wi

ki/%D8%A8%D8%B1%D9%87%D8%A7%D9%86_%D8%BA%D9%84%D9%8A%D9%88%D9%86

(46) غليون ، برهان ، المحنة العربية : الدولة ضد الأمة ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية، 1994 ، ص . 27 .

(47) غليون بربرهان ، المحنة العربية ، المرجع السابق ، ص. 238.

(48) أومليل ، علي ، الإصلاحية العربية والدولة الوطنية ، الدار البيضاء ، المركز الثقافي العربي ، 2005 ص 22 .

أن رواد " الإصلاحية العربية " على اختلاف مشاربهم قد عبروا عن : " اعتقادهم أن تفوق الغرب يكمن في تقدم مؤسساته ، وخاصة المؤسسة المنوط بها تدبير المجتمع ، أي الدولة ، إنما يعني أن تصورهم قد انحصر في المستوى السياسي الشكلي ، وهذه نقطة أساسية تجعلنا ندرك مدى فهمهم الحقيقي لما هو الغرب ، وبالتالي مدى إدراكهم لحقيقة تأخر بلدانهم "[49].

هذا الخلط بين مفهومي الدولة والسلطة سمح للبعض حسب الدكتور عبدالإله بلقزيز في أن يتحدث أو يكتب على أن السمة الرئيسة للصراع داخل المجتمعات العربية اليوم هي بين الدولة والمجتمع أو بين الدولة والمجتمع المدني أو يقول : إن هدف النضال الديمقراطي هو تغيير مضمون الدولة الاستبدادية أو أن الدولة دولة كافرة تناهض أحكام الدين وأصبح قتالها والخروج على سلطانها واجبا شرعيا[50].

وهذا يبين حجم المأزق المفاهيمي الذي نعيشه ، ويبين الخلط بين مفهومي الدولة والسلطة ، حيث وقع استعمال مفهوم الدولة بمعنى السلطة أو باعتبارها السلطة حين قال دولة تعسفية ، والأصل أن السلطة هي التي تتعسف وليست الدولة ، أو أن الدولة أصبحت مصدرا للفساد والأصل أنها السلطة وهكذا ، وسنرى الفرق بين المفهومين لتلافي ما قد ينتج عن استعمالهما بنفس المعنى من أخطار على سلامة الدولة واستقلالها وسيادتها .

المطلب الثاني : التمييز بين مفهومي الدولة والسلطة

إذا كانت الثورة ضد استبداد السلطة وطغيانها وفسادها عملا مشروعا ، بل واجبا دينيا ووطنيا بدأها الحسين إبن علي إبن أبي طالب في 61 هجرية ، ومن بعده زيد إبن علي إبن الحسين عليهم السلام في 122 هجرية ، فإن محاولة التمسك بالسلطة أو العودة إليها تحت أسنة الرماح في مواجهة الثورة يعتبر عملا غيرمشروع ، لأن السلطة ليست من الممتلكات الشخصية لمن كان يمارسها ، وبالتالي وجب عليه أن يدافع عنها ويحافظ عليها ، لأنه لم يكن أكثر من موظف وبالذات في وقتنا الحاضر ، ويجب أن يفهم كذلك . إلا في حالة الانقلابات التي يقودها أشخاصا في السلطة ضد السلطة الشرعية فإن مقاومتهم وتقديمهم للمحاكمة تكون في إطار الشرعية الدستورية ، أو في حالة العدوان على الدولة من أي دولة أخرى للحفاظ على استقلال الدولة ووحدتها وسلامة أراضيها ، وللحفاظ على أمن واستقرار المجتمع . مثلما يحدث من عدوان على اليمن فقد أوجب الدستور اليمني على السلطة حماية واستقلال وسيادة وسلامة أراضي الجمهورية واستقرار وأمن المجتمع [51]

وقد تصدى لموضوع التمييز بين المفهومين بجدارة الدكتور عبد الإله بلقزيز في دراسته المنشورة في مجلة شؤون عربية خريف 2005 تحت عنوان ضبط العلاقة بين الثنائيات في السياسات العربية مثل : السلطة والشعب ، الدين والسياسة ، الثروة والسلطة و الدولة والسلطة[52] ، وكما أن هناك التباس في المعنى حول مفهومي السلطة

---

(49) المرجع نفسه ، ص. 84.

(50) بلقزيز ، عبد الإله ، ضبط العلاقة بين " الثنائيات " في السياسات العربية ، مجلة شؤون عربية ، عدد 123 ، خريف 2005 ، ص 37 .

(51) أنظر : دستور الجمهورية اليمنية ، نصو المواد : 60 ، 61 ، 110 ، 137 ، 160 .

(52) بلقزيز ، بلقزيز ، عبد الإله ، مرجع سابق ، ص 34

والدولة هناك التباس أيضا في المعنى داخل مفهوم السلطة بين مفردات نظام الحكم والدولة ، وبين نظام الحكم والنظام السياسي ، وبين الحكومة ونظام الحكم ، وبين الحكومة والنظام السياسي وهكذا[53] ، غير أننا سنكتفي هنا بإظهار مخاطرالتباس المعنى بين مفهومي السلطة والدولة في الاستعمال السياسي ذلك أن الدولة ليست السلطة ، فالدولة كواقعة قانونية سياسية هي الشعب والأرض والسلطة ، والسلطة من التعريف هي الركن الثالث من أركان الدولة ، والدولة وفقا للدكتور بلقزيز تنتمي إلى حقل البنى والمؤسسات والسلطة تنتمي إلى حقل الممارسة ، والدولة تعبير عن تناقضات البنية الاجتماعية وتمثيل مكثف لتوازناتها ، أما السلطة ، فهي تعبير عن مصالح طبقة أو نخبة حاكمة أو فريق سياسي أو تحالف بين تكتلات سياسية ، الدولة فكرة مجردة أو نصاب متعال ومجرد لاتلامس تفاصيل الاجتماعي وتناقضاته العينية ، في حين أن السلطة نصاب سياسي متعين يتصل بمصالح طبقية أوفئوية أو سياسية ملموسة متعلقة بقوى معينة في المجتمع ، الدولة هي كناية عن الكيان والسيادة والسلطة كناية عن الحكم والسيطرة والهيمنة ، الدولة عنوان أمة أو شعب ، والسلطة عنوان طبقة أو كتلة طبقية[54].

والحديث عن الدولة إذا هو حديث عن أركانها الثلاثة ، الشعب والأرض والسلطة بدونها لايمكن الحديث عن دولة ، ولايمكن أن يحل أي ركن منها محل الدولة ، والسلطة السياسية كركن من أركان الدولة يمكن الحديث هي في ذات الوقت على أنها الدستور أو أنها مصدر نظام الحكم ، سواء كان ملكيا أو جمهوريا فهي (السلطة) مكونة من السلطات الثلاث : التشريعية والتنفيذية والقضائية .

بموجب الدستور فالسلطة هي جزء من الدولة وتنتمي إلى البنى والمؤسسات ، والسلطة التي نريد تمييزها عن الدولة هي السياسات أو الممارسات التي تقوم بها نخبة حاكمة بغض النظر عن كيف وصلت إلى السلطة[55] . ولأن الشيئ بالشيئ يذكر فلا يمكن القول بأن النظام السياسي هو السلطة السياسية أو أنه نظام الحكم لأن السلطة السياسية ونظام الحكم يقومان في وجود السلطات الثلاث ، في حين أن النظام السياسي ووفقا لمبدأ الفصل بين السلطات يقوم ويظهر ويتغير على مجموع العلاقات بين السلطات الثلاث[56] .

وعليه فلا يجوز القول بأن المعارضة معارضة للدولة ، أو أن النضال من أجل التغيير هو نضال في وجه الدولة ، وبالتالي فإن التمييز بين هذه التقابلية بين المفهومين هو نضال من أجل بناء الدولة ، لأن الخلط بين المفهومين قد أدى ببعض المعارضات العربية في معارضتها للسلطة (للممارسين للسلطة) إلى التفريط في الدولة كما حدث للأسف مع المعارضة العراقية التي فرطت في الدولة العراقية وصدقت على إسقاطها حين غزو العراق واحتلاله في عام 2003م[57] ، وماحدث في سورية من انتهاك لسيادة الدولة واحتلال أجزاء كبيرة من أراضيها ، وحدث في ليبيا في سبيل سعي المعارضة لإسقاط الممارسين للسلطة فقد فرطوا في الدولة ، ومثل ذلك مايجري في اليمن

(53) أنظر : دراستنا في ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى ، العدد (1) ، مرجع سابق .ص 119 – 163 .

(54) بلقزيز ، عبد الإله ، مرجع سابق ، ص 38.

(55) بلقزيز ، نفسه ، ص 38 .

(56) أنظر دراستنا في : مجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى ، العدد (1) ، مرجع سابق .ص 119 – 163.

(57) بلقزيز ، عبد الإله ، مرجع سابق ، ص 39 .

في سبيل عودة هادي وجماعته للسلطة فقد صادقوا على إسقاط الدولة اليمنية واحتلال أجزاء كبيرة من أراضيها وشرعنت لعدوان بدأ قبل سبع سنوات وتحديدا في 26 مارس 2015م ولازال مستمرا حتى كتابة هذه الدراسة ، ويسير على منوال هادي ماسمي بمجلس القيادة الرئاسي الذي أعلن عنه مؤخرا في الرياض في 7 إبريل 2022م من قبل دول تحالف العدوان على اليمن . فإذا كانت المعارضة في مواجهة الممارسين للسلطة جائزة فإنه لايجوز معارضة الدولة والتفريط فيها وفقا لنصوص الدستور والقانون .

ويؤكد ماسبق على أن مايجري في السلطة وخارجها وحولها من محاولة الاستئثار بها (بالسلطة) والحد من المشاركة وعدم التمييز بين مفهومي السلطة والدولة هو أس المشكلة وجوهرها وهي مفتاح الحل في الوقت ذاته ، فهل أن المشكلة في اليمن تكمن في الانفصال أم في غياب الدولة ؟ وهل أن الحل في استمرار الوحدة أم في بناء الدولة ؟ .

وتكمن المشكلة في غياب الدولة وأن الحل في بناء الدولة ، وذلك لأن استمرار الوحدة متوقف على بناء الدولة أي الدولة العادلة (السلطة العادلة) قال الخليفة عمر بن عبدالعزيز رضي الله عنه لأحد عماله حين طلبه في اعتماد مبلغ من المال ليحصن مدينته ببناء سور حولها قال له الخليفة عمر بن عبدالعزيز : " حصنها بالعدل ونقي طرقاتها من الظلم"[58] . والشكل الاتحادي للدولة هو الطريق إلى تحقيق العدل بمعناه الواسع والضيق كما أراده الله لنا وهو محور جميع الشرائع السماوية والأمر متوقف على مقدرة الفاعلين السياسيين اليمنيين في السلطة والمعارضة في التوصل إلى اتفاق حقيقي على قواعد دستورية تسمح بالحد من الصراعات وتضمن المصالح الحيوية لجميع الأطراف ، وتضمن كذلك مشاركة الجميع في إدارة السلطة والثروة من خلال إعادة النظر في وظائف السلطة في الدولة وهذا سيكون محور حديثنا من خلال مفهومي الفيدرالية السياسية والفيدرالية المالية وضمانات نجاحها فكيف ذلك ؟ .

الفصل الثاني : الفيدرالية السياسية والفيدرالية المالية وضمانات نجاحهما .

إذا كانت الفيدرالية حلا مثاليا لإدارة الاختلافات الناتجة عن عوامل عرقية أو لغوية أو مذهبية أو دينية فإنها في حالة الدولة المتجانس شعبها عرقيا ولغويا ودينيا ستكون أكثر نجاحا ومثالية . وهذا الشكل للدولة هو طريقنا للاستقلال والعزة والاستقرار والتقدم ، مالم فينتظرنا قول عبدالرحمن الكواكبي : " إذا لم تُحسن أمة سياسة نفسها ، أذلَّها الله لأمة أخرى تحكمها , ومتى بلغت أمة رشدها ، وعرفت للحرية قدرها ، استرجعت عزها "[59] .

---

[58] أ.د/ جابرقميحة
https://www.odabasham.net/%D8%B3%D8%A7%D8%AD%D8%A9%D8%AD%D8%B1%D8%A9/61447%D8%A3%D9%8A%D9%87%D8%A7%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85%D8%AD%D9%8E%D8%B5%D9%91%9%90%D9%86%D9%87%D8%A7-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D9%84%20%20

[59] (
https://vip2099.wordpress.com/2018/01/15/%D8%A5%D8%B0%D8%A7-%D9%84%D9%85-%D8%AA%D9%8F%D8%AD%D8%B3%D9%86%D8%A3%D9%85%D8%A9%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9%D9%86%D9%81%D8%B3%D9%87%D8%A7%D8%8C%D8%A3%D8%B0%D9%84%D9%8E%D9%91%D9%87%D8%A7-%D8%A7/
)

إنه التغيير من أجل الاستقرار ، من أجل حل مشكلة الصراع على السلطة ، من أجل الوحدة ، من أجل التنمية ، وللجم تدخلات الخارج ووضع حد لها . ولكن الكثير (من الممسكين بالسلطة) يحجم وللأسف عن فكرة التغيير ، وبالذات إذا كان التغيير سياسيا بمحتوى ديمقراطي ، رغبة منهم حسب دعواهم في تحقيق وحماية الاستقرار ، ظنا منهم بأن التغيير مهدد أو معرقل للاستقرار في حين أن الأمر عكس ذلك قال تعالى : " إن الله لايغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم " صدق الله العظيم . والتغيير حسب الدكتور حازم الببلاوي قد يكون مدخلا للاستقرار ، بل إن مقاومة التغيير قد تكون سببا في عدم الاستقرار ، ذلك أن الاستقرار لايعني الجمود وعدم التغيير بل معناه الملائمة بين الظروف والأوضاع والنظم والقواعد . ولأن الظروف والأوضاع في تغير مستمر فكذلك النظم والقواعد يجب أن تكون كذلك ، لأن عدم مسايرة الأخيرة للظروف والأوضاع قد يولد المصادمات والانفجارات الأمر الذي يهدد الاستقرار من أساسه . فالاستقرار والاستمرار إذاً يتطلب توازنا مستمرا بين طرفي معادلة التغيير ، هذا التوازن لايتحقق إلا بمتابعة هذه التطورات وأحيانا الإسراع بها وتحريكها وليس الوقوف أمامها ، وهو توازن متحرك أيضا وهو أقرب إلى توازن راكب الدراجة يستمر طالما كان متحركا إلى الأمام ، ويختل وقد يسقط إذا توقف[60] . وهذا ينطبق على الأوضاع والظروف في اليمن تمام الانطباق وتشبه إلى حد كبير الأوضاع والظروف التي عاشتها سويسرا في منتصف القرن التاسع عشر وكانت الفيدرالية السويسرية الإطار الوحيد الكفيل بإدارة التنوع والاختلاف والتوفيق بين مختلف العناصر السياسية والذي حفظ لسويسرا وحدتها الوطنية والسياسية.

ومعلوم أن الدولة الاتحادية تنشأ وفقا لوثيقة داخلية هي الدستور ، سواء نشأت هذه الدولة عن طريق انضمام دول مستقلة إلى بعضها البعض ، أو عن طريق تحول دولة موحدة إلى دولة اتحادية ، وفي كلتا الحالتين فإن السلطة في الدولة الاتحادية تعمل على تحقيق تضامن ووحدة شعب هذه الدولة ، حيث تكون رغبة شعوب الدول المستقلة في الحالة الأولى المنضمة إلى دولة الاتحاد هي في قيام دولة واحدة ، ورغبة شعب الدولة البسيطة أو الموحدة في الحالة الثانية هي البقاء في دولة واحدة ، وأن الدولة الاتحادية هي الوسيلة الوحيدة للبقاء في حالة وحدة ، والأمثلة على ذلك كثيرة ، وذلك لعجز سلطات الدولة الموحدة في اللامركزية الإدارية عن القيام بمهامها نتيجة للاختلافات المستمرة والدائمة بين المناطق ، ليس لعوامل لغوية أوعرقية أومذهبية فقط ، وإنما قد يكون الاختلاف نتيجة لعوامل جهوية أومنا طقية بسبب فساد السلطة واستبدادها واستئثارها بالسلطة والثروة (الموارد) وغياب العدل والمساواة ووإلخ . وفي هذا الشكل الاتحادي للدولة فإن الدول الداخلة في الاتحاد أو الولايات الناشئة من عملية التحول من الدولة الموحدة إلى الدولة الاتحادية لاتملك الحق في الانفصال . كون أرض الدولة وفقا للنصوص الدستورية كل لا يتجزأ ، ولايجوز فصلها أو التنازل

(60) البِلاوي ، حازم ، التغيير من أجل الاستقرار ، درا الشروق ، القاهرة ، ط الأولى ، 1992م ، ص 17 .

عن أي جزء منها ، بل إن بعض الدول الاتحادية التي تعطي في دساتيرها للأقاليم المشكلة للاتحاد حق الانفصال لم تنفصل مثل الاتحاد الإثيوبي وهذا يعتمد كثيرا على معيار التقسيم الإداري المتبع ، ولانرى خطرا يتهدد الدولة أي دولة (الاتحادية أو الموحدة) إلا شكل السلطة وفسادها وظلمها التي قد تساعد على تفكك الدولة مثلما حدث في السودان ، ومثل مايحدث في اليمن بعد 1994م من مطالب بفك الارتباط ومثلما حدث في الاتحاد السوفيتي . وفي كل الأحوال ، وكيفما كان شكل الدولة ، اتحادية أو موحدة ، فإن المرافق السيادية في الدولة لاتدار إلا مركزيا وهي من صلاحيات السلطة المركزية في العاصمة ولايوجد معها مبرر للمخاوف من خطر الشكل الاتحادي للدولة على وحدة الدولة الوطنية والسياسية وهذه كلها من مظاهر الوحدة في الدولة الاتحادية وضماناتها . سنفصل في ذلك من خلال مبحثين إثنين هما : الفيدرالية السياسية والفيدرالية المالية .

المبحث الأول : الفيدرالية السياسية وضمانات استقرار الدولة ونجاح الفيدرالية

رأينا فيما سبق كيف أن الدولة اليمنية السبئية قد سادت ووصلت مستعمراتها إلى فلسطين والعراق حين قامت على مشاركة جميع الفاعلين السياسيين في صنع القرار وتجسدت فيها وترسخت الوحدة الوطنية ويمكن العودة إلى مثل هذه الوضعية ولكن بشرط إعادة بناء نفس النموذج الذي يسعى الغرب حثيثا للحيلولة بيننا وبينه ، باستهدافه سياسيا لكل دول المنطقة . مع التأكيد عى أن اختياري للشكل الاتحادي للدولة في إطار مشروعي للإصلاح السياسي الجذري لم يأت صدفة أو اعتباطا وإنما ناتج عن وعي ودراسة وفهم عميق لمبدأ الفصل بين السلطات على المستويين العمودي والأفقي ، وأركانه المتمثلة في فكرتي التوازن بين السلطات ، وإيقاف السلطة للسلطة[61] . وكيف كان سببا في تقدم الدول الغربية ؟ .

وعندما نتحدث عن الدولة الاتحادية ، فإننا نتحدث عن توزيع للسلطات عموديا بين المركز والولايات أي أننا نتحدث عن إزدواج للسطة السياسية ونتحدث عن توزيع أفقي للسلطات في المركز وفي الولايات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وعندما نتحدث عن الدولة الاتحادية فنحن نتحدث أيضا عن دولة يسود فيها القانون ، ونتحدث عن دولة نظام الحكم فيها يجب أن يكون ديمقراطيا ووو وهكذا نتحدث عن توازنات يحدثها الدستور الاتحادي على المستويين المركزي والولائي عملا بمبدأ الفصل بين السلطات عموديا وأفقيا .

وذلك أن الدستور الذي تنشأ بموجبه الدولة الاتحادية سيوجد العديد من التوازنات بين السلطات المركزية في العاصمة الاتحادية أولا ، ثم توازن بين السلطات في العاصمة وعواصم الولايات المشكلة للدولة ، وتوازن ثالث بين الولايات الكبيرة والصغيرة ويفرض أخيرا توازنا للسلطات داخل كل ولاية . وهذا يضمن لنا حماية الوحدة الوطنية والسياسية . كما أنه من المسلمات أيضا في الدولة الاتحادية أن يكون النظام الإداري السائد فيها هو نظام اللامركزية الإدارية الذي تتمتع فيه الوحدات الإدارية بالشخصية

(61) لمزيد من التفاصيل يمكن العودة إلى بحثنا شكل النظام السياسي وحل مشكلة تركيز السلطة ، مجلة كلية الحقوق ، جامعة أروى ، مرجع سابق 119 – 167 .

الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ولها مجالس محلية منتخبة كما هو موجود حاليا في اليمن ويجب اعتماده وبقائه كما هو ثلاثة مستويات ، المستوى المركزي وعلى مستوى عاصمة الولاية ، والمديرية للتقليل من التكاليف المالية والتعقيدات الإدارية مع إعادة النظر فيما يخص التقسيم الإداري لبعض الولايات وكذلك اعتماد نظام التمثيل النسبي في الانتخابات العامة على مستوى مجلسي النواب والاتحاد في العاصمة وعلى مستوى برلمانات الولايات والمجالس المحلية للوحدات الإدارية وبدون نسبة حسم وبطريقة أكبر البواقي في توزيع الأصوات وبحاصل انتخابي واحد وبالقائمة المغلقة كما بينا في دراستنا عن مستقبل المشاركة السياسية في اليمن .

فماهي مبررات الأخذ بالشكل الاتحادي للدولة (مطلب أول) ، وما هي الأقاليم التي تتكون منها الدولة (مطلب ثانٍ) ، وماهي ضمانات نجاح الدولة (التمثيل ، تعديل الدستور) . ومشاركة (تمثيل) الولايات على المستوى المركزي والمحلي (مطلب ثالث) ، وأخيرا إجراءات تعديل الدستور (مطلب 4) .

المطلب الأول : مبررات الشكل الاتحادي للدولة

الأصل في أن ما نطرحه يتوخى العدل والمساواة وكرامة الإنسان وسعادته من خلال إيجاد التوازن والفصل بين السلطات ، وبدون الأخذ بعين الاعتبار تلك المبادئ في شكل الدولة وفي شكل النظام السياسي وشكل النظام الانتخابي فإننا سنعود إلى المربع الأول وستتكرر أخطاء الماضي .

ونعلم جميعا أن المظالم التي وقعت على مناطق كثيرة في الدولة اليمنية بسبب سؤ الإدارة والتعسف في استعمال السلطة قد أوجدت لنا ماعرف بـ : القضية الجنوبية ، قضية صعدة ، وبقية القضايا الوطنية الأخرى في تهامة وفي المناطق الوسطى إلخ ، وقد كان من نتائج كل ذلك ثورة شبابية شعبية عارمة في 11 / 2 / 2011م ، تلتها ثورة تصحيحية في 21 / 9 / 2014م ، وذلك بسبب سؤ الإدارة أو تعمد الإساءة ، فكيف لو أننا قمنا بتقنين الغبن والظلم وعدم المساواة من خلال نصوص دستورية وقانونية كما أراد البعض في بعض مخرجات الحوار ومسودة الدستور [62] ؟ .

وهذه أهم المبررات للأخذ بالشكل الاتحادي للدولة :

- أن خيار الشكل الاتحادي خيار ضروري للحفاظ على الوحدة في مواجهة المطالب الانفصالية وفك الارتباط .
- أن الشكل الفيدرالي يجمع بين مزايا الوحدة والاتحاد وفيه تتحقق قوة الدولة والتكامل بين أعضائها ، والحفاظ على نسيج الشعب وترابطه ، حيث تكون المساواة والعدالة وحسن الإدارة هي صور هذه الدولة .
- أن الشكل الاتحادي للدولة ، وفقا للمعيار الطبيعي ، سينهي وإلى الأبد ثنائية الشمال والجنوب القائمة على التعارض والتناقض ، وتحل محلهما الأقاليم أو الولايات التي ستقوم على المنافسة في الانجاز والتنمية بعيدا عن المناكفات والمماحكات .

[62] كتبت في هذا ورقتين قدمتهما في حينه إلى لجنة صياغة الدستور وحذرت فيها من أثر ذلك على الوحدة الوطنية وعلى الدولة ، تحت عنوان بين يدي لجنة صياغة الدستور 1 و 2 . بتاريخ 2 / 5 / 2014م .

- أن هذا الشكل يعمل على إعادة توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ، وتوزيع المسؤولية فيما بينها وتفعيل دور الرقابة الشعبية ، لأن الحاكم المركزي مهما كانت كفاءته ونزاهته وقدراته ، فإنه لن يكون قادراً على التوفيق بين كل الاختصاصات .
- أن نظام اللامركزية الإدارية حتى وإن كانت في حدها الأقصى في الدولة البسيطة (الموحدة) غير قادرعلى تقديم الحلول لمعالجة تطلعات اليمنيين في المشاركة السياسية ، على عكس الدولة الاتحادية التي تقدم حلاً عادلاً ومنصفاً للمشاركة السياسية من خلال ما يُعرف بالديمقراطية الإقليمية أو المحلية ، وهو ماسيعمل على تخفيف الضغط على المركز ، بل ويساهم في إعادة توزيع الخدمات ويحد من هجرة الكفاءات من الولايات إلى العاصمة بحثا عن فرص عمل .
- أن العديد من الدول تحولت من الشكل الموحد أو البسيط للدولة إلى الشكل الاتحادي لمواجهة قضايا المشاركة السياسية ، والاستقرار والتنمية ، مثل روسيا والبرازيل والأرجنتين والمكسيك ، وكان آخرها بلجيكا في العام 1993م .

- أن قيام دولة اتحادية في اليمن على أساس فيدرالية المحافظات (22 أو 26 ولاية) سيمنع من قيام دكتاتورية الأقاليم " المفصلة " ، كما يمنع أيضا من استقواء الأقاليم في مواجهة السلطة الاتحادية ويمنع تدخل الخارج .

المطلب الثاني : التقسيم الإداري لإقليم الدولة

نقطتان في هذا المطلب سيتم الحديث عنهما هما التقسيم الإداري لإقليم الدولة الاتحادية (أ) ، والصلاحيات والاختاصصات لكل من المركز والولايات (ب) .

أ – عملية التقسيم الإداري لإقليم الدولة واحدة من أهم ضمانات الفيدرالية ونجاحها ، ويتم التقسيم سياسيا بين المركز وعواصم الأقاليم ويتم فيها توزيع الوظيفة السياسية من خلال مايعرف باللامركزية السياسية ، وتقسيم إداري بين عواصم الولايات والمديريات وتتولاها الولايات بنفسها من خلال مجالسها التشريعية وفقا لنظام اللامركزية الإدارية ، وسنتحدث هنا فقط عن اللامركزية السياسية على اعتبار أن اللامركزية الإدارية قائمة وموجودة تدار بها ومن خلالها كل الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات . وتأتي أهمية التقسيم السياسي والإداري لإقليم الدولة كونه المجال الذي تتم فيه عملية المشاركة السياسية وتنفيذ مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلخ ، غير أن نجاح عملية التقسيم تتوقف على اختيار معيار التقسيم الذي يراعي الظروف والأوضاع السياسية والروابط الإنسانية القائمة بين أفراد المجتمع التي تشكلت عبر التاريخ والتي ترجع في ظهورها وتكوينها إلى ماقبل وجود الدولة وهذا هو المعيار الطبيعي الذي يعترف بالأشياء كما هي وهو المعيار العلمي والذي يحوز على رضى المواطنين ، ويضيف الدكتور دائل المخلافي أنه معيار يمتاز بواقعيته وملائمته للأوضا ع الاجتماعية والروابط الإنسانية وأنه قد ساد في معظم أنظمة افدارة المحلية في الدول

المتمدينة [63] . المعيار الطبيعي في التقسيم بطبيعة الحال هو الذي يتبع في حال الدولة الاتحادية التي تنشأ من تحول دولة موحدة إلى دولة اتحادية حيث يتم الاعتراف بالمحافظات أوالولايات القائمة حسب التسمية كما هي بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها كما حدث في دول كثيرة على اعتبار أن هذه الولايات موجودة أصلا قبل وجود الدولة وسنضرب على ذلك أمثلة ، ووفقا لهذا المعيار الذي يراعي العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية فإن فيدرالية المحافظات هو الشكل الملائم والمناسب لنا في اليمن لإقامة الدولة الاتحادية . وهذا الشكل هو الذي يضمن نجاح الشكل الاتحادي للدولة في حل مشكلة الصراع على السلطة ويمكن أبناء هذه الولايات من حكم أنفسهم بأنفسهم والمشاركة في تشكيل المؤسسات الاتحادية وتحقيق الاستقرار والتنمية تحت سقف الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية . وهذا المعيار معمول به أيضا في حالة الدولة الاتحادية التي تنشأ بانضمام دول مستقلة إلى بعضها فكل من الدول المنضمة تعتبر مكونا من مكونات الدولة الجديدة وفقا للمعيار الطبيعي بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها . كما حدث في دول كثيرة منها على سبيل المثال :

1- سويسرا التي لاتزيد مساحتها عن 41285 كم2 ، وعدد سكانها حسب تعداد 2018م ثمانية مليون وستمائة ألف نسمة وتتكون من 26 كانتوناً (20 كانتون و6 أنصاف كانتون) . كل كانتون له دستوره الخاص (الذي يصادق عليه البرلمان الفدرالي)[64] .منها إقليم بازل الذي لا يتجاوز أل 37 كم2 . وهذا الشكل الاتحادي للدولة هو الذي حفظ لسويسرا وحدتها الوطنية والسياسية وكانت العبر المستخلصة من الحرب الأهلية ماثلة أمام مؤسسي الدولة الجديدة عند صياغة العقد الاجتماعي السويسري الجديد في 1848م . يظهر دور السلطة في التوفيق بين مختلف العناصر السياسية واللغوية والإثنية والدينية ، المكونة للمنطقة الأوروبية الضيقة ، التي كانت تحتلها سويسرا . وكانت الفيدرالية الإطار الوحيد الكفيل بإدارة مثل ذلك التنوع . واللغة الألمانية والفرنسية والايطالية والرومانشية لغات رسمية للدولة السويسرية . وناتجها الإجمالي السنوي 678 مليار دولار .

2- ألمانيا حيث أصبحت دولة اتحاية من 16 إقليما أو ولاية بعد عملية التوحيد في 3 اكتوبر عام 1990[65] وذلك بجمع الولايات في ألمانيا الغربية وعددها 11 ولاية مع ولايات ألمانيا الشرقية وعددها 5 خمس ولايات . مساحتها 357 ألف كم2 ، وعدد سكانها 80 مليون نسمة ، وناتجها الإجمالي السنوي 3 ترليون و325 مليار دولار[66] . وفيها ولايات لاتتجاوز مساحتها 404 كم2 ، 755 كم2 و 892كم2 .

---

(63) المخلافي ، دائل ، مرجع سابق ، ص 74 ، 75 .

(64) https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%88%D9%8A%D8%B3%D8%B1%D8%A7#%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A

(65) https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9_%D8%AA%D9%88%D8%AD%D9%8A%D8%AF_%D8%A3%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A7

(66) https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A7

مساحة اليمن أكبر منها ب 200 ألف كم2 . وهذا الذي يفترض أن يحدث في اليمن .

3- بلجيكا حيث أجازت الحكومة البلجيكية في عام 1993م قانونًا يجعل من البلاد دولة فيدرالية تضم مناطق الفلاندر ووالونيا وبروكسل . وبمقتضى هذا القانون تمتعت الفلاندر ووالونيا بسلطات أكبر في مناطقهما وأصبح لكل منها برلمانها الخاص [67] . ومساحتها 30528 كيلومترا مربعا ، وعدد سكانها حوالي 11 مليون نسمة حسب إحصاء عام 2018م [68] . وهي أصغر كثيرا من محافظة الجوف اليمنية ، كما أن مساحة الدولة السويسرية ودولة بلجيكا مجتمعتين أصغر من مساحة محافظ المهرة اليمنية . وهذا يؤكد صوابية فيدرالية المحافظات .

كان بالإمكان أن نسوق الكثير من الأمثلة لولا خشية الوقوع في مصيدة التطويل وهذا المعيار للتقسيم هو المعيار العلمي لنا في اليمن ، وذلك لأن ضمان نجاح الأقاليم الفيدرالية يتطلب في الحد الأدنى شروطا لا بد من توافرها ، مثل رابطة الهوية والانتماء التي تشكلت في الفترات الزمنية السابقة على الاتحاد ، وهذه موجودة في المحافظات الحالية ، التي قد تجذرت بين أبنائها وأصبحوا يشعرون بوحدة الانتماء إلى محافظتهم برغم من وجود الاختلافات السياسية التي بينهم ، وهذا أمر ملموس بالنسبة لنا كيمنيين ، وهو شرط لنجاح الفيدرالية ، كما أن أمثلة ذلك موجودة في كل الدول الاتحادية حيث تُكَوِّن دولة الاتحاد من الأقاليم التي هي أطرافها بغض النظر عن كبر الإقليم أو صغره من حيث المساحة والسكان .

وهو خيار علمي وواقعي وغير مكلف من الناحيتين المالية والإدارية ولا يحتاج لأكثر من التوافق على صيغة اللامركزية السياسية (الحكم المحلي) في الدستور الاتحادي الجديد بديلا عن اللامركزية الإدارية في الدستور الحالي ، لننتقل إلى صيغة الدولة الاتحادية . وكل الهياكل والهيئات والمؤسسات موجودة . مع بقاء نظام اللامركزية الإدارية بصورتيها المرفقية والإقليمية على مستوى الولايات والمديريات واعتماد شركات المساهمة المختلطة القائمة على الاكتتاب العام في إدارة المرافق العامة والقطاعات الانتاجية مثل الكهرباء والنفط والغاز والموانئ ، بحرية ، برية و جوية ، والإسمنت وو إلخ . مع الاتفاق على تحديد الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات .

ب - توزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات (او العلاقة بين السلطات).

هناك أكثر من أسلوب أو طريقة في تحديد الاختصاصات وهي مرتبطة في الأغلب الأعم بنشأة الدولة . وقد جرت العادة على :

1 - أن يحدد الدستور صلاحيات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر وما لم يذكره فهو من اختصاص الولايات وهذا يتم في الدولة التي نشأت من تجمع

---

[67] أنظر : تاريخ بلجيكا على الشبكة العنكبوتية من خلال الرابطين التاليين :
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7#:~:text=%D9%81%D9%8A%20%D8%B9%D8%A7%D9%85%201993%D8%8C%20%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86,%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7%20%D8%A5%D9%84%D9%89%20%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9%20%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84%D8%A9.

[68] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7

إرادات دول مستقلة ، تسعى لأن تحتفظ بجزء كبير من استقلالها الداخلي .

2 – والإسلوب الآخر يحدد فيه الدستور صلاحيات واختصاصات سلطات الولايات على سبيل الحصر وما لم يذكره فهو من اختصاص السلطة الاتحادية ويتم هذا في الدولة الاتحادية التي نشأت من تحول دولة بسيطة إلى دولة مركبة(اتحادية) .

3 – وفي كل الأحوال ، وكيفما كان شكل الدولة ، اتحادية أو موحدة ، فإن المرافق السيادية في الدولة لاتدار إلا مركزيا وهي من صلاحيات السلطة المركزية في العاصمة وهي على مستويين ، مرافق سيادية على المستوى الوطني ، ومرافق سيادية على المستوى الدولي

- مثل : الجيش والأمن الاتحادي (الأمن المركزي) ، والمخابرات العامة والأمن القومي ، والمباحث الفيدرالية والتمثيل الدبلوماسي (الإيجابي والسلبي) وجواز السفر والعلم والنشيد الوطني وإعلان الحرب والسلام والسياسة الخارجية والتجارة الخارجية وإبرام المعاهدات وسك النقود المعدنية وطبع العملة الورقية ، والثروات الطبيعية في باطن الأرض وعلى ظهرها وعوائدها ، وفي البحر وعلى أرضه وفي باطن أرضه ، والموانئ برية وجوية وبحرية والجمارك وضريبة الدخل ، والبريد وحماية البيئة ، وفصل النزاع بين السلطة الاتحادية وسلطات الولايات ، وبين سلطات الولايات وبعضها ، وكذلك قبول ولايات جديدة للاتحاد أو إنشاء ولايات جديدة..إلخ كلها من اختصاص السلطة الاتحادية ، وقد تم الاتفاق على ذلك في مخرجات مؤتمر الحوار الوطني[69] .
- كما أن بعض الدساتير الاتحادية قد تفرض على الولايات أن تتبع في نشأة دساتيرها أن تكون بموافقة الشعب وأن تلتزم بالإجراءات التي يحددها الدستور الاتحادي في التعديل وأن تلتزم مثلا بشكل النظام السياسي وبشكل النظام الانتخابي وهكذا(70) ، وقد يفرض الدستور الاتحادي موافقة الجمعية الوطنية المكونة من مجلسي النواب والاتحاد على دساتير الولايات كما هو الحال في سويسرا(71) .
- والقاعدة الأساس في ممارسة وتحديد اختصاصات سلطات الولايات هو أن تشرع السلطات التشريعية فيها ما تشاء بشرط عدم مخالفة الدستور والقوانين الاتحادية .
- والسلطة التنفيذية تنفذ القوانين الاتحادية والقوانين المحلية ، إذا لم تكن هناك مؤسات تتبع السلطة الاتحادية ، والقضاء الاتحادي والشرطة الاتحادية يختصان بالجرائم الاتحادية في الولايات والقضاء والشرطة الولائيين يختصان بالجرائم غير الاتحادية . والقانون الاتحادي هو الذي يحدد ماهية الجريمة الاتحادية .
- يتم تحديد كثير من الاختصاصات يقع تحديدها بواسطة القوانين الاتحادية .

---

(69) أنظر : وثيقة مخرجات الحوار الوطني ، ص 89 ، 90 ، 198 ، 218 ، 229 .

(70) بن حماد، مرجع سابق ، 129.

(71)

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%88%D9%8A%D8%B3%D8%B1%D8%A7#%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A

- تنشأ بموجب الدستور الاتحادي محكمة اتحادية عليا لها صلاحية تفسير الدستور والفصل في دستورية القوانين والفصل في المنازعات بين الولايات وبعضها وبين سلطات الولايات والسلطة الاتحادية ، وهو مايؤدي يؤدي إلى تغليب التوجه الاتحادي على حساب الدول الأعضاء(72) . ذلك أن إعطاء صلاحيات للسلطة الاتحادية لم تكن موجودة أصلا وقد يؤدي إلى مزيد من المركزية بسبب زيادة صلاحياتها واختصاصاتها التي قد تؤدي الإخلال بمبدأ التوزن الذي قامت عليه الدولة .
- مفهوم التوازن ومبدأ الفصل بين السلطات المنظم لهذا العمل إذا لم يتم أو يتجسد احترامه فإن الدولة تسير في أحد اتجاهين : إما أن تسير الدولة الاتحادية في اتجاه الدولة البسيطة (الموحدة) أو انحلال هذه الدولة وتفككها (الاتحاد السوفيتي) .
- للمجالس التشريعية في الولايات إعادة النظر في التقسيم الإداري للمديريات بناء على طلب يتقدم به ثلث أعضاء المجلس التشريعي أو بناء على طلب من رئيس السطة التنفيذية في الولاية وبموافقة ثلثي أعضاء المجلس لقبول الطلب للنقاش على أن يوافق عليه ثلاثة أرباع مجلس الولاية وموافقة ثلاثة أرباع مجلس الاتحاد عليه ويصبح التعديل نافذا بعد موافقة أغلبية من لهم الحق في التصويت على مستوى الولاية .
- وفي كل الأحوال يحق للجمعية الوطنية أن تدخل ولايات جديدة إلى الاتحاد بموافقة ثلثي أعضاء المجلسين وثلثي المجالس التشريعية للولايات وموافقة أغلبية من لهم حق الانتخاب في استفتاء عام .
- حظر إنشاء أو إقامة أية ولاية جديدة ضمن حدود ولاية قائمة ، ويحظر كذلك إنشاء ولاية جديدة من خلال دمج ولايتين أو أكثر ، أو باقتطاع أجزاء من ولايات مالم توافق على ذلك المجالس التشريعية للولايات المقصودة وثلثي أعضاء الجمعية الوطنية وموافقة أغلبية من لهم حق الانتخاب في الولايات المعنية في استفتاء عام .
- تلتزم الحكومة الاتحادية للجمهورية اليمنية بضمان أمن جميع الولايات المكونة للاتحاد من أي اعتداء خارجي باعتبار ذلك من وظائفها السيادية ، وكذلك حمايتها من أعمال العنف الداخلية ولكن بناء على طلب ثلثي أعضاء المجلس التشريعي في الولاية أو بطلب من السلطة التنفيذية إذا تعذر اجتماع المجلس(73).
- ولكي نحمي الدولة الاتحادية والولايات من هيمنة حزب أو جماعة ومن السير في اتجاه العودة للدولة الموحدة أو السير في طريق التفكك فيفترض النص صراحة في الدستور الاتحادي على اعتماد نظام الحكم الجمهوري الديمقراطي الذي يعتمد الفصل التام بين السلطات وشكل النظام السياسي الرئاسي على مستوى السلطة الاتحادية وسلطات الولايات واعتماد نظام الغلبية المطلقة في الانتخابات الرئاسية وانتخاب حكام الولايات ونوابهم ، واعتماد نظام التمثيل النسبي في الانتخابات في انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية واعضاء المجالس التشريعية للولايات ، واعضاء المجالس المحلية للمديريات دون اشتراط نسبة حسم ، وبطريقة أكبر باقٍ في توزيع الأصوات وبحاصل انتخابي واحد والقائمة المغلقة ،

(72) بن حماد، مرجع سابق ، ص 130 .

(73) فكرة هذه النقاط الثلاث مستوحاة من الدستور الأمريكي .

واللامركزية الإدارية في الإدارة بصورتيها المرفقية والإقليمة .

المطلب الثالث : مشاركة الولايات (التمثيل) على مستوى السلطتين التنفيذية ، والتشريعية .

1 – تجسيدا لمبدأي الاستقلال والمشاركة وكذلك مبدأ المواطنة المتساوية ولضمان تمثيل أكثر عدلاً وإنصافاً على مستوى السلطتين التشريعية والتنفيذية على وجه الخصوص ولضمان نجاح الدولة واستقرارها فإننا نقترح الشكل الرئاسي للنظام السياسي القائم على الفصل التام بين السلطات مع وجود التعاون والذي لا يسمح فيه لأي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية بإلغاء الأخرى إما بسحب الثقة من الرئاسة (الحكومة في النظام السياسي البرلماني) من قبل البرلمان ، أو بحل البرلمان من قبل الرئاسة كما بيناه في دراستنا لشكل النظام السياسي على مستوى السلطة الاتحادية والولايات[74].

وتكون مشاركة الولايات على النحو التالي :

– على مستوى السلطة التنفيذية الاتحادية التي حصل التوافق بخصوصها على النظام السياسي الرئاسي في مؤتمر الحوار الوطني[75] ، فإنه يحق لكل يمني أن يرشح نفسه للانتخابات الرئاسية طالما وتوفرت فيه الشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح حسبما يتم التوافق عليه عند كتابة الدستور على أن يرشح الرئيس ونائبه في قائمة واحدة وعلى أن لا يكونا من نفس الولاية وتقدم طلبات الترشيح للهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات والاستفتاء التي تم التوافق عليها في مسودة دستور اليمن الجديد[76] ، ويكون رئيسا للجمهورية من يحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات من شاركوا في الانتخابات ويعتبر النائب ناجحا في الانتخابات بنجاح الرئيس تأكيدا لمبدأ المشاركة .

– وتأكيدا لمبدأ الاستقلال تتم عملية انتخاب حكام الولايات ونوابهم بنفس طريقة انتخاب رئيس الدولة ونائبه ، وعلى أن لايكون المرشحان من مديرية واحدة . على أن تقتصر الانتخابات على أبناء الولاية فقط أو من المقيمين فيها لأكثر من عشر سنوات وبها مقار أعمالهم .

– وعلى مستوى الحكومة الاتحادية وتأكيدا لمبدأ المشاركة ووفقا لمبدأ تكافؤ الفرص والمواطنة المتساوية ووفقا لشروط شغل الوظيفة العامة كما يحددها القانون فإنه من حق جميع المواطنين في جميع الولايات المشاركة في المؤسسات السيادية في الوزارات وفي الجيش والأجهزة الأمنية والتمثيل الدبلوماسي والهيئات المستقلة .

– أما على مستوى الانتخابات التشريعية على المستوى الاتحادي وعلى مستوى الولايات والمجالس المحلية فنقترح نظام التمثيل النسبي في الانتخابات الذي يسمح لجميع الفاعلين السياسيين بالوصول إلى المجالس التشريعية والمحلية ولايسمح بهيمنة حزب على أي منها مهما كان قويا وفق ما بيناه في دراستنا لمستقبل المشاركة السياسية في اليمن .

2– وتأكيداً لما سبق ولضمان نجاح الدولة واستقرارها وتحقيق مشاركة سياسية واسعة وتمثيل متوازن لجميع الولايات فإنه من الضروري أن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية

(74) الغيش ، أمين أحمد ، مرجع سابق ، ص .

(75) أنظر : مخرجات الحزار الوطني ، ص .

(76) أنظر : المادة 289 من مسودة الدستور .

من مجلسين هما : مجلس النواب (أ) ومجلس الاتحاد (ب) ومن المجلسين تتكون الهيئة أو الجمعية الوطنية كما هو معمول به في جميع الدول الاتحادية وأغلب الدول الموحدة .

1- على مستوى مجلس النواب المكون من 301 عضو فكما هو معمول به في كل برلمانات العالم فالتمثيل فيه على أساس عدد السكان وقد تم التوافق على ذلك في مخرجات الحوار الوطني كما تم التوافق عليه في مسودة دستور اليمن الجديد ، على أن تكون الانتخابات وفقاً للنظام التمثيل النسبي في الانتخابات وعلى أساس طريقة أكبر باق في توزيع الأصوات ، وبحاصل انتخابي واحد ، وبدون نسبة حسم ، والقائمة المغلقة لضمان مشاركة جميع القوائم . وتقسم الولايات إلى دوائر انتخابية لايزيد عدد مقاعدها عن خمسة ولاتقل عن إثنين لضمان تمثيل أغلب المديريات في الولايات ، يتم التوافق على التفاصيل عند كتابة الدستور .

2- على مستوى مجلس الاتحاد فيكون التمثيل فيه بالتساوي بحيث توزع المقاعد فيه بين جميع الأقاليم بالتساوي بغض النظر عن المساحة وعدد السكان بحيث تتساوى فيه ولاية سقطرى مع ولاية تعز أو صنعاء أو حضرموت أو الحديدة كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية ، وسويسرا ، وعلى أن تكون الانتخابات على أساس التمثيل النسبي كما سبق بالنسبة لمجلس النواب . وبالنسبة لعدد مقاعد المجلس يمكن الاتفاق على أن تكون نصف عدد أعضاء مجلس النواب أي 157 عضواً ، أو يتفق على أن تمثل الولاية ب عضوين أو خمسة أعضاء الأصل اعتماد مبدأ المساواة في التمثيل بغض النظر عن عدد أعضاء المجلس .

وتتولى تنظيم الانتخابات العامة الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات .

ولضمان تمثيل أكثر عدلا للمناطق الأقل سكاناً والأكبر مساحة مثل حضرموت وشبوة والمهرة فإننا نقترح أن تمثل حضرموت بما يساوي ثلاث ولايات اتحادية ، وتمثل شبوة بولايتين اتحاديتين ، والمهرة بولايتين اتحاديتين ... وهذا سيترتب عليه زيادة حصة هذه الولايات في التمثيل على المستوى الاتحادي ، وفي زيادة ماستحصل عليه مما تقدمه الحكومة الاتحادية في دعم مالي مركزي وكذلك من الموارد العامة المشتركة .

ولكن ولضمان عدم انتهاك مبدأ المواطنة المتساوية فإننا نقترح أن يعاد تقسيم هذه الولايات الثلاث ووفقا للمعيار الطبيعي ليصبح عددها سبع ولايات اتحادية بدلاً عن ثلاث ، وبالتوافق بين جميع الفاعلين السياسيين وأبناء هذه الولايات ومجالسها المحلية المنتخبة وبما يحقق مصلحة هذه الولايات باعتبارها جزءًا من المصلحة العامة للدولة وتعزيزا للوحدة الوطنية وإزالة الغبن في التمثيل وفي حصتها من الموارد السيادية .

وفي حالة تم التوافق على أن تمثل حضرموت بثلاث ولايات اتحادية ، والمهرة بولايتين اتحاديتين ، وشبوة بولايتين اتحاديتين فسيصبح عدد الولايات المكونة للدولة 26 ولاية اتحادية بدلا عن 22 ولاية القائمة حاليا ، وسيعاد توزيع عدد أعضاء مجلس الشورى على أساس ألـ 26 ولاية بواقع 6 أعضاء لكل

ولاية اتحادية ولأمانة العاصمة 7 أعضاء . على أن يكون عدد أعضاء مجلس الشورى 157 عضواً أي نصف عدد أعضاء مجلس النواب . أو كيفما كان العدد الجملي لأعضاء المجلس حسب اتفاق الأطراف فسيكون التوزيع بالتساوي على هذا الأساس .

وإذا تم الاتفاق على ذلك وكما ذكرنا فسيكون تمثيل حضرموت في مجلس الشورى بـ 18 عضواً بدلاً عن 7 أعضاء ، وسيصبح تمثيل شبوة بـ 12 عضواً بدلاً عن 7 أعضاء ، وسيصبح تمثيل المهرة بـ 12 عضواً بدلاً عن 7 أعضاء وتمثل ولاية سقطرى بـ 6 أعضاء وسيصبح تمثيل المحافظات الجنوبية والشرقية بـ 72 عضوا في مجلس الاتحاد أو مجلس شورى الاتحاد بدلاً عن 48 عضواً ، وسيكون عدد الولايات الجنوبية والشرقية 12 ولاية اتحادية ، وسيكون عدد الولايات الشمالية والغربية 14 ولاية اتحادية وسسيكون التمثيل متقارب جداً . ناهيك عن أن الاتفاق على ذلك سيرفع المخصصات المالية لحضرموت من الموارد السيادية وهي (الموارد العامة المشتركة ، وكذلك الدعم المركزي) ما يساوي حصة ثلاث ولايات اتحادية بدلا من ولاية ، و كذلك ولايتي شبوة والمهرة سيكون لكل منهما مخصصات ولايتين اتحاديتين بدلا من مخصصات ولاية واحدة وبهذا الشكل نواجه وبطريقة دستورية معضلة كِبَر المساحة لهذه الولايات وقلة عدد سكانها مقارنة بالولايات الأخرى وكذلك نزيل الغبن الذي يتحدث عنه البعض وهذه هي وظيفة السلطة في الدولة لبناء الدولة وتكوين الأمة .

ج – وعلى مستوى الولايات وتأكيدا لمبدأ الاستقلال يكون لكل ولاية سلطة تنفيذية منتخبة بنظام الأغلبية المطلقة نظام الدورتين ، ومجلس تشريعي منتخب وفقا لنظام التمثيل النسبي ، ولكل مديرية شخصية اعتبارية ولها استقلال مالي وإداري ولها مجلس محلي منتخب وفقا لنظام التميل النسبي كذلك . يحدد الدستور والقانون عدد الأعضاء ومواعيد وإجراء الانتخابات ، والشروط القانونية الواجب توافرها في المرشحين ، وتشرف عليها الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات .

المطلب الرابع : ضمانات احترام الدستور وإجراءات تعديله

نقطتان نناقشهما في هذا المطلب وهما :

1 – ضمانات احترام الدستور

انطلاقا من تدرج القواعد القانونية وسمو الدستور شكليا وموضوعيا وسيادة القانون لضمان الاستقرار السياسي والأمني للدولة ونجاحا للفيدرلية فلابد من وجود رقابة قضائية على دستورية القوانين تختص بها المحكمة الدستورية ويكون قرارها ملزما وغير قابل للطعن ، وبالمثل لابد من وجود رقابة مشروعية على القرارات الإدارية بمختلف أنواعها اللوائح التنفيذية والتنظيمية والقرارات الفردية تختص بها المحاكم الإدارية على أن تلتزم جميع السلطات المشتقة من تشريعية وتنفيذية وقضائية بصلاحياتها واختصاصاتها دستوريا وقانونيا في ممارستها لمهامها المرسومة لها دستورا وقانونا وإلا كانت عرضة للإلغاء . ويرتبط بذلك إجراءات تعديل الدستور .

2 – إجراءات تعديل الدستور

ومن ضمانات احترام الدستور وسموه الشكلي والموضوعي هي إجراءات تعديله خلافا للقانون العادي وبالتالي فالدساتير تتمتع بالجمود الموضوعي والزماني بمعنى عدم جواز تعديل بعض النصوص مطلقا وعدم تعديل بعض النصوص خلال فترة زمنية محددة وفي كل الأحوال فإن إجراءات التعديل من

الشدة والصعوبة بحيث لايستطيع حزب بعينه أن يقوم بتعديل نصوصه كلما عن له ذلك وهذا يتطلب أيضا اعتماد نظام التمثيل النسبي في الانتخابات النيابية على المستوى المركزي والولايات وحصر من له الحق في طلب التعديل في المؤسسات التشريعية فقط على المستوى الاتحادي والولائي وفي هذه الحالة يمكن الاستفادة من التجربة الأمريكية ويمكن عرضها على النحو التالي :

– للجمعية الوطنية كلما رأى ثلثا أعضاء مجلسي النواب والاتحاد ضرورة لذلك ، اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور بالحذف أو الإضافة على ان يحدد في طلب التعديل المواد المطلبو تعديلها والأسباب والمبررات الداعية لذلك ، ويوافق عليها ثلاثة أرباع المجلسين وثلثي مجالس الولايات . لكي يكون قابلا للعرض على الاستفتاء .

– أو تدعو الجمعية الوطنية ، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات ، إلى عقد مؤتمر وطني لاقتراح تعديلات ، تصبح في كلتا الحالتين قابلة لعرضها على الاستفتاء إذا وافق عليها ثلاثة أرباع المجالس التشريعية في الدولة بما فيها الجمعية الوطنية .

– لثلثي المجالس التشريعية للولايات الحق في اقتراح لتعديل نص من نصوص الدستور كلما رأوا ضرورة لذلك على أن يوافق على مقترح التعديل ثلاثة أرباع مجالس الولايات وثلثي أعضاء الجمعية الوطنية ليكون قابلا للعرض على الاستفتاء العام .

وفي كل الأحوال فإنه يحظر تعديل الدستور في الحالات التالية :

– يحظر تعديل أي نص من نصوص الدستور خلال الدورات الانتخابية الثلاث الأولى .

– يحظر تعديل شكل الدولة وشكل نظام الحكم والنظام السياسي والنظام الانتخابي وتمثيل الولايات في مجلس الاتحاد .

– يحظر إجراء أي تعديل ينتقص من حقوق وحريات المواطنين الأساسية .

وتصبح التعديلات جزءًا من الدستور إذا حصلت على أغلبية المستفتين في استفتاء عام يحظره أغلبية من لهم حق التصويت .

ويمكن التوافق عند صياغة مسودة الدستور على إجراءات تقديم طلب التعديل وماقشته وإقراره وهكذا . وعمليا لايمكن أن ترى الفيدرالية السياسية النور بدون وجود فيدرالية مالية حقيقية

المبحث الثاني : الفيدرالية المالية

تعتبر الفيدرالية المالية ترجمة حقيقية للمبدأ الثاني من مبادئ قيام الدولة الاتحادية وهو مبدأ الاستقلال حيث تضمن لكل ولاية ومديرية خطة وموازنة مالية مستقلة ، وهي واحدة من أهم الضمانات الأساسية لاستقرار الدولة الاتحادية ونجاح اللامركزية السياسية[77] ، وقد أكدت اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية في اليمن في المادة (7) على أنه يكون لكل وحدة إدارية على مستوى الولاية وعلى مستوى المديرية خطة وموازنة سنوية مستقلة تشتمل على الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع صرفها خلال السنة المالية ، وهذا الذي يترجم استقلال الولايات والمديريات إلى واقع معاش ، طبعا مع الاعتراف لها بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي

(77) المخلافي ، ص 120 .

والإداري ، وأن تكون لها مجالس محلية منتخبة ، وهذه هي الطريق الأمثل إلى تنمية حقيقة في الدولة كون الولايات في الدولة الاتحادية والمديريات المكونة لها هي مجال التنمية وفضاؤها وبها مصادر الثروة والموارد السيادية والمحلية ، حيث لا تمثل عاصمة الدولة وعواصم الولايات سوى فضاءات للمداولات والمشاورات واتخاذ القرارات.... كما تعد الفيدرالية المالية عنصرا أساسيا لنجاح اللامركزية السياسية على مستوى الدولة ، ونجاح للامركزية الإدارية على مستوى الولايات والمديريات[78] ، ذلك أن مدخلات النظام الإداري أموال ومخرجاته خدمات[79] ، على عكس النظام السياسي الذي مدخلاته طلبات ومعارضة وتأييد ومخرجاته قرارات .

ولتقديم تصور واقعي للفيدرالية المالية وموارد الولايات في الدولة الاتحادية من حيث تحصيلها وتوزيعها وإنفاقها سنستعين بقانون السلطة المحلية في اليمن رقم (4) لعام 2000م ولائحته التنفيذية بالقرار الجمهوري رقم (269) لسنة 2000م ولائحته المالية بالقرار الجمهوري رقم (24) لسنة 2001م وذلك لتقديم رؤية علمية وعملية لما يمكن أن تكون عليه موارد الولايات والمديريات المكونة للدولة الاتحادية مستقبلا . مع التأكيد على أن للفيدرالية المالية مصدران أساسيان ، هما : مصدر تمويل محلي (مطلب أول) ، ومصدر تمويل خارجي (مطلب ثانٍ) .

المطلب الأول : المصدر المحلي للموارد المحلية للولايات والمديريات

سنتحدث هنا عن المصدر المحلي للموارد المحلية للولايات والمديريات المكونة للدولة الاتحادية والتي يتم تحصيلها وتوزيعها على مستوى الولاية والمديرية بواسطة أجهزتها المحلية دون تدخل من قبل السلطة المركزية أو سلطة الولاية ، والتي تأتي بشكل أساسي من :

– الضرائب المحلية[80] والرسوم والأثمان[81] وعوائد الاستثمارات المحلية والمشروعات الاقتصادية والخدمات الإدارية[82] ، وتنقسم الضرائب إلى ضرائب مسقلة ، وإضافية ، ومشتركة ، وتنقسم الضرائب المسقلة بدورها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة ، وتفرض الضرائب المباشرة من سلطة الولايات والمديريات على الملكية بمختلف أنواعها العقارية والمنقولة وزيادة القيمة وضريبة القيمة المضافة وتنفرد الحكومة المركزية من الضرائب المباشرة بفرض ضريبة الدخل على الأشخاص الطبيعية والاعتبارية . وتنفرد الولايات والمديريات بفرض الضريبة غير المباشرة مثل : ضريبة المبيعات وضريبة الدمغة وضريبة نقل الملكية باستثناء ضريبة الجمارك فتنفرد بها الحكومة الاتحادية ، على أن يراعى في فرض الضرائب غير المباشرة العدالة الضريبية بحيث تفرض بسعر منخفض على السلع الضرورية وبسعر أعلى على الكماليات ، وعلى أن

(78) المخلافي ، ص 322 .

(79) المخلافي ، ص 121 .

(80) لايوجد معيار واحد يمكن الأخذ به والاعتماد عليه في تحديد الضريبة المحلية واقتسام حصيلتها بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، وإنما تأخذ كل دولة بما يتناسب مع أوضاعها الإدارية والمالية . المخلافي ، ص 127 .

(81) مقدار جميع الضرائب والرسوم والأثمان تحدد بقانون اتحادي في حين تحصيلها وتزيعها يتم على مستوى كل وحدة إدارية وفقا لنظام اللامركزية الإدارية .

(82) المخلافي ، ص 122 .

تفرض على السلع الضرورية بشكل تصاعدي حماية للطبقات الفقيرة[83] . ومثال الضريبة على السلع الضرورية ، ضريبة الكهرباء حيث تكون قيمة الكيلو وات كهرباء ستة ريالات من الكيلو رقم 1 حتى الكيلو رقم 199 ، والكيلو 200 وما بعده ب 20 ريالا ، وهكذا كلما زاد الاستهلاك عن حد معين تضاعفت قيمة الضريبة للكيلو بمتوالية هندسية وليست عددية . وهكذا أسعار الماء والبنزين إلخ .

– وأما الضرائب الإضافية فهي تلك التي تحددها الولايات والمديريات بنسبة معينة تضاف على بعض الضرائب العامة تحصلها الحكومة الاتحادية وتلتزم بتوريدها إلى حسابات الولايات ، مثل : الضريبة على الغاز والكهرباء والبنزين والديزل[84] . يسميها البعض نظام النسبة المئوية الثابتة مضافة إلى ضريبة مركزية أو مستقطعة منها وتتراوح هذه النسبة بين 15 % و 25 % من الضرائب المستقطعة منها أو المضافة إليها[85] .

– بقيت الإشارة إلى نوع المشاركة الضريبية كمصدر من مصادر التمويل المحلي وتعني اقتسام حصيلة الضريبة المحلية التي يتم تحصيلها في المديريات أو الوحدات الإدارية المحلية بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية بحيث تحدد نسبة للوحدة الإدارية التي تمت جباية الضريبة في نطاقها والباقي يرحل لحساب الحكومة المركزية على أن تقوم الأخيرة بتوزيع نسبتها من هذه الضريبة على بقية الحكومات المحلية للتغلب على تفاوت الموارد بين الوحدات الإدارية المحلية[86] . وهذه الضريبة هي التي سنتكلم عنها في بند الموارد المحلية المشتركة والتي تورد إلى حساب على مستوى الولاية وليس على مستوى الحكومة المركزية .

هذا وقد حدد قانون السلطة المحلية اليمني رقم (4) لعام (2000) مصادر التمويل المحلية في اليمن في مصدرين إثنين هما : موارد محلية ذاتية (أ) ، وموارد محلية مشتركة (ب) . ويمكن الاستفادة من هذا القانون ولائحتيه التنفيذية والمالية لعرض صورة واضحة لما يمكن أن تكون عليه موارد الولايات والمديريات المكونة للدولة الاتحادية .

أ – الموارد المحلية الذاتية على مستوى المديرية :

وتختص بها المديريات دون غيرها من الولايات وقد حددتها المادة (123) من قانون السلطة المحلية الفقرة (أولا)[87] واشتملت على أكثر من 27 مصدرا بين ضرائب[88] ورسوم وأثمان، والمادة 237 من اللائحة التنفيذية للقانون الفقرة (أولا) حددتها كذلك في 27 مصدراً[89] ، وهي من التنوع والكثرة بحيث تسمح بتوفير مصدر لابأس به لتمويل أنشطة الإدارة المحلية في الولايات لو وجدت الإدراة الكفؤة والكادر

(83) لمزيد من التفاصيل أنظر: شرف الدين، أحمد ، المختار عبدالرحمن ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، الأمين للنشر والتوزيع ، صنعاء ، ط2 ، ص 101 – 107 .
وأنظر أيضا : المخلافي ، دائل ، ص ، وورد مثل ذلك في التقرير لاقتصادي الصادر عن مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي ، وعنوانه : تقسيم الموارد المالية في الدولة الاتحادية ، صنعاء ، 26 ، يونيو ، 2014م ، ص 1 .

(84) شرف الدين ، أحمد ، مرجع سابق ، ص 107 .

(85) المخلافي ، ص 128 .

(86) المخلافي ، ص 129 .

(87) قانون السلطة المحلية ، رقم 4 ، لعام 2000 ، ص 39 – 40 . ضمن كتاب تشريعات السلطة المحلية ، مارس 2013م .

(88) والضرائب تشمل : الضرائب المستقلة وهي : (جميع الضرائب المباشرة ماعدا ضريبة الدخل ، وكذلك جميع الضرائب غير المباشرة ماعدا ضريبة الجمارك) ، والضريبة المضافة وضريبة المشاركة الضريبية .

(89) أنظر : القرار الجمهوري رقم (269) لعا م2000م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية ، ص 143 – 145 . ضمن كتاب تشريعات السلطة المحلية ، مارس 2013م .

المتخصص والنزيه لتحصيل تلك الموارد . وتتم جبايتها وتحصيلها وتوزيعها وإنفاقها على مستوى الوحدة الإدارية دون تدخل من حكومة المركز أو حكومة الولاية .

ب – الموارد المحلية المشتركة : تتم جبياتها بواسطة الأجهزة التنفيذية في المديريات ويعاد توزيعها بين المديريات وعاصمة الولاية بواسطة الولاية وفق معايير سنتكلم عنها لاحقا ، ذلك أنه لايوجد لعاصمة الولاية من الموارد المحلية التي يتم تحصيلها على مستوى مديريات الولاية موردا آخر غير ماتحصل عليه من هذا المورد .

ويورد إلى حساب مشترك على مستوى الولاية يتضمن سجلات تحليلية بأنواع الموارد المشتركة وتثبت فيها حصيلة كل صنف من أصناف هذا المورد والمديرية التي قامت بالتوريد ومقدار حصة كل وحدة إدارية من التوزيع ، وتعد الوحدة الحسابية على مستوى الولاية كشوفات تفصيلية بتوزيع الموارد المشتركة كل ثلاثة أشهر تقر من قبل الهيئة الإدارية لمجلس الولاية وفقا للمادة 34 من اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية .

ومن الموارد المحلية للوحدات الإدارية عائدات استثمار وتشغيل ممتلكات الوحدة الإدارية تورد إلى حساب الوحدة الإدارية[90]

وقد حددت المادة 123 من قانون السلطة المحلية الفقرة (ثانيا) هذه الموارد ب 28 صنفاً [91] ، وكذلك حددتها المادة 237 من لائحته التنفيذية الفقرة (ثانيا) ب 28 صنفاً [92] . وكما نلاحظ أنها كسابقتها من التنوع والكثرة تسمح بتوفير مصدر لابأس به لتمويل أنشطة الإدارة المحلية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الولايات والمديريات لو وجدت الإدراة الكفؤة والكادر المتخصص والنزيه لتحصيل تلك الموارد .

أما المادة 33 من اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية فقد حددت معايير توزيع الموارد المحلية المشتركة على مستوى الولاية بواسطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي المنتخب كل ثلاثة أشهر ووفقا للنسب التالة 25 % لصالح المديرية التي قامت بالتحصيل ، و25 % لصالح نشاط الولاية ، و 50 % توزع على بقية مديريات الولاية بالتساوي[93] . وهكذا بالنسبة لبقية المديريات وهذا معيار جيد ومناسب لاعتماده وبقائه كما هو مع الدولة الاتحادية ، في توزيع الموارد المحلية المشتركة .

ولضمان عدم تحميل الموطنين أعباء مالية تثقل كاهلهم وتفوق طاقتهم وتمنع التعارض بين السياسة المركزية للانعاش الاقتصادي في محاربة البطالة أو الحد من التضخم فلابد أن يصدر بتحديد قيمة الضرائب والرسوم والأثمان في هذين المصدرين من الموارد قرارا من الحكومة الاتحادية .

المطلب الثاني : المصدر الخارجي لموارد الولايات والمديريات

المصدر الخارجي لموارد الولايات والمديريات المكونة للدولة الاتحادية وهو من الأهمية بمكان لجعل استقلال الولايات في إدارة شؤونها المحلية حقيقة واقعة ويشمل مايعرف بالموارد العامة المشتركة وبالدعم المركزي من

(90) أنظر : القرار الجمهوري رقم (24) لعام 2000م بشأن اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية ، المادة 22 . ص 184 ، ضمن كتاب تشريعات السلطة المحلية ، مارس 2013م .

(91) قانون السلطة المحلية ، مرجع سابق ، ص 40 ، 41 .

(92) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية ، مرجع سابق ، ص 145 – 147 .

(93) اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية ، المادة 33 .

قبل الحكومة المركزية وكذلك بالتبرعات والقروض . أما في اليمن فلم يذكر قانون السلطة المحلية في اليمن التبرعات والقروض من مصادر الموارد المحلية واكتفى بمصدرين إثنين فقط هما : الموارد العامة المشتركة (أ) ، وموارد الدعم المركزي (ب) .

أ – الموارد العامة المشتركة : وتتم جبايتها وتحصيلها وتوريدها إلى حساب الموارد العامة المشتركة طرف البنك المركزي تقوم بفتحه الوزارة المعنية بشؤون الحكم المحلي وتبلغ به بقية الجهات المعنية بتحصيل هذه الموارد إلى هذا الرقم عملا بنص المادة 37 ، 38 من اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية[94] ، وتوزيعها ومجالات إنفاقها على الولايات والمديريات بواسطة الوزارة المعنية بشؤون الحكم المحلي على أن يحدد بموجب قانون اتحادي ولاتترك لوزير الحكم المحلي ، حيث تُفرض رسوماً اتحادية على بعض التذاكر والسلع التي يتم استيرادها عن طريق المركز أو تحت إشرافه من ذلك على سبيل المثال :

1 – مايتم فرضه من رسوم على تذاكر السفر البحرية والجوية ، ومايتم فرضه من رسوم على كل برميل بنزين أوقاز أوديزل تباع على المحطات لصالح الولايات والمديريات المكونة للدولة وهذه تعرف بالضريبة الإضافية ، تحصل بواسطة وزارة الحكم المحلي على اعتبار أن أجهزة السلطة المركزية أكفأ وأقدر على ذلك بحكم مايقع تحت يدها من بيانات ومعلومات وإحصاءات كاملة بكل الكميات من هذه المواد المذكورة الواصلة والموزعة .

2– مايتم استقطاعه من الموارد السنوية لبعض الصناديق السيادية وقدره 30 % مثل : صندوق صيانة الطرق ، صندوق تشجيع الانتاج الزراعي والسمكي ، وصندوق رعاية النشأ والشباب والرياضة على أن يتم إنفاقها لذات الأغراض التي أنشأت لها هذه الصناديق ، وهذا ماجاء في قانون السطة المحلية اليمني ولائحته التنفيذية المادة 123 الفقرة ثالثا من القانون[95] ، والمادة 237 من لائحته التنفيذية في الفقرة ثالثا[96] أيضا ، تحول مباشرة من قبل الوزارة المعنية بشؤون الحكم المحلي إلى حسابات الولايات والمديريات كل ثلاثة أشهر عملا بنص المادة 41 الفقرة (ج) من اللائحة المالية لقانون السلطة المحلية . وهذه تمثل إسنادا مهما لاستقلال الولايات والمديريات ونجاحها في تحقيق مشاريع التنمية . ويلعب الدعم المركزي دورا أكبر وأهم من ذلك .

ب – موارد الدعم المركزي : تبلغ به الولايات قبل إعداد موازناتها بوقت كافٍ ، وهي مايطلق عليها الموارد السيادية يتم توزيعها على كل مستويات الحكم والإدارة في الدولة ، وهذا المورد بالنسبة للولايات والمديريات يحتل أهمية كبرى في جميع الدول ، سواء منها الاتحادية أو الموحدة التي تطبق نظام اللامركزية الإدارية ويصل في بعض الدول إلى أكثر من 80 % من موازنة الولايات والمحليات التي سبق ذكرها أو لنقل بعبارة أخرى يمثل مانسبته من 30 إلى 50 % من إجمالي الموارد السيادية للدولة[97] . ولكن كيف

---

(94) أنظر : اللائحة المالية ، مادة 37 ، 38 .

(95) قانون السلطة المحلية ، مرجع سابق ، ص 41 ، 42 .

(96) اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية ، مرجع سابق ، ص 148 .

(97) يقصد بالموارد السيادية على أنها : مجموع عوائد النشاط من استغلال أصول الثروات السيادية ، وتورد إلى الخزينة العامة للدولة لتغطية النفقات العامة– الجارية والاستثمارية ، وتشمل عوائد الثروات المعدنية والطبيعية ، (النفط ، الغاز ، الأسماك...)، وإيرادات الضرائب ، الجمارك ، الزكاة ، وغيرها ، وحصة الحكومة من أرباح المؤسسات والشركات العامة والمختلطة ، (الاتصالات ، الكهرباء ،

يتم تحديد هذا المورد المهم ، ومانسبته إلى الموارد السيادية ؟ (1) ، وماهي معايير توزيعه ؟ (2) .

1 – تحديد مساهمة السلطة الاتحادية في موارد الولايات والمديريات من الموارد السيادية

لأهميد هذا المورد فإن السؤال الذي يفرض نفسه ، هو كيف يتم تحديد نسبة الدعم المركزي من الموارد السيادية ؟ وكم تكون هذه النسبة ؟ وهل تترك مسألة تحديده للسلطة التقديرية للحكومة الاتحادية ؟ أم للبرلمان ؟ أم لابد من تحديد النسبة من خلال نص دستوري ملزم للحكومة الاتحادية والسلطة التشريعية الاتحادية يحول إلى حساب الولايات بمجرد إقرار الموازنة العامة للدولة والتصديق عليها ؟ . نجيب على هذه التساؤلات على النحو التالي :

– تحديد النسبة بنص دستوري هو الذي نؤيده ونتبناه وقد اقترحناه في مناسبات كثيرة حتى يكون الاستقلال للولايات والمديريات استقلالا حقيقيا . لأنه لايصح أن يترك أخطر وأهم مورد للولايات والمديريات للسلطة التقديرية للحكومة أو البرلمان الاتحاديين .

– ولضمان عدم هيمنة السلطة الاتحادية سواء التشريعية أو التنفيذية فلا يجب أن يترك تحديد مقدار مساهمة السلطة الاتحادية في هذا الدعم للسلطة التقديرية لوزير المالية في الحكومة المركزية بالتنسيق مع وزيري الحكم المحلي والتخطيط والتعاون الدولي في الحكومة المركزية على تحديد مقدار هذا الدعم .

وهذا هو الضامن الوحيد للحد من تدخل وهيمنة السلطة المركزية ، وللحفاظ على استقلال الولايات وكذلك المديريات لضمان نجاح هيئاتها في إدارة شؤون الولايات والمديريات ، ولمزيد من توضيح المقترح نقترح بأن تكون نسبة مساهمة الحكومة الاتحادية في الدعم المركزي للولايات بما لاتقل نسبته عن 30 أو 40 % من الموارد السيادية مهما بلغت قيمتها وذلك بعد استقطاع مايخص مرتبات الموظفين على مستوى الدولة الاتحادية ، على اعتبار أن وحدات الإدارة المحلية هي فضاء التنمية ومصدر الموارد جميعها وهي مصدر الثروة الطبيعية أيضاً .

على أن يتم تحويلها مباشرة بعد إقرار الموازنة العامة للدولة لكل مستويات الحكم والإدارة في حساباتها لدى البنك المركزي أو لدى بنك يوافق عليه البنك المركزي إذا لم يكن هناك فرعا للبنك المركزي تبلغ هـ حكام الولايات من قبل وزارة المالية الاتحادية ويبلغ حكام الولايات مدراء المديريات بحصة كل منها من الدعم المركزي عملا بنص المادة 41 الفقرة (د ، هـ) من اللائحة المالية ، وتتصرف فيه الهيئات المختلفة باستقلال تام عن السطة المركزية على أن يتم إنفاقه وفقا لخطة وموازنة سنوية لكل مستوى أو لكل وحدة سياسة وإدارية .

– تلتزم الولايات والمديريات بموجب قانون اتحادي وفقا لنص المادة 43 من اللائحة المالية على فتح حسابات مصرفية لكل منها لدى البنك المركزي أو أي بنك يوافق عليه البنك المركزي ويتكون من قسمين :

– **القسم الأول :** حساب تورد إليه كافة الموارد المحلية وتخصم منه النفقات المخصصة لتمويل مشاريع

الأسمنت ، ...) ، وموارد الخدمات الأخرى، (الطيران، المطارات ، الموانئ ،...) كما تتضمن الإصدار النقدي لتمويل نفقات الحكومة من مصادر تضخمية ، والموارد الائتمانية (القروض المحلية والخارجية ، الإعانات والمساعدات) .

أ. د. مطهر عبد العزيز العباسي، 30-1-2023

https://www.facebook.com/649987079/posts/pfbid0a5hKDDj37TU5KYJfoZUYWg75SHcBwjxv2JVU3uNMNwwGaMoXcoJ1cLQWxhm1NmSwl/?mibextid=Nif5oz

التنمية الاقتصادية والاجتماعية المعتمدة في موازنة الوحدة الإدارية ويرحل الرصيد المتبقي في هذا الحساب في نهاية كل سنة مالية إلى السنة التالية .

-**القسم الثاني** : حساب موازنة النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية اللازمة لتسيير العمل الإداري وتلتزم جميع مستويات الحكم بما يحدده القانون المالي الاتحادي في عمليات الصرف وغيرها ، فلاصرف بالتجاوز ولا استخدام للاعتمادات في غير ماخصصت له ويحظر شراء الأثاث أو وسائل النقل من غير الاعتمادات المخصصة لها ، وكذلك يحظر صرف المرتبات ومافي حكمها من النفقات الجارية خصما على اعتمادات النفقات الاستثمارية المدرجة في موازنة أي مستوى من مستويات الحكم المحلي .

وعلى أن تتحمل الحكومة الاتحادية مرتبات جميع الموظفين في الولايات والمديريات والنفقات الجارية الإدارية والتشغيلية تحولها إلى حسابات الولايات والمديريات بمجرد إقرار الموازنة العامة للدولة ضمانا لاستقلالها ، وذلك كل ثلاثة أشهر حسب تدفق الموارد .

وتتكفل السلطة الاتحادية كذلك بتوفير الموظفين لجميع مستويات الحكم وذلك باعتماد النموذج الوظيفي الشامل والمتكامل لما فيه من المزايا والمساواة بين جميع موظفي الدولة وذلك لدورتين انتخابيتين على الأقل ، ذلك أنه من غير الممكن الاعتماد على النظام المستقل أو الموحد في الوقت الحالي لعدم توفر الكادر الوظيفي المؤهل والمتخصص على مستوى الولايات والمديريات .

2- معايير توزيع الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة .

وأما معايير توزيع موارد هذين المصدرين (الموارد العامة المشتركة ، وموارد الدعم المركزي) فنقترح تحديدها بموجب قانون اتحادي وذلك على غرار ماورد في نص المادة 124 فقرة (ب) من قانون السلطة المحلية ، والمادة 239 من لائحته التنفيذية[98] ، والمادة 41 من اللائحته المالية مثل معيار :

الكثافة السكانية ، ووفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحتها ، ومستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان لكل وحدة إدارية . وكذلك كفاءة أداء السلطة المحلية في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها .

ونضيف معيارا آخرا لتلك المعايير وهو معيار المساواة ، والذي ينص على أن توزع ما نسبتة 30 % من إجمالي قيمة الموارد العامة المشتركة ، وكذلك موارد الدعم المركزي على أساس المساواة بين جميع مستويات الحكم المحلي وأل 70 % المتبقية من هذين الموردين توزع وفقا للمعايير السابقة .

وعلى جميع وحدات الحكم المحلي على مستوى الولايات والمديريات أن تعد مشاريع حساباتها الختامية للسنة المالية المنتهية في 31 ديسمبر من كل عام وفقا للقواعد والأسس والإرشادات عن ماتم إنفاقه وماتم إنجازه بالفعل ، تسلم منها نسخة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في الحكومة الاتحادية .

وعلى أن يحدد مانسبته من 1 – 3 % من الموارد السيادية وتحديدا البنزين للولايات المنتجة لهذه المادة وذلك مقابل صحة بيئة كما تفعل دول أخرى مثل جمهورية روسيا الاتحادية .

---

[98] أنظر : نص المادة 123 فقرة أ من قانون السلطة المحلية في اليمن ، والمادة 239 من لائحته التنفيذية .

ولكل وحدة من وحدات الحكم المحلية على مستوى الولاية وعلى مستوى المديريات موازنة سنوية تتضمن كافة الموارد المحلية والمركزية ، يتم إنفاقها من خلال خطة استثمارية وموازنة مالية سنوية تتضمن إيرادات ونفقات وحدة الحكم المحلية المتوقعة خلال سنة مالية قادمة ، يتم إعدادها وفقا لقواعد قانونية يحددها القانون المالي الاتحادي .

بهذا الشكل ووفقا للتصور الذي قدمناه يمكن أن يتحقق التوازن المالي لجميع الولايات والمديريات المكونة للدولة ويشارك جميع الفاعلين في عملية تنمية حقيقية متوازنة ومستدامة على مستوى المركز والأطراف ونحد من الهجرة الدالخلية .

وهكذا نصل في نهاية هذه الدراسة إلى خاتمتها .

الخاتمة : وتتضمن النتائج والتوصيات :

أ – النتائج :

هناك العديد من النتائج التي يمكن استخلاصها من هذه الدراسة نذكر أهمها على النحو التالي :

1– أن مشكلة اليمنيين تتمثل في الأساس في صراعهم على السلطة بسبب عدم احترامهم للقواعد التي يتفقون عليها من جهة وتكون القواعد من جهة ثانية ناقصة وغير مكتملة وبعضها يناقض بعضا . وأن الفيدرالية السياسية هي الحل الأمثل لحل مشكلة اليمنيين في الصراع على السلطة وبناء الدولة وتكوين الأمة وإدارة الاختلافات والمشاركة في السلطة وإدارة الثروة وقطع الطريق على التدخلات الخارجية كما فعلت دولا كثيرة .

2– أن من يصل إلى السلطة يحاول الاستفراد بالقرار ويسن قواعد لاتسمح بتداول السلطة سلميا ، مثل بعض النصوص الدستورية المتعلقة بشكل النظام السياسي ، وقانون الانتخابات وقانون السلطة المحلية وهذا عمق صراعهم على السلطة وفتح الباب على مصراعيه أمام التدخلات الخارجية وإذا سمح بالمشاركة فيكون المشاركون كالاتباع وليسوا شركاء.

3– من النتائج المهمة التي توصلت إليها الدراسة أن عدم قدرة أو قل عدم رغبة الفاعلين السياسيين اليمنيين التمييز بين الدولة والسلطة ، وبين السلطة والثروة ، وبين السلطة والدين ، وبين السلطة والمعارضة قد أدى بالممارسين للسلطة إلى اعتبار كل معارضة لهم معارضة للدولة وبالتالي سمحوا لأنفسهم بتصفية المعارضة ، والمعارضة من جانبها لم تفرق بين الممارسين للسلطة وبين الدولة واعتبرت كل مايصدر عن السلطة صادر عن الدولة الأمر الذي أدى بها إلى التفريط في الدولة لإسقاط من هم في السلطة ، كما حدث في العراق سعيا منها للوصول إلى السلطة ، وكما حدث ويحدث في اليمن من أجل العودة إلى السلطة وحدث في بلدان أخرى وما زال يحدث .

4– من النتائج التي توصلت إليها الدراسة أن المشكلة في اليمن ليست في المطالب الانفصالية في حد ذاتها ولكنها في غياب الدولة ، وأن الحل ليس في استمرار الوحدة في حد ذاته وإنما في بناء الدولة كما بينا ، وأن ذلك البناء لن يتم إلا باعتماد الشكل الاتحادي للدولة ، الذي أصبح خيارًا ضروريًا للحفاظ على الوحدة في مواجهة المطالب الانفصالية وفك الارتباط ،لأن الشكل الفيدرالي يجمع بين مزايا الوحدة والاتحاد كما سبق ، من حيث قوة الدولة والتكامل بين أعضائها ، والحفاظ على نسيج الشعب وترابطه ، حيث تكون المساواة والعدالة وحسن الإدارة هي صور هذه الدولة .

5– أن اعتماد الفيدرالية المالية بالشكل الذي توصلنا إليه في هذه الدراسة سيحقق التوازن المالي لجميع

مكونات الدولة في المركز والولايات والمديريات ويرفع الغبن وتحقيق تنمية حقيقية شاملة تحسن من مستوى معيشة مايقرب من 50 مليون مواطن يمني وتزيد نصيبه من الناتج الوطني وتعوضهم سنوات الحرمان الطويلة ، ونتمكن كذلك من مد أيدينا لجميع إخوتنا في المنطقة العربية والإسلامية فاليمن لديه ثروة بشرية هامة ، ويتمتع بموقع استراتيجي ، ولديه ثروات طبيعية ومعدنية ضخمة تمكنه من لعب ذلك الدور كما لعبه في السابق .

6- أن الخطر على الوحدة الوطنية والسياسية ليس في الشكل الاتحادي للدولة كما يطرح البعض وإنما في تركيز السلطة ، وغياب العدل ، وظلم مَنْ هم في السلطة وإصرارهم على الاستئثار بالقرار وبالسلطة والثروة ، وإساءة استعمال السلطة والأمثلة كثيرة في اليمن وفي السودان وغيرها من دولنا العربية والإسلامية وللأسف وكان سببا في تفكك بعضها والباقي في طريقه للتفكك .

7- أن اعتماد الشكل الاتحادي للدولة على أساس فيدرالية المحافظات وفقا للمعيار الطبيعي ، سينهي وإلى الأبد ثنائية الشمال والجنوب القائمة على التعارض والتناقض ، وتحل محلها الأقاليم أو الولايات التي ستقوم على المنافسة في الانجاز والتنمية بعيدا عن المناكفات والمماحكات وينهي الدعوات المناطقية والمذهبية ويقطع الطريق على التدخلات الخارجية .

8 – أن نظام اللامركزية الإدارية حتى وإن كان في حده الأقصى في الدولة البسيطة (الموحدة) غير قادرعلى تقديم الحلول والمعالجات لتطلعات اليمنيين في المشاركة السياسية ، على عكس الدولة الاتحادية التي تقدم حلاً عادلاً ومنصفاً للمشاركة السياسية وتسهم في إعادة توزيع الخدمات وتحد من هجرة الكفاءات من الولايات إلى العاصمة بحثا عن عمل كما فعلت دولا كثيرة تحولت من الشكل الموحد أو البسيط للدولة إلى الشكل الاتحادي لمواجهة قضايا المشاركة السياسية ، والاستقرار والتنمية ، مثل روسيا والبرازيل والأرجنتين والمكسيك ، وكان آخرها بلجيكا في العام 1993م .

9- وجدت الدراسة أن الدول الاتحادية وحتى تلك التي تتمتع بأنظمة حكم ديمقراطية هي دول مستقرة سياسيا وأمنيا ومتقدمة اقتصاديا وصناعيا ومتطورة علميا وتقنيا وناتجها السنوي يعتبر أرقاما فلكية حتى تلك الدول صغيرة المساحة قليلة السكان مقارنة باليمن مثل بلجيكا مساحتها 30528 كم2 وناتجها السنوي 609 مليار دولار تقديرات 2022م ، واليمن التي مساحتها 555 ألف كم2 ناتجها السنوي 21 مليار دولار تقديرات 2021م .

ب – التوصيات : لوضع ماجاء في هذه الدراسة موضع التطبيق فإننا نوصي الأطراف السياسية اليمنية في ختام دراستنا بالتوصيات التالية :

1 – توصي الدراسة باعتماد الشكل الاتحادي للدولة السياسية والمالية وعلى أساس فيدرالية المحافظات كما بينا في الدراسة باعتباره الحل الأمثل لحل مشكلة الصراع على السلطة ، ولتحقيق التوازن المالي لجميع مكونالت الدولة وقطع الطريق على التدخلات الخارجية والتفرغ لعملية التنمية .

2- توصي الدراسة باعتماد الشكل الرئاسي للنظام السياسي القائم على الفصل التام بين السلطات على المستوى المركزي وعلى مستوى عواصم الولايات لمنع هيمنة سلطة على أخرى وانتخاب الرئيس ونائبه وحكام الولايات ونوابهم بنظام الأغلبية المطلقة ، نظام الدورتين .

3– اعتماد نظام التمثيل النسبي في الانتخابات العامة التشريعية على المستوى الاتحادي وعواصم الولايات وعلى مستوى المجالس المحلية في المديريات ليسمح لجميع الفاعلين السياسيين والمستقلين بالمشاركة في السلطة وإدارة الثروة كما بينا .

4 – اعتماد نظام اللامركزية الإدارية بصورتيها المرفقية والإقليمية في إدارة مؤسسات الدولة على المستوى المركزي والمحلي ، واعتماد شركات المساهمة المختلطة القائمة على الاكتتاب العام في إدارة المرافق العامة مثل الكهرباء والنفط والغاز والموانئ البحرية والبرية والجوية ومؤسسة المياه والمجاري والإسمنت وو إلخ .

5– مبادرة المجلس السياسي الأعلى بالدعوة إلى عقد مؤتمر وطني للحوار في صنعاء على أساس مخرجات الحوار الوطني المتفق عليها واتفاق السلم والشراكة ، تدعى إليه جميع القوى السياسية اليمنية ومؤسسات المجتمع المدني والشباب والمرأة والمستقلين والشخصيات الاجتماعية والعلماء بمختلف تخصصاتهم (سياسة ، قانون ، اقتصاد ، دين ، اجتماع وتربية ووو إلخ) ، المناهضين للعدوان والرافضين للتدخلات الخارجية في ضوء هذه الدراسة وتطويرها تحت سقف الدولة الاتحادية ، وجميع المدعوين يمثلون اليمن ولا أحد يمثل منطقة .

قائمة المراجع :

أولا : القرآن الكريم :

[1] سورة النمل .

ثانيا : الوثائق :

[1] دستور الجمهورية اليمنية .

[2] دستور دولة الإمارات العربية المتحدة .

[3] مسودة دستور اليمن الجديد .

[4] قانون السلطة المحلية ، رقم 4 ، لعام 2000

[5] القرار الجمهوري رقم (269) لعام 2000 بشأن اللائحة التنفيذية لقانون السطة المحلية

[6] القرار الجمهوري رقم (24) لعام 2000 بشأن اللائحة المالية لقانون السطة المحلية

[7] وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني اليمني ، 25 يناير ، 2014م .

ثالثا : الكتب :

[1] الإمام علي عليه السلام ، نهج البلاغة ، خطب الإمفم علي عليه السلام ، الجزء الأول ، ص 91 . رابط المكتبة الشيعية

[2] إبراهيم ، سعد الدين وآخرون ، المجتمع والدولة في الوطني العربي : مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 2005 .

[3] البِبْلاوي ، حازم ، التغيير من أجل الاستقرار ، درا الشروق ، القاهرة ، ط الأولى ، 1992م .

[4] بن حماد ، محمد رضا ، المبادئ الأساسية للتقانون الدستوري والأنظمة السياسية ، مركز النشر الجامعي ، تونس ، د ، 2006م .

[5] بنكوكوس ، أحمد ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مكتبة سيف ، وجدة ، المغرب ، 2001 ، ص 30 – 31 .

[6] شرف الدين ، أحمد عبدالرحمن ، المختار عبدالرحمن ، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية ، الأمين للنشر والتوزيع ، صنعاء ، ، ط2 ، 2013م .

[7] أندرسون ، جورج ، مقدمة عن الفيدرالية ، ترجمة ، تكلا ، مها ، منتدى الأنظمة الفيدرالية ، كندا ، 2007 .

[8] أومليل ، علي ، الإصلاحية العربية والدولة الوطنية ، الدار البيضاء ، المركز الثقافي العربي ، 2005 ص 22 .

[9] المودع ، عبد الناصر، دليل المصطلحات السياسية ، .

[10] المخلافي ، دائل محمد إسماعيل ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية دراسة مقارنة ، صنعاء ، 2000 ، ط4 .

[11] عبد الله ، عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية أسس التنظيم السياسي ، المعارف ، الإسكندرية ، د ، 1991م .

[12] عبد الله ، يوسف محمد ، أوراق في تاريخ اليمن وآثاره ، دار الفكر ، دمشق ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، ط2 ، 1990 .

[13] عبد الحافظ ، عبد الرشيد ، في تاريخ قانون اليمن القديم ، جامعة صنعاء ن ط5 ، 2012 .

[14] غليون ، برهان ، المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات ، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت ، 1979 .

[15] غليون ، برهان ، المحنة العربية : الدولة ضد الأمة ، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية، 1994

[16] واتس ، رونالد ل ، الأنظمة الفيدرالية ، ترجمة : برهومة ، غالي و بسطامي ، مها و تكلا ، مها ، أوتاوا ، كندا ، ط خاصة ، 2006 .

رابعا : المجلات :

[1] مجلة أبحاث البيئة والتنمية المستدامة ، جامعة الناصر، صنعاء ، العدد الثاني ، المجلد الرابع ، يناير 2018م ، ص 227 – 271 .

[2] مجلة كلية الحقوق ، جامعة الملكة أروى ، صنعاء ، العدد (1) ، السنة الأولى ، 1–6 ، 2018م ، ص 119 – 163 .

[3] مجلة المستقبل العربي ، عدد 105 ، نوفمبر 1987 ، ص ، 34 .

[4] بلقزيز ، عبد الإله ، ضبط العلاقة بين " الثنائيات " في السياسات العربية ، مجلة 4– مجلة شؤون عربية ، عدد 123 ، خريف 2005 ، ص34 – 45 . .

[5] التقرير الاقتصادي ، تقسيم الموارد المالية في الدولة الاتحادية ، مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي ، صنعاء ، 26 ، يونيو ، 2014م .

[6] السيد ، ياسين (مشرف)، " الدولة ، التحولات والمستقبل "، الشعوب المتوسطية ، العددان 42،41، آذار/ مارس 1988 .

خامسا : المواقع الإلكترونية :

[1] https://ar.wikisource.org/wiki/%D8%B7%D8%A8%D8%A7%D8%A6%D8%B9_%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D8%AF/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B5_%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84

2- أ. د. مطهر عبد العزيز العباسي، 30-1-2023

[2] https://www.facebook.com/649987079/posts/pfbid0a5hKDDj37TU5KYJfoZUYWg75SHcBwjxv2JVU3uNMNwwGaMoXcoJ1cLQWxhm1NmSwl/?mibextid=Nif5oz

[3] https://ar.wikisource.org/wiki/%D8%B7%D8%A8%D8%A7%D8%A6%D8%B9_%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%A8%D8%AF%D8%A7%D8%AF/%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%B5_%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84

[4] وثيقة كامبل السرية لتفتيت الوطن العربي ، مركز الكاشف للمتابعة والدراسات الاستراتيجية ، ص 2 ، 3 ،

[5] http://alkashif.org/html/10/02/4/19.pdf

[6] مملكة سبأ https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D9%85%D9%84%D9%83%D8%A9_%D8%B3%D8%A8%D8%A3#%D8%A8%D8%B9%D8%AF_%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%AD%D9%8A%D8%AF

[7] دستور دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال الرابط التالي :

[8] https://www.constituteproject.org/constitution/United_Arab_Emirates_2009?lang=ar

[9] تاريخ بلجيكا على الشبكة العنكبوتية من خلال الرابطين التاليين :

[10] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%AE_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A78

[11] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A9_%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7#:~:text=%D9%81%D9%8A%20%D8%B9%D8%A7%D9%85%201993%D8%8C%20%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82%20%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86,%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7%20%D8%A5%D9%84%D9%89%20%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%A9%20%D9%81%D9%8A%D8%AF%D8%B1%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9%20%D9%83%D8%A7%D9%85%D9%84%D8%A9.

[12] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7-

https://www.odabasham.net/%D8%B3%D8%A7%D8%AD%D8%A9-%D8%AD%D8%B1%D8%A9/61447-أ.د/ جابرقميحة

%D8%A3%D9%8A%D9%87%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%A7%D9%83%D9%85-%D8%AD%D9%8E%D8%B5%D9%91%D9%90%D9%86%D9%87%D8%A7-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D9%84%20

[13] http://shiaonlinelibrary.com/%D8%A7%D9%84%D9%83%D8%AA%D8%A8/1107_%D9%86%D9%87%D8%AC-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%84%D8%A7%D8%BA%D8%A9-%D8%AE%D8%B7%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D9%85%D8%A7%D9%85-%D8%B9%D9%84%D9%8A-%D8%B9-%D8%AC-%D9%A1/%D8%A7%D9%84%D8%B5%D9%81%D8%AD%D8%A9_91-

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%88%D9%8A%D8%B3%D8%B1%D8%A7#%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A-

https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A3%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D9%8A%D8%A7

[14] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A5%D8%B9%D8%A7%D8%AF%D8%A9_%D8%AA%D9%88%D8%AD%D9%8A%D8%AF_%D8%A3%D9%84%D9%85%D8%A7

[15] %D9%86%D9%8A%D8%A7

[16] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%B3%D9%88%D9%8A%D8%B3%D8%B1%D8%A7#%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%88%D8%A7%D9%81%D9%82_%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D9%8A

[17] https://ar.wikipedia.org/wiki/%D8%A8%D9%84%D8%AC%D9%8A%D9%83%D8%A7