



Cover photo: "Town Hall of Benguela" by David Stanley – (CC BY 2.0)
<https://flic.kr/p/wf22cZ>

ورقة موجزة رقم ٨٧

حزيران/يونيو ٢٠١٧

تحقيق لامركزية الحكم ما يجب أن تعرفه

DEMOCRACY
REPORTING
INTERNATIONAL

Cover photo: "Town Hall of Benguela" by David Stanley – (CC BY 2.0)
<https://flic.kr/p/wf22cZ>

تحقيق لامركزية الحكم ما يجب أن تعرفه *

ملخص تنفيذي

- أصبحت اللامركزية، في العقود الأربعة الأخيرة، محط تركيز أساسي للمقاربات الإنمائية الدولية، حيث قامت الحكومات المنتشرة في العالم بنقل الكثير من المسؤوليات المالية والسياسية والإدارية إلى مستويات الحكم الإقليمية والمنظمات المستقلة جزئياً. وإذا كان السعي إلى تطبيق اللامركزية قد وجد مبرره باديء الأمر في اعتبار هذه الأخيرة عملية إصلاح إداري ترمي إلى تحسين تقديم الخدمات وتحقيق الفعالية الاقتصادية، فقد اختلفت النظرة لاحقاً بحيث باتت اللامركزية تُعدّ، على نطاق واسع، عملية واجبة لتقوية الممارسة الديمقراطية في بلدان الجنوب، ووسيلة لتوزيع السلطة أو تقاسمها في ما بعد مرحلة النزاعات.
- بيد أن ثمة اختلافات صارخة بين ما يجري العمل لتطبيقه من أنواع اللامركزية ودرجاتها. ومن شأن مستويات النجاح المتفاوتة التي تتطوي عليها هذه الأنواع والدرجات أن تلقي الضوء على عوامل أساسية لها دورها البارز في التخطيط لإصلاحات لامركزية فعالة.
- وعليه، فإذا ما اعتزمنا إنجاح اللامركزية، وجب علينا أن نأخذ النقاط الآتية في الاعتبار:
- جميع الدول (باستثناء الصغرى منها) تتمتع بدرجة معينة من اللامركزية.
- ليس ثمة نموذج موحد للامركزية، لأنه ما من بلد مثل الآخر. لذا ينبغي تكييف الإصلاحات اللامركزية بما يراعي الحقائق الواقعة على الأرض، مع إمكان استناد هذه الإصلاحات إلى مجموعة غنيّة من الخيارات.
- من المحتمل أن تنجم آثار سلبية عن كل ما يُساء التخطيط له من إصلاحات لامركزية.
- ليست اللامركزية رديفاً للديمقراطية، ولا هي غاية في ذاتها بل أداة لتحقيق أهداف اجتماعية وسياسية واقتصادية محددة يفترض أن تجسدها الإصلاحات المنوي تطبيقها.
- إنّ التنافس بين مستويات الحكم، إن لم يكن التداخل الحاصل بين اختصاصاته أحياناً، أمرٌ يستحيل تفاديه، لذا كانت اللامركزية الفعالة تقتضي درجة معينة من صدق التعاون وشفاء الالتزام.
- غالباً ما يُستخدم غياب القدرات على المستوى الإقليمي حجّة ضد اللامركزية، لكن آخر ما تمّ تقديمه من أبحاث في هذا الشأن يُظهر أن أحد العناصر الأساسية لبناء هذه القدرة هو «التعلم بالممارسة».
- غالباً ما تُركّز النقاشات العامة، لاسيّما في سياق النزاعات، على مفهوم الدولة «الوحدوية» في مقابل مفهوم الدولة الاتحادية أو «الفدرالية». لكن هذا النوع من الخيارات الثنائية غالباً ما يسفر عن مآزق سياسية، لأن الاتحادية أو الفدرالية ليست إلا وجهاً من أوجه اللامركزية. من هنا يبقى مضمون اللامركزية أهمّ من تصنيفاتها.
- من الضروري أن يجري تصميم وحدات الحكم الإقليمية استناداً إلى السياقين الاقتصادي والديمقراطي المحليين، وذلك حرصاً على صون التوازن بين التمثيل والاستقرار والفعالية.
- لا تجري الإصلاحات عادةً كلّها دفعة واحدة، بل على مراحل وفي مناطق مختلفة، لكنّ التخطيط للامركزية يجب أن يبدأ بتصميم نظام متكامل يأخذ في الاعتبار تباين الإصلاحات وطريقة تسلسلها.



١. الأسباب الداعية إلى تطبيق اللامركزية

يحفل العديد من بلدان الشمال بتاريخ طويل من الحكم اللامركزي، لكن اللامركزية لم تبرز إلى واجهة الأجندة الإنمائية إلا في ثمانينيات القرن الماضي، وقد شهد العقدان التاليان اجتياح موجة من اللامركزية معظم بلدان الجنوب. هذه الجهود جاءت بدفع من متخصصين وباحثين زعموا أن اللامركزية يمكن أن تنطوي على جملة فوائد مهمة. مع ذلك، يبقى العديد من هذه المزاعم نظرياً، لأن النتائج التجريبية، لا سيما منها تلك التي خلصت إليها الدراسات حول بعض بلدان الجنوب، لا تزال غير قاطعة في معظم الحالات. من هنا اعتزنا في هذا القسم إلقاء نظرة عامة على أهم فوائد اللامركزية، لا بل تعديها إلى تسليط الضوء على بعض المجالات التي تكشف فيها اللامركزية عن آثار سلبية.

١.١ تحسين الفعالية الاقتصادية

كذلك استند السعي إلى اللامركزية إلى ثلاثة مسوغات اقتصادية أخرى هي: (١) تقليص حجم القطاع العام؛ (٢) فوائد اللامركزية على صعيد النمو الاقتصادي؛ (٣) تحسين «القدرة التنافسية» للحكومات، وبالتالي، إمكان أن تعمل الحكومات لتلبية رغبات المواطنين. مع ذلك، لم تحظ المسوغات المذكورة بأي إجماع نظري أو تجريبي.^١

إن أحد أبرز مسوغات اللامركزية هو قدرتها المحتملة على جعل عملية تخصيص المنافع العامة أكثر فعالية. وعندما أصبحت اللامركزية سمة بارزة من سمات السياسة الإنمائية في الثمانينيات، فسرت بشكل أساسي على أنها أداة لمعالجة القيود التي تحد من التخطيط الوطني الممركز، وكانت هذه القيود قد بدأت تظهر جلية في بعض بلدان الجنوب. بيد أن

٢.١. تحسين عملية تقديم الخدمات بما يضمن مراعاةً فضلى للاحتياجات المحلية

تستند اللامركزية إلى مبررٍ آخرٍ مهمٍّ وثيق الصلة بالفعالية، ألا وهو إتاحتها تصنيف الخطط والبرامج الحكومية وتعديلها بما يراعي الاحتياجات والرغبات التي تعبّر عنها الفئات السكانية المتنوعة ضمن البلد الواحد. ولما كانت السلطات الإقليمية تملك عادةً معرفةً أفضل بالشؤون المحلية، فإن منحها مزيداً من السلطة والقدرة الاستثنائية يمكن أن يتيح تكييف المشاريع والسياسات الوطنية بما يراعي الظروف المناطقية المختلفة، بل وأن يسمح بصياغة سياسات تلبي الاحتياجات المحلية.^٨

٣.١. تعميق الديمقراطية

كانت مبادرات اللامركزية تستند بدايةً إلى المبرر القائل إنها تحسّن الفعالية الإدارية وعملية تقديم الخدمات، لكن التركيز ما لبث أن انتقل لاحقاً إلى علاقة الحكومة بمواطنيها ومشاركة هؤلاء في الحياة السياسية.^٩ وقد تزامن هذا الانتقال مع تنامي الاهتمام الدولي بالحكم الديمقراطي الذي يقوم على المشاركة، والشفافية، والمحاسبة، وفصل السلطات.^{١٠} ولأن اللامركزية اعتبرت وسيلةً أساسيةً لتحقيق كل من هذه الصفات، بات يُنظر إليها اليوم على أنها «جزء لا يتجزأ من منطق إرساء الديمقراطية».^{١١}

١.٣.١. مشاركة المواطنين

إن القدرة المحتملة للامركزية على تحسين مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار (من خلال الانتخابات المحلية ومجموعة متنوعة من المنتديات الأخرى)، أصبحت تشكل محركاً أساسياً لمسارات تطبيق اللامركزية في بلدان الجنوب.^{١٢} وذلك لأن اللامركزية قادرة على إتاحة الفرص أمام المواطنين للمشاركة في عملية الحكم التي كانوا استبعدوا عنها في الأنظمة الأكثر مركزية.^{١٣} ناهيك بأنها تستطيع تعزيز قيام مجتمعات مدنية حيوية، لأن الحكم المحلي قادر على إتاحة مجال أوسع أمام المجتمع المدني للنهوض والمشاركة في الحياة السياسية.^{١٤} والواقع أن اللامركزية تحمل في طياتها القدرة ليس فقط على تحسين مشاركة المواطنين عامةً، وإنما على تحسين مشاركة النساء والأقليات أيضاً.^{١٥}

زد على ذلك أن اقتراب الحكومات الإقليمية من المجتمعات المحلية على هذا النحو من شأنه أن يتيح جمع معلومات أكثر دقة تسهل لا تصميم مشاريع وبرامج حكومية أكثر فعالية وحسب، وإنما تنفيذ ما تمّ تصميمه منها، أيضاً، كما يمكن من استعمال الإدارات المحلية لتوفير المزيد من المعلومات بشأن الأوضاع على الأرض، ولرفع مطالب المواطنين السياسية إلى الحكومة المركزية.^{١٦}

غير أن عدداً من دراسات الحالات بين، في المقابل، أن اللامركزية يمكن أن تؤثر سلباً في فعالية الحكومة في الحالات التي تفتقر فيها الوحدات الإقليمية إلى الموارد البشرية الضرورية أو لا تملك التمويل الكافي للحصول على هذه الموارد.^{١٧} وغالباً ما يُعزى ذلك إلى طريقة تصميم إجراءات اللامركزية، وكيفية تسلسل الإصلاحات السياسية والإدارية والضريبية.

نصّ فرعي ١: الفدرالية واللامركزية

لكن ذلك ليس صحيحاً بالضرورة، إذ إن هناك دولاً - وحدوية - (كالمملكة المتحدة وهولندا) تفوق لامركزية بعض الدول - الفدرالية - (مثل روسيا). ولئن تباينت الآراء في معرض السعي إلى إيجاد تعريف دقيق للفدرالية فهي في معظمها تلتقي عند ثابتة مؤدّها أن اللامركزية تعني وجود مستوى ثانٍ على الأقل من الوحدات السياسية (الولايات، والولايات الفدرالية، والمقاطعات، والكانتونات... إلخ.) التي تتمتع بشرعية حقيقية غير مُستمدّة من السلطة المركزية، وبامتيازات يضمنها الدستور. وعليه، يمكن القول إن الفدرالية تقوم على اتفاق بين مستويين (أو أكثر)؛ اتفاق يمتنع على أي من الطرفين - أو الأطراف - تغييره انفرادياً.

إن استعمال مصطلح - الفدرالية - قد يكون كفيلاً بتحويل النقاشات التقنية حول اللامركزية إلى سجالات سياسية؛ ففي ليبيا، مثلاً، ساهم الانقسام بين من يسمون أنفسهم فدراليين وأولئك الذين يسمون أنفسهم مناهضين للفدرالية في نشوب نزاع بين الطرفين بعد سقوط نظام معمر القذافي. أما في الأردن، فقد توقفت عملية إرساء اللامركزية عن إحراز أيّ تقدّم منذ دخلت الفدرالية دائرة النقاش، لأن بعض الأردنيين أبدوا خشيتهم من أن تكون الفدرالية هي الخطوة الأولى نحو حيلة تهدف إلى إدخال دولة فلسطينية.

لكن، ما العلاقة الفعلية بين الفدرالية واللامركزية؟ ربما خُيل إلينا أن الدولة الفدرالية هي حكماً أكثر لامركزية من الدولة الوحيدة،

نصّ فرعي ٢: اللامركزية في بوليفيا

انعكاساتها الإيجابية والسلبية على الديمقراطية

في المرحلة السابقة للعام ١٩٩٤، لم تكن الحكومات المحلية في بوليفيا تحظى بأكثر من وجود إسمي؛ فقد أقصيت غالبية سكان البلاد - وهم من الأرياف - عن الحكم المحلي، وباتت البلديات الوحيدة المعترف بها هي المراكز الحضرية التي تشكل عواصم الأقاليم والمناطق. لكنّ تمرير بوليفيا قانون المشاركة الشعبية في نيسان/أبريل ١٩٩٤ أسفر عن إنشاء ١٩٨ بلدية جديدة، وإعادة توزيع الصلاحيات المنوطة بالأقاليم. يُضاف إلى ذلك أن القانون منَح البلديات سلطات فعلية بإتاحته للمواطنين انتخاب المسؤولين البلديين، كما وفّر للبلديات مزيداً من الموارد المالية، وعهد إليها بمسؤوليات أكبر على صعيد إدارة الخدمات المحلية. كذلك اعترف القانون رسمياً بالمنظمات الشعبية الإقليمية (مثل جماعات السكان الأصليين، ورابطة الفلاحين، وجمعيات الأحياء السكنية)، مشجعاً أيّاهم على إقامة لجان مراقبة مُنحت بدورها سلطة تحويلها مطالبة الحكومة المركزية بتعليق التحويلات المالية إلى البلديات في حال اتهمت بسوء الإدارة. كان لهذا النظام الجديد أثر بليغ، إذ إنه:

١. خلق فرصاً للبوليفيين (ولا سيّما السكان الأصليين منهم) للمشاركة في العمليات السياسية.
 ٢. فسّح المجال أمام المجتمع المدني لمراقبة الحكم المحلي. بيد أن النجاحات التي تم إحرازها لم تخل من الشوائب، حيث ازداد عدم الاستقرار بنسبة ازدياد المشاركة.
- صحيح أن القانون وُضع للحؤول دون تفشي الفساد، لكنه نصّ أيضاً على أن للبلدية الحق في سحب الثقة من رئيسها عبر نظام التصويت الأكثرية، وهي آلية كثيراً ما استُخدمت لإطاحة رؤساء البلديات لا بسبب التجاوزات وإنما لأسباب سياسية. ونظراً إلى التحويلات المتكررة في التحالفات السياسية، أصبحت المدة المتوقعة لولاية رؤساء البلديات البوليفيين قصيرة جداً.

لمزيد من المعلومات، أنظر كاثلين أونيل، «اللامركزية في بوليفيا: الحوافز والمحصلات الانتخابية» «Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes» في «اللامركزية والديمقراطية في أميركا اللاتينية» «Decentralization and Democracy in Latin America» إشراف ألفرد مونتيرو ودايفد سامويلز (نوتردام: منشورات جامعة نوتردام، ٢٠٠٤)، ص. ٢٥-٦٦.

غير أن نتائج اللامركزية، في ما يتعلّق بمشاركة المواطنين، تختلف باختلاف البلدان؛ فقد أثبت عدد من دراسات الحالات^{١٨} ما يأتي:

١. أن الحكومات المحلية يمكن أن تحدّ أيضاً من مشاركة المواطنين
 ٢. أن فسّح المجال أمام مشاركة مُعزّزة وانخراط أفضل للمجتمع المدني لا يُمكن المواطنين بالضرورة من ممارسة دورهم تمكيناً حقيقياً.
- وما دمنّا، كما توحى هذه الدراسات، لا نملك أدلة كافية على مدى هذه المشاركة ونوعيتها ومحصلاتها،^{١٩} فقد اتّضح بما لا يقبل اللبس أن تأثير اللامركزية في المشاركة يعتمد إلى حد بعيد على مدى نجاح اللامركزية في أخذ الفرص والقيود المحلية كلّها في الاعتبار.

٢.٣.١. الشفافية والمحاسبة

لما كانت الشفافية والمحاسبة مرتبطين أشدّ ارتباطاً بالمشاركة فقد لزم أن تتعرّزا باللامركزية، لما لهذه الأخيرة من قدرة على فصل السلطة المركزية وتقريب الحكومة من الناس على نحو يتيح لهؤلاء مراقبة الأنشطة الحكومية. ٢٠ أكثر من ذلك، إن المنتفعين بالخدمات يغدون، بفضل اللامركزية، قادرين على تقييم كلفة البرامج والمشاريع الحكومية وحاجاتها، ومن ثمّ على مراقبة عملية تقديم الخدمات بشكل مباشر. ومن المتوقع، نتيجة ذلك، أن يواجه المسؤولون المحليون المنتخبون خطر الاستبعاد من مناصبهم في حال تقاعسوا عن أداء مهامهم كما يجب.

لقد شكّل الغياب الواضح للشفافية في الدول الأكثر مركزية قوّة أساسية محرّكة لمشاريع إرساء اللامركزية،^{٢١} علماً بأن بعض الدراسات الكمية كشفت أن التصوّر العام للفساد يتراجع بفعل اللامركزية.^{٢٢} لكن قدرة اللامركزية على تحسين ثقة المواطنين بالحكم، لم يمنع تواصل الجدل حول تأثيرها الفعلي في الفساد؛ ففي حين يشير بعض الدراسات إلى أنها تقلّص الفساد،^{٢٣} أو أن تأثيرها مبهم في هذا المجال،^{٢٤} تثبت دراسات أخرى أن سوء تطبيق اللامركزية يمكن أن يزيد في فرص تفشي الفساد، لأن الحكومة المحلية تصبح، في هذه الحالة، عرضة لاستئثار النخب المحلية بها.^{٢٥} وقد خلّص بعض الدراسات إلى استنتاجات أكثر تحديداً، منها أن اللامركزية تحسّن آلية المحاسبة على المدى الطويل فقط،^{٢٦} وأن دورها إيجابي على صعيد مكافحة الفساد في البلدان التي تملك صحافة نشطة، لكنها ربما زادت الأمور سوءاً في البلدان التي تغيب فيها آليات المراقبة.^{٢٧}

٤.١. تحسين الاستقرار وبناء السلام

إن الهدف من تطبيق اللامركزية لا يقتصر على تعزيز الديمقراطية، بل يتعداه إلى إرادة تقليص النزاعات الإثنية والحد من الانفصالية. وذلك أن اللامركزية تقرب الحكومة من الناس، وتعزز فرص المشاركة الديمقراطية، وتمنح المجموعات المتنوعة مزيداً من السلطة في مجال إدارة شؤونهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية.^{٢٨} ولأن المجموعات تصبح أفدر على صون مصالحها الخاصة، تتضاءل دواعي النزاع في ما بينها (باعتبار ذلك معاملةً جائرة)، أو تلك التي تدفعها إلى السعي وراء أهداف انفصالية. مع ذلك، تكشف لنا إحدى أهم الدراسات الكمية أن اللامركزية يمكن أن تُقاوم النزاعات الإثنية والانفصالية بتشجيعها على قيام أحزاب إقليمية^{٢٩} يُحتمل أن تعمل بدورها لتقوية الهويات الإثنية والإقليمية، بل وأن تساهم في تمرير تشريعات من شأنها منح امتيازات لبعض المجموعات على حساب بعضها الآخر. كذلك لفتت دراسات أخرى، في السياق نفسه، إلى أن اللامركزية تعمق الانشقاقات الإثنية،^{٣٠} وهي لا تخفف من حدة التوتر على أحد المستويات إلا لتثيره على مستوى آخر.^{٣١}

٢. ما هي اللامركزية؟

١.٢. تعريف اللامركزية

اللامركزية هي عملية إصلاح دولة تُنقل بموجبها مسؤولية التخطيط، والإدارة، ورفع الموارد وتخصيصها، من الحكومة المركزية إلى وحدات الحكم الإقليمية أو مستوياته.^{٢٢} ويرتبط هذا المفهوم ارتباطاً وثيقاً بمبدأ تفريع السلطة، حيث يفترض بالإدارة العامة أن تكون فاعلة على أصغر مستوى ممكن، فيما يُعهد إلى مستويات الحكم الأعلى حصراً بالمهام التي يستحيل تأديتها على نحو أكثر فعالية على مستوى أدنى.^{٢٣} علماً بأن اللامركزية لا تبغي الحلول مكان الحكومة المركزية، بل تسعى، من منطلق التعاون الكفيل بأن يقود إلى النتائج المتوخاة،^{٢٤} إلى إيجاد أدوار مُكمّلة للأطراف الفاعلة وطنياً وإقليمياً. والواقع أن دول العالم كلها تقريباً، وأحدويّاً كان نظامها أم فدرالياً، تتمتع عملياً بدرجة معينة من اللامركزية (أنظر النصّ الفرعي ١).

٢.٢. مجالات اللامركزية

تُقسّم مسارات تطبيق اللامركزية عادةً إلى مجالات ثلاثة:^{٢٥}

١.٢.٢. اللامركزية السياسية

تفسح اللامركزية السياسية المجال أمام التمثيل على المستوى الإقليمي، وهي تشمل، إضافةً إلى زيادة مشاركة المواطنين في اختيار ممثليهم السياسيين ما يلي:

١. تغييرات في هيكلية الحكم حيث يجري نقل النفوذ والسلطة إلى وحدات الحكم - أو مستوياته - الإقليمية؛
٢. إنشاء مؤسسات لتقاسم السلطة من خلال الفدرالية أو المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي.^{٢٦}

لكن لا بدّ من الإشارة إلى أن إجراء انتخابات إقليمية لا يشكل في حدّ ذاته دليلاً ثابتاً على تمتّع البلد بمستوى عالٍ من اللامركزية، فالانتخابات الإقليمية لا تعدو كونها جزءاً من عملية أشمل، وهي لا تُجدي نفعاً بمعزلٍ عن الاستقلالية الضريبية والسياسية.^{٢٧}

٢.٢.٢. اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على نقل عملية تقديم الخدمات الاجتماعية (مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية) إلى وحدات الحكم الإقليمية أو مستوياته. وتشمل اللامركزية الإدارية ما يلي:

١. للاحصرية الإدارات العامة وبيروقراطية الدولة بعيداً من المركز؛
٢. تفويض سلطة الحكومة المركزية ومسؤوليتها إلى الأطراف الفاعلة والمستقلة جزئياً؛
٣. التعاون اللامركزي بين الوكالات الحكومية التي تتولّى مهام ذات صلة.

إضافةً إلى النقل المتعمد للسلطة، يمكن اللجوء إلى اللامركزية الإدارية أيضاً عندما تعجز مستويات الحكم الأعلى عن تولّي مجال معين من مجالات السياسة العامة كما ينبغي، فتتأط هذه المسؤولية بمستوى أدنى من مستويات الحكم.

٢.٢.٢. اللامركزية الضريبية

يُراد باللامركزية الضريبية مجموع الإصلاحات الرامية إلى زيادة كلٍّ من: (١) مداخيل الحكومات الإقليمية (من خلال المنح وسلطة رفع الضرائب)؛ (٢) استقلالية الإنفاق المنوطة بالحكومات الإقليمية (أي أن هذه الأخيرة تستطيع أن تقرّر أوجه الإنفاق). هذان النوعان من اللامركزية الضريبية قد يتواجدان وقد لا يتواجدان في الوقت نفسه أو بالدرجة نفسها، علماً بأن اللامركزية الضريبية ترتبط باللامركزية الإدارية والسياسية، لأن العلاقة بين الموارد والمسؤوليات تؤثر في فعالية الوحدات الإقليمية التي جرى تمكينها حديثاً.^{٢٨}

٣.٢. أشكال اللامركزية

يُضاف إلى مجالات اللامركزية ثلاثة أشكال مختلفة (يمكن اعتبارها أيضاً درجات من اللامركزية)،^{٢٩} منها:

١. اللاحصرية (فتح مكتب فرعي لتمثيل الحكومة المركزية في منطقة أخرى)؛
 ٢. تفويض الصلاحيات (إسناد بعض مهام الحكومة المركزية إلى حكومة إقليمية)؛
 ٣. نقل الصلاحيات (السماح لحكومة إقليمية بتولّي المهام بشكل مستقل).
- وقد استخدمت الحكومات أشكال اللامركزية الثلاثة هذه كلها معاً في وقت واحد، أو منفصلةً على مراحل مختلفة.

١.٣.٢. اللاحصرية

اللاحصرية هي أضعف أشكال اللامركزية، لكنها، مع ذلك، الشكل الأكثر شيوعاً في بلدان الجنوب،^{٣٠} مع الإشارة إلى أن ثمة فريقاً لا يرى فيها شكلاً من أشكال اللامركزية، بل درجة مخففة من المركزية. تنشأ اللاحصرية عندما تقوم الحكومة المركزية، عبر مرسوم إداري عادةً، بنقل مسؤوليات تتعلق ببعض الخدمات إلى المستويات الإقليمية والمحلية، وذلك من خلال:

١. إنشاء مكاتب ميدانية فرعية للإدارات المركزية؛
٢. نقل جزء من سلطة صنع القرار إلى الموظفين الميدانيين الإقليميين.

المحاسبة إلى الوحدات الإقليمية، تبقى المحاسبة عمودية بشكل أساسي، بمعنى أنها تعود إلى السلطة المفوضة. بذلك يكون التفويض عبارة عن علاقة تعاقدية بين رئيس ومرؤوس، حيث الحكومة المركزية هي الرئيس والمؤسسة المحلية هي المرؤوس،^{٢٤} مع العلم بأن هذه الوحدات الإقليمية تتمتع عادةً بقدرة عالية على الاستتباب في عملية صنع القرار. من هنا يقتضي الحرص، لدى تصميم إصلاحات التفويض، على أن يكون المرؤوس مُقيّداً بجملة حوافز تُجبره على التصرف لا بما تُمليه عليه مصالحه الخاصة، بل بما يتفق ورغبات رئيسه.

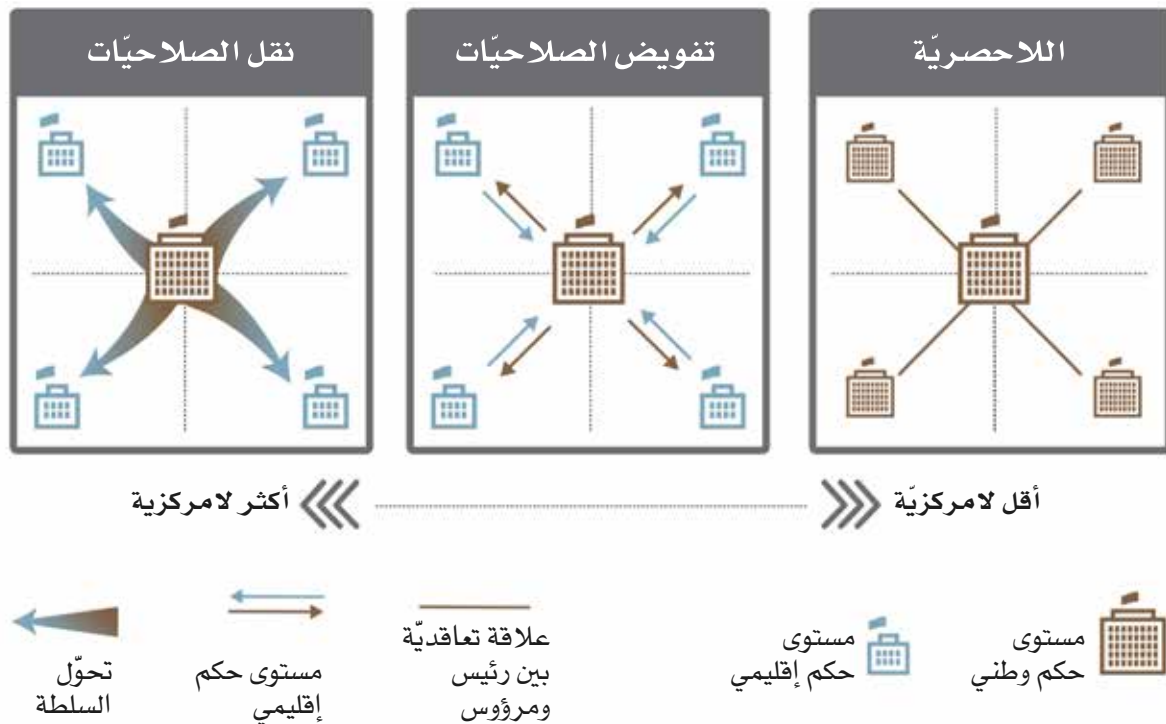
٢.٣.٢. نقل الصلاحيات

إن نقل الصلاحيات هو أوسع أشكال اللامركزية، حيث تُمنح الحكومات الإقليمية سلطة صنع القرار وتولي الشؤون المالية والإدارية. علماً بأن الوحدات التي تُنقل إليها الصلاحيات تُعد هيئات قانونية مستقلة، وتكون في الحالات المثلى منتخبة، لا بالضرورة.^{٢٥} كذلك، يقضي نقل الصلاحيات بمنح الحكومات الإقليمية حدوداً إقليمية واضحة ومُعترفاً بها قانوناً، تخولها بسط سلطاتها على مناطق معينة، وأداء المهام العامة بشكل مستقل. كذلك يقضي نقل الصلاحيات قيام علاقات متبادلة ومُحققة للمنفعة المشتركة بين الحكومتين المركزية والإقليمية، ما يوجب على الحكومة المحلية أن تكون قادرة على «التفاعل مع الوحدات الأخرى ضمن نظام الحكم التي تشكل جزءاً منه».^{٢٥}

يلزم عن ذلك أن اللاهصرية لا تتضمن نقل السلطة إلى مستويات الحكم الأدنى، لأن السلطة والمسؤولية، في هذه الحالة، تُنقلان، ببساطة، من مستوى إلى آخر من مستويات الحكم المركزي، مع الإبقاء على الوحدات الإقليمية خاضعة للسلطة التسلسلية ومحاسبة الحكومة المركزية.^{٢٦} والجدير بالذكر هو أن البلدان، عندما تشرع في تطبيق اللامركزية، غالباً ما تستخدم اللاهصرية خطوة أولى نحو تحسين كفاءة تقديم الخدمات وفعاليتها. من الممكن للاهصرية أن تكون، في شكلها الأضعف، أكثر قليلاً من مجرد عملية نقل لحجم العمل المنوط بإدارة مركزية أو وزارة ما من مقارها الرئيسة إلى مكاتبها الميدانية خارج العاصمة. لكن اللاهصرية إذا لم تقتصر على إعادة التنظيم وحسب، تكون قادرة على إيلاء الموظفين الحكوميين الميدانيين سلطة استثنائية محدودة في مجال تخطيط المشاريع وتنفيذها، أو في مجال وضع السياسات على نحو يراعي الظروف المحلية (ضمن إطار التوجيهات الصادرة عن الوزارة المركزية).^{٢٦}

٢.٣.٢. تفويض الصلاحيات

يوجب تفويض الصلاحيات نقل السلطة والمسؤولية، عبر مرسوم إداري عادةً، إلى وحدات الحكم الإقليمية أو المنظمات المستقلة جزئياً، والتي تخضع لمساءلة الحكومة المركزية، في نهاية المطاف، من دون أن تكون بالضرورة فروعاً أو مكاتب محلية لها. ومع أن التفويض ينقل قدرًا من



٣. إنجاح اللامركزية

إن الآثار السلبية المحتملة للامركزية مردها، في الغالب، إلى سوء التخطيط أو غياب التطبيق الفعال أكثر منه إلى الضعف الكامن في مفهوم اللامركزية نفسه.^٦ ولما كنا لا نملك أجوبة قاطعة بشأن ما يمكن أن ينجح أو لا ينجح منها (لاسيما في بلدان الجنوب التي لا يتوافر لدينا عنها ما يكفي من البيانات البحثية)، فقد تمّ الإجماع على بعض المبادئ التوجيهية العامة التي نلقي عليها الضوء في هذا القسم.

نصّ فرعي ٣: اللامركزية باعتبارها غاية في ذاتها

انعكاساتها السلبية المحتملة على قطاع التعليم في الأردن

يسعى الأردن حالياً إلى تطبيق لامركزية واسعة النطاق، يُتَظَر أن يتمّ بموجبها نقل الكثير من المسؤوليات الخاصة بمرحلة واسعة من القطاعات، بما فيها التعليم، إلى محافظات المملكة الاثنتي عشرة. لكن وزارة الداخلية، التي تُشرف على هذه العملية، تتعامل مع اللامركزية كما لو كانت غاية في ذاتها وليست أداة لتحقيق هدف محدد، لذا، فبدلاً من أن تضع الوزارة أهدافاً واضحة لكل من قطاعات السياسة العامة، عمدت إلى تطبيق الإجراءات نفسها على القطاعات كلها، ما يُبذر بالانعكاس سلباً على العديد من القطاعات. في قطاع التعليم، مثلاً، تتجاهل هذه المقاربة الإصلاحات الموسعة المتواصلة التي تطبقها وزارة التربية والتعليم على مستوى المدارس، وهي إصلاحات أثمرت عن نتائج في غاية الإيجابية حتى الآن. لذا، حذرت الوزارة المذكورة من أن نقل صلاحيات التعليم إلى مستوى المحافظة لن يسهم في تحسين نوعية التعليم أو فعالية المدارس.

لمزيد من المعلومات، أنظر إ. ج. كرم، «تحقيق لامركزية التعليم في الأردن» "Decentralizing Education in Jordan"، مركز «هوية»، عمان، حزيران/يونيو ٢٠١٥.

١.٣ اللامركزية ليست غاية في ذاتها

غالباً ما تُحاط اللامركزية بأوصاف إيجابية صرف، حتى ليجري ربطها أحياناً بعملية إرساء الديمقراطية.^٧ لكن ما يجدر اللفت إليه هو أن النتائج الإيجابية المتحصلة من اللامركزية لا تحدث تلقائياً، وأن التعامل مع اللامركزية كما لو كانت غاية في ذاتها يشجّع البلدان على التسرع في الإقبال عليها من دون التفكير ملياً في ما يُقيض لهذه العملية تحقيقه. ولما كان السعي إلى تطبيق اللامركزية غالباً ما ينطلق من اعتبارها عملية إصلاح واسعة النطاق، تطول آثارها العديد من القطاعات ومستويات الحكم، فقد بات من المهم أن تُدرَس جميع انعكاساتها بدقة، وأن يتمّ اعتماد شكل ملائم - إن وُجد - من أشكال اللامركزية (أنظر النصّ الفرعي ٣). وبالنظر إلى مبدأ تفريع السلطة، قد لا تكون اللامركزية ملائمة للقطاعات والمهام كلها؛ فإذا ما اقتضى، مثلاً، تحقيق أهداف مركزية المستوى، لم يكن ثمة ما يكفل نجاح هذه الأهداف واستدامتها على المستوى الإقليمي أو تحقيقها بشكل مُجد وفعال.^٨

لا بدّ من الإقرار أيضاً بأنّ للامركزية تأثيراً عابراً للقطاعات، بمعنى أن الإصلاحات تمتدّ لتشمل مختلف قطاعات الحكم ومستوياته. ومن الممكن، في السياقات التي تشكو فيها المؤسسات والمعلومات والقدرات من الشح والضعف، أن نواجه تحدياً بارزاً على صعيد التنسيق بين الإصلاحات القطاعية الخاصة بالحكومة المركزية، وبين ما يُفترض منحه للحكومات والمؤسسات المحلية^٩ بهدف تحقيق اللامركزية من سلطات ضريبية وسياسية وإدارية.

٢.٣ اللامركزية ليست نهجاً موحداً مناسباً

لجميع الحالات

ليس ثمة نهج موحّد للامركزية يناسب جميع الحالات، بل إن تحقيق النتائج المرجوة يتطلب أن تعكس عملية تطبيق اللامركزية مبررات الإصلاح والترتيبات الثقافية والسياسية والمؤسسية في سياق معين. كما أن تطبيق اللامركزية بنجاح يقتضي إحاطة دقيقة بالمشاكل المحددة التي يُفترض أن تحلّها اللامركزية، ومعرفة بما يتوافر من أطراف فاعلة، ومؤسسات، وقدرات، وممارسات.^{١٠}

٣.٣. التزام الحكومات الوطنية والمحلية

يتطلب تحقيق اللامركزية تأييداً من قبل القيادات السياسية على مستويي الحكم الوطني والإقليمي، واستعداداً من قبل مسؤولي الحكومة المركزية لما يلي:

١. تقاسم السلطة والموارد المالية؛

٢. السماح للمجموعات التي تقع خارج نطاق سلطتهم بالمشاركة في عمليات صنع القرار والإدارة.^{٥١}

أيضاً، ينبغي أن تتعاون الحكومة المركزية مع المسؤولين الإقليميين، الذين توكل إليهم السلطة والمسؤوليات، بغية التأكد من ممارسة هذه الصلاحيات بشكل فعال، وهو أمر يفرض على مسؤولي الحكومة المركزية أن يعاملوا نظراً لهم المحليين على أنهم شركاؤهم في الحكم لا على أنهم يشكلون تهديداً لهم.

٤.٣. القدرات المحلية

غالباً ما اعتبرت المخاوف المرتبطة بغياب القدرات المحلية عائقاً في وجه التطبيق الفعال للامركزية. وكثيرون هم الذين يؤكدون أن ثمة حاجة إلى بناء القدرات قبل نقل السلطة الضريبية وسلطة صنع القرار،^{٥٢} لا بل إن مسألة القدرات الإقليمية باتت تطرح معضلة على غرار معضلة «الدجاجة أم البيضة أولاً».^{٥٣} وقد سبقت هذه الحجّة استناداً إلى المخاوف المذكورة أعلاه، كالفساد والإنفاق غير المسؤول. من هنا ذهب بعض الباحثين إلى احتمال أن تكون اللامركزية عديمة الفعالية بل وغير قابلة للتطبيق في بعض بلدان الجنوب،^{٥٤} حيث أثبتت الحكومات المركزية أغلب الأحيان أنها غير مستعدة لإيصال الصلاحيات إلى السلطات الإقليمية بالكامل، بسبب ما يحيط بالقدرات الإقليمية من مخاوف، ما أدى إلى مسارات غير مكتملة يعوزها العزم والتصميم.^{٥٥}

هذا النهج القائل ببناء القدرات قبل الشروع في تطبيق اللامركزية بدأ بالتغير، بعدما أثبتت الأدلة التجريبية أن القدرات على جميع مستويات الحكم تتعاظم مع تطبيق الأنظمة اللامركزية. وقد ورد في تقرير نشره البنك الدولي مؤخراً أن ثمة «اقتناعاً متزايداً بأن الإدارة هي بمثابة فنّ أدائي» يجري إتقانه وتجويده من طريق الممارسة لا الإصغاء.^{٥٦} كذلك أظهرت دراسات حديثة أن زيادة في القدرات تم تسجيلها في كل من إندونيسيا والمغرب وباكستان، عقب تطبيق إجراءات لامركزية متواضعة، لافتة إلى أنه من غير المنطقي الانتظار عقوداً من الزمن ريثما يتم بناء القدرات على المستوى الإقليمي كي نشرع في تطبيق اللامركزية.

٤. تصميم اللامركزية

٤.١. وحدات الحكم وحدودها

تتطرق النقاشات حول تصميم الحكم المركزي عادةً إلى مستويات ثلاثة هي:

١. الحكومة المركزية؛

٢. و/أو المناطق أو الولايات أو المحافظات؛

٣. و/أو الحكومات المحلية أو البلديات؛

لكن الهيكل الإداري يمكن أن يكون أكثر تعقيداً، خصوصاً وأن المستوى المحلي غالباً ما يكون مقسماً إلى وحدات أصغر، على نحو ما نرى في بعض البلدان التي تملك هياكل إدارية مختلفة باختلاف أحيائها، نظير كندا، حيث تخضع المقاطعات العشر إلى سلطة حكوماتها التي تتمتع بصلاحيات واسعة ينص عليها الدستور، فيما تضطلع الحكومة الفدرالية بدور أكبر في إدارة الأقاليم الثلاثة الشاسعة ذات الكثافة السكانية الضئيلة، والتي جرى تفويض السلطة إليها.

وليس يكفي تحديد عدد مستويات الحكم، بل يجدر تحديد عدد الوحدات وحجمها أيضاً، لأن من شأن المعايير المستخدمة في تصميم الوحدات أن تحدّد طبيعة هذه الأخيرة ووظيفتها.^{٥٧}

أولاً، ثمة تنازع طبيعي بين التمثيل، من جهة، وبين الفعالية والاستدامة، من جهة أخرى. ولئن صحّ أن درجة التمثيل تتحسن لدى إضافة وحدات أصغر تكون أقرب إلى المجتمعات المحلية، فإن الدراسات الكمية تشير إلى وجود حدود دنيا لحجم الوحدات المحلية، لأن هذه الوحدات قد تعجز عن الاعتماد على اقتصادات الحجم إذا كانت شديدة الصغر، ما يجعل حكوماتها تخصص حصّة كبيرة من مواردها لتغطية التكاليف الإدارية.^{٥٨} كما إن من المفيد الحفاظ على قاعدة ضريبية كافية ضمن الوحدة لجعلها قابلة للاستمرار على الصعيد الاقتصادي.^{٥٩}

ثانياً، يجب أن يؤخذ «مبدأ المناطق الطبيعية» في الاعتبار عند تصميم الوحدات،^{٦٠} إذ يفترض بوحدة الحكم المحلي الممكنة أن تعكس المجتمعات القائمة، ما يوجب أن تشمل حدود الوحدة إقليمياً يتضمّن أنظمة قائمة من النشاط الاجتماعي والسياسي والاقتصادي. كما يمكن أن تتضمن الوحدة (قدر المستطاع) مجموعة سكانية تتمتع بحسّ مجتمعيّ، سواء من خلال عوامل إثنية أو مذهبية أو لغوية أو اقتصادية أو ديمغرافية تاريخية. لكن التنبّه واجب إلى أن الإفراط في التشديد على الهوية عند رسم حدود الوحدات، يمكن أن يرفع أيضاً من أهمية الهويات الفئوية، ويفاقم مسائل نبذ الآخر وإقصائه ضمن المناطق وفي ما بينها.^{٦١}

فضلاً عن ذلك، تتضمن بنية الحكم تصميم المؤسسات أيضاً، لأنه، حتّى وإن لم تكن البنية كافية للدلالة على مدى عمق اللامركزية،^{٦٢} فإن التصميم المؤسسي يمكن أن يحدّد من خيارات اللامركزية الموضوعية (إذا كان ثمة هيئة تشريعية إقليمية مثلاً). من هنا كان منح مستويات الحكم الإقليمية صلاحيات لامركزية واسعة يقتضي تنظيماً مؤسسياً ملائماً.

نصّ فرعي ٤: أهمية السياق

اللامركزية الضريبية في كندا والبرازيل

شهدت البرازيل، التي تتمتع بمستوى عالٍ جداً من اللامركزية، في تسعينيات القرن الماضي، أزمة مالية على المستوى الإقليمي بسبب عجز الحكومة المركزية عن فرض قيود صارمة على موازنة إدارات الحكم التابعة للدولة. ونظراً إلى وجود:

١. مسؤولية مشتركة عن عددٍ من مجالات السياسة العامة؛

٢. وتداخل في المسؤوليات المرتبطة بالمدخل والنفقات؛

٣. وتمثيل حكومي قوي في التشريع الوطني يؤخّل الولايات التأثير في القرارات المالية على المستوى الإقليمي، فقد عجزت الحكومة المركزية عن الحؤول دون نمو الديون الإقليمية واسعة النطاق.

وفي حين كشفت هذه الأزمة أهمية القيود الصارمة على الموازنة، أظهرت الآليات نفسها، في كندا، أن هذه القيود غير ضرورية، حيث أثبتت المقاطعات الكندية تحليها بمسؤولية ضريبية كبيرة في إطار الاستقلالية المالية الكبيرة التي تتمتع بها، وقيود الموازنة اللينة المفروضة عليها (كما في البرازيل). ولئن صحّ أن المقاطعات يمكن أن تحصل على كفالات في حال أفرطت في الإنفاق، فإن مثل هذا السلوك غير المسؤول نادراً ما يحصل، وهو عامل يعزى عادةً إلى الثقافة السياسية الكندية. أما تباهي المقاطعات بمسؤوليتها الضريبية فمن شأنه أن يؤكد ضرورة أخذ مروحة واسعة من القواعد والأعراف الاجتماعية في الاعتبار لدى تحديد أشكال اللامركزية الفعالة في أي سياق كان.

لمزيد من المعلومات، أنظر «اللامركزية الضريبية وتحدي القيود الصارمة على الموازنة» Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints، إشراف جونان رودن، وغانر إسكيلاند، وجيني ليتفاك (كامبردج، ماساتشوستس: منشورات معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا، ٢٠٠٢).

٤.٢. عمق اللامركزية

تعدّ بنية الوحدات السياسية في بلد ما أحد المؤشّرات إلى مدى لامركزية هذا البلد. حسبنا أن نحصي عدد المستويات الحكومية أو الإدارية في أحد البلدان، كي ينكشف لنا إلى أي مدى استطاع أن يحقق لامركزية عمودية.^{٦٣} من هذا المنطلق يصحّ اعتبار لامركزية الصين (التي تتمتع بخمسة مستويات من الحكم) أعمق بكثير من لامركزية سنغافورة (التي تقتصر على مستوى واحد، لا غير). لكنّ علينا أن ننظر أيضاً إلى الصلاحيات والمسؤوليات الفعلية التي تتولاها مستويات الحكم المختلفة، وبالتالي، أن نأخذ في الاعتبار مدى لامركزية البلد على كل من الصعيد الضريبي والإداري والسياسي.

١.٢.٤. عمق اللامركزية الضريبية

المركزية والحكومة الإقليمية؛ ففي حين تستند اللاحصرية إلى علاقة بيروقراطية بحث يجري فيها الحفاظ على تسلسلية السلطة، يُبنى تفويض الصلاحيات على قرار تتخذه الحكومة الوطنية التي تملك الحق في تغييره من طرف واحد. أما نقل الصلاحيات فيستند عادة إلى أسس قانونية أو دستورية لا يجوز تغييرها وفق الرغبة والهوى.

إذا أردنا تقييم درجة العمق التي بلغتها اللامركزية، وجب أن ننظر أيضاً في مسألة أساسية هي درجة الاستقلالية التي تتحلّى بها الحكومات الإقليمية في مجال صنع القرار.

ليس من السهل قياس مستويات لامركزية صنع القرار، لكن هناك مؤشراً شائع الاستعمال لقياس هذه اللامركزية، يمكننا، على الأقل، من تكوين صورة عامة عن الوضع.^{٧١} يتضمّن هذا المؤشر ثلاثة عناصر، يملك كل منها قيمة واحد وفقاً لسلم قياسي يتدرّج من صفر إلى ثلاثة، وهو الرقم الذي يشير إلى الدرجة الأعلى من اللامركزية.

■ الاستقلالية الضعيفة (١): إذا كان الدستور يمنح إحدى الهيئات التشريعية الإقليمية حقاً حصرياً في التشريع في مجال واحد على الأقل من مجالات السياسة العامة.

■ الصلاحيات المتبقية (١): إذا كان هناك هيئة تشريعية تحظى دستورياً بالحق الحصري في تمرير تشريعات متعلقة بمسائل ليست منوطة صراحةً بمستوى واحد من الحكم.

■ الفيتو الإقليمي (١): إذا كان ثمة مجلس أعلى مُنتخب إقليمياً يتمتع بحق دستوري في اعتراض التشريعات.

إن للامركزية أهدافاً يقتضي بعضها درجة من اللامركزية الإدارية أعمق من تلك التي يقتضيها بعضها الآخر. مثال ذلك أن للاحصرية السلطة الإدارية أو تفويضها يمكن أن يكونا كافيّين لتحسين الفعالية الاقتصادية، لكن تحقيق الأهداف الديمقراطية من طريق اللامركزية يستدعي درجة أعمق من هذه الأخيرة، فلكي تنجح اللامركزية في تعزيز الديمقراطية يجب أن تُنقل السلطة إلى الهيئات الإقليمية المنتخبة، وتُمنح هذه الهيئات موارد وفيرة، ويخضع ممثلوها لمساءلة الشعب.^{٧٢}

٣.٢.٤. عمق اللامركزية السياسية

إن عمق اللامركزية السياسية يرتبط بمدى اضطلاع الحكومات الإقليمية بمهام الحكم السياسية، إذ إن ما يميّز النظام السياسي اللامركزي هو قدرته المكثفة والمستقلة جزئياً (على الأقل) على ممارسة هذه المهام على المستوى المحلي.^{٧٣} ويمكن اختصار مهام الحكم هذه المتنوعة إلى حد كبير بالتمثيل، الذي تشكّل الانتخابات الإقليمية المؤشّر الأكثر فعالية إليه.^{٧٤} وكما سبق أن ذكرنا، فإن نقل الصلاحيات - وهو من أشكال اللامركزية الإدارية - الذي يُستند إليه في معظم حالات اللامركزية السياسية،^{٧٥} يفرض عادةً انتخاب هيئات إقليمية.

لكي نحدّد مدى عمق اللامركزية الضريبية من المهم أن نحدّد الأثر الضريبي لكل من مستويات الحكم.^{٧٦} وإن أحد المؤشّرات الفعّالة التي يمكن استخدامها لقياس كل من الأثر الضريبي واللامركزية، هو ذلك الذي يتمثّل في حصّة النفقات والمداخيل الإقليمية مقارنةً بإجمالي النفقات والمداخيل.^{٧٥}

إن تحقيق الحكم الفعّال يحتمّ منح الحكومات الإقليمية التمويل الكافي لتغطية المهام المنوطة بها. لكن السؤال هو الآتي: كيف السبيل إلى تمويل هذه المهام؟ من المفترض، في الحالات المثلى، أن تكون مداخيل الحكومة الإقليمية كافية لتمويل مهامها الخاصة، وبالتالي لتحقيق الاستقلالية الضريبية. وقد أجمعت الآراء على أن هدف المحاسبة الأساسي في اللامركزية لا يتحقّق إلا إذا كانت الحكومة الإقليمية تحظى باستقلالية مالية ملموسة تتيح لها زيادة المداخيل بما يغطي نفقاتها الخاصة. لذا يمكن أن تؤدي الاستقلالية المالية المحدودة، وبالتالي الاعتماد على التحويلات المالية الحكومية، إلى جعل الحكومات الإقليمية مجرد هيئات ممثلة للحكومة المركزية، لا عمل لها سوى الإنفاق دونما مراعاة للجِدوى.^{٧٦}

من هنا كانت لامركزية المداخيل تشكّل مسألة جوهرية؛ ففي حال غياب القواعد الصارمة لتخصيص المداخيل، يمكن اتباع مبدئين توجيهيين: الأول، وجوب تطبيق آلية فعّالة لتحديد أحدث احتياجات الإنفاق. والثاني، ثمة «قاعدة ذهبية» لتخصيص المداخيل، ألا وهي أن تكون مصادر المداخيل الخاصة كافية لتغطية الاحتياجات الإنفاقية للحكومات الإقليمية الأكثر ثراءً، وأن تحظى متطلبات المداخيل الخاصة بالحكومات الإقليمية الأقل ثراءً، بالدعم اللازم من طريق التمويل التعويضي الذي يحقق التوازن.^{٧٧} لكن ذلك لا يمنع أن الحاجة تدعو أحياناً إلى خرق هذه القاعدة الذهبية من أجل الحفاظ على كل من اقتصادات الحجم، والطبيعة الموحّدة لبعض الضرائب، واستقرار الاقتصاد الكلي.^{٧٨}

٢.٢.٤. عمق اللامركزية الإدارية

يُقصد باللامركزية الإدارية درجة الاستقلالية التي تتمتع بها هيئات الحكم غير المركزية نسبةً إلى السلطة المركزية.^{٧٩} ويمكن تقييم هذه الدرجة من اللامركزية الإدارية من خلال النظر في التنظيمات المؤسسية التي يشير إليها ما سبقت مناقشته من أشكال اللامركزية (أنظر القسم ٢.٢)، التي يصحّ اعتبار كل منها نقطة في المنظار الطيفي للامركزية الإدارية.^{٧٠} وكما ذكرنا أعلاه، إن اللاحصرية تتعيّن في أدنى درجات اللامركزية (أو لا تدرك أيّاً منها)، فيما يرسم تفويض الصلاحيات درجة أعلى بقليل، لندرك مع نقل الصلاحيات أعلى الدرجات، على الإطلاق. وثمة عامل أساسي آخر يساعدنا في التمييز بين هذه الفئات من اللامركزية، ألا وهو العلاقة بين الحكومة

٣.٤. اللامركزية المتماثلة واللامركزية غير المتماثلة

يمكن أن يكون هناك مركزية متماثلة ومركزية غير متماثلة؛ بمعنى أن عدد المستويات ومدى لامركزيتها يمكن أن يكونا إما موحدين في أرجاء البلاد كلها، وإما مختلفين باختلاف المناطق، مع العلم بأن عدم التماثل قد يكون سياسياً أو إدارياً أو ضريبياً، فكما لا يمكن نقل نهج موحد من بلد إلى آخر، كذلك قد لا يكون في الإمكان اعتماد المقاربة نفسها في مختلف مناطق البلد الواحد، بسبب التنوع الاقتصادي والديمقراطي والاجتماعي. وما يختلف باختلاف المناطق ليس القدرات التي تملكها كل منطقة على حدة على الاضطلاع بالمسؤوليات المنوطة بها وحسب، بل إن الآليات أيضاً يمكن أن تؤدي إلى نتائج مختلفة باختلاف المناطق.^{٧٦} يؤيد ذلك أن الحكومات المحلية، التي تملك القدرات الضرورية لتولي مسؤوليات سياسية واقتصادية وإدارية إضافية هي تلك الموجودة حصراً في المناطق الحضرية لبعض البلدان دون أخرى.

وليس يفوتنا اللفت، في هذا السياق، إلى أن النماذج غير المتماثلة هي التي غالباً ما تُعتمد عندما يتخذ تطبيق اللامركزية بعداً استراتيجياً يتمثل في الحد من النزاعات الإثنية والانفصالية (أنظر القسم ١.٤)، كما حصل في كوسوفو، حيث شجعت السلطات الدولية على تطبيق لامركزية غير متماثلة لمصلحة الجماعات الصربية المحلية، وذلك بغية الحفاظ على التعايش السلمي بين هذه الجماعات وألبان كوسوفو.^{٧٧} ولئن جاز أن ينجم مزيد من التجزئة عن تديرات من هذا النوع، فإن مناطق الأقليات، التي تشهد تهميشاً وتمييزاً، غالباً ما يكون دعمها لنظام جديد مشروطاً بحصولها على مزيد من الاستقلالية. وقد حقق النظام اللامركزي غير المتماثل في كوسوفو نجاحاً نسبياً، إذ شكّل واحداً من أنظمة حماية الأقليات الأكثر تطوراً في أوروبا،^{٧٨} وإن يكن عددٌ من الدراسات قد أثبت أن الأنظمة غير المتماثلة يمكن أن تؤدي إلى تفاقم الصراعات القائمة، أيضاً.^{٧٩}

سوى أن تطبيق نظام غير متماثل يمكن أن يكون معقداً سياسياً في حال اقتضائه موافقة بعض السلطات الإقليمية على الحصول على صلاحيات أقل من غيرها؛^{٨٠} ففي حالة اللامركزية السياسية، مثلاً، قد يصعب على الحكومة المركزية أن تمنع إجراء انتخابات إقليمية في بعض المناطق وتسمح بها في مناطق أخرى، لكنها إشكالية تحتمل المعالجة باللجوء إلى مقاربة تدريجية تحصر تطبيق إجراءات اللامركزية في منطقة واحدة، لا غير، بعد التحقق من استيفاء هذه الأخيرة الشروط المحددة.

ولكن، بغض النظر عما إذا كانت اللامركزية متماثلة أو غير متماثلة، أو ما إذا كانت، حتى، تتبع مقاربة تدريجية، يبقى أن التخطيط لها يجب أن يبدأ بوضع نظام متكامل يرسى أهدافاً واضحة لكل من الإصلاحات المنشودة. ولما كان يستبعد تطبيق جميع الإصلاحات في وقت واحد، فقد بات من المهم أن تشمل الخطة الإصلاحات وأوجه تآزرها كلها، مع مراعاة كيفية تسلسلها.

نصّ فرعي ٥: المرأة واللامركزية

تحسين المشاركة السياسية في الظروف الملائمة

غالباً ما تسلط المؤلفات حول الجندر والتنمية الضوء على قدرة اللامركزية المحتملة على تحسين مشاركة النساء في الحياة السياسية، مؤكدة أن المرأة قادرة على الأرجح أن تكون أكثر نشاطاً في المجال السياسي على الصعيد المحلي لعدة أسباب هي:

١. غالباً ما تكون معايير الأهلية أقل صرامة، ومهام الحكم المحلي أقرب إلى المجال التقليدي لحياة المرأة، بحيث يسهل عليها مزجها مع مهمة تربية الأطفال؛

٢. غالباً ما يمثل الحكم المحلي المستوى الأول من مستويات الحياة السياسية التي يمكن للمرأة خوض غمارها، فيشكل ذلك نقطة انطلاق لها في مجال السياسة الوطنية؛

٣. يمكن أن يكون الحكم المحلي أكثر إثارة للاهتمام بالنسبة إلى المرأة، لما تتميز به من حسن الاطلاع على وسطها الاجتماعي، هي التي تُعدّ من أبرز مستخدمي المساحات والخدمات؛

٤. تشارك المرأة بشكل ناشط في المنظمات المحلية، ومن الأسهل إشراك هذه المنظمات في عمليات صنع القرار الرسمية على المستوى المحلي.

مع ذلك قد يكون من الصعب عملياً على المرأة أن تؤدي دوراً على المستوى المحلي، نظراً إلى خضوع الحكم المحلي في أغلب الأحيان لتأثير أصحاب النفوذ غير الرسميين الذين يقوضون القواعد والإجراءات الرسمية. أما في ما يتعلق بالانتخابات فقد لا تكون الإجراءات الإيجابية وحدها كافية لمعالجة هذه المشاكل. لذا يمكن اللجوء، في بعض السياقات، إلى برامج التربية الجندرية، وحملات التوعية العامة حول حقوق المرأة، وجمع المعلومات المرعية للاعتبارات الجندرية، من أجل تحسين فعالية اللامركزية المحتملة.

لمزيد من المعلومات، أنظر جو بيل، «اللامركزية، وحقوق النساء، والتنمية» "Decentralization, Women's Rights and Development"، مركز بحوث التنمية الدولية (IDRC)، ٢٠٠٧؛ وأسيما سياهان، «المرأة واللامركزية في إندونيسيا: تقرب الحكم المحلي من النساء؟» ٢٠٠٢. <www.policy.hu/siahaan/Policypaper1.htm>

نص فرعي ٦: اللامركزية والقانون الدولي

الميثاق كان الأداة القانونية الدولية الأولى التي أرست مبادئ تفريع السلطة. وقد أصبح التفريع في ما بعد مبدأ أساسياً من مبادئ الاتحاد الأوروبي (المادة ٥ (٢) من معاهدة الاتحاد الأوروبي)، يضمن اتخاذ القرارات بشكل تبقى فيه قريية قدر المستطاع من المواطنين، والتحقق باستمرار من كون الإجراءات المتخذة على مستوى الاتحاد الأوروبي تجد تبريرها في ضوء الإمكانيات المتاحة على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي.

واعترافاً بأهمية تفريع السلطة ودور اللامركزية السياسية بوصفها مكوناً أساسياً من مكونات إحقاق الديمقراطية، وافق برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية على المبادئ التوجيهية الدولية بشأن اللامركزية وتعزيز السلطات المحلية عام ٢٠٠٧ (القرار ٣/٢١). وقد شجّع القرار الحكومات على اتخاذ إجراءات منسقة متفق عليها في سبيل وضع كل من اللامركزية والتنمية المحلية في صلب سياسات الحكم والتنمية، وبالتالي، توفير مبادئ توجيهية حول كيفية تعزيز أطرها القانونية والمؤسسية في ما يتعلق باللامركزية والحكم على جميع المستويات.

نص كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في التصويت والمشاركة في الخدمة العامة والاستفادة منها. فالمادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصت على أن «(١) لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية». كما نصت المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن لكل مواطن الحق في «أن يشارك في إدارة الشؤون العامة [...]؛ وأن ينتخب ويُنْتخَب، في انتخابات نزيهة، تجري دورياً [...]؛ وأن تُتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة [...]». فضلاً عن هذه الأحكام العامة التي تحمي حق الأشخاص في المشاركة السياسية والاستفادة من الخدمة العامة، يتطرق العديد من الهيئات الدولية إلى موضوع اللامركزية.

أدخل مجلس أوروبا، عام ١٩٨٥، الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي، الذي انضم إليه كل أعضاء المجلس البالغ عددهم ٤٧ عضواً. ويلزم الميثاق الدول الأعضاء تطبيق القواعد الأساسية التي تضمن الاستقلالية السياسية والإدارية والمالية للسلطات المحلية، علماً بأن

اللامركزية غير المتماثلة

كندا مثالا



الأقاليم - وحدات إقليمية تمارس صلاحيات مفوضة تحت سلطة البرلمان الكندي.

المقاطعات - وحدات إقليمية تمارس بحد ذاتها صلاحيات دستورية.

نبذة عن المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

إنّ «المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية» هي منظمة
حيادية مستقلة لا تبغي الربح، مسجلة في برلين، ألمانيا. تُعنى
هذه المنظمة بتعزيز المشاركة السياسيّة للمواطنين، ومساءلة
الهيئات الحكوميّة، وتطوير المؤسسات الديمقراطيّة في أرجاء
العالم كلّ، كما تساهم في إيجاد الوسائل المحليّة الكفيلة بتعزيز
حقّ المواطنين العالمي في المشاركة في الحياة السياسيّة لبلدانهم،
وفق ما نصّ عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي
الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسيّة.

<http://www.democracy-reporting.org>

ثبت المصطلحات

Accountability	المحاسبة
Buy-in	تأييد
Council of Europe	مجلس أوروبا
Covenant on Civil and Political Rights (CCPR)	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
Decision-making decentralisation	لامركزية صنع القرار
Deconcentration	اللاحصرية
Delegating authority	السلطة المفوضّة
Delegation	تفويض الصلاحيات
Democratisation	إرساء الديمقراطية
Deregulation	إلغاء الضوابط التنظيمية
Devolution	نقل الصلاحيات
Discretion	استنساب
Discretionary power	سلطة استنسابية
Eligibility	أهلية
Equalisation payments	التمويل التعويضي
European Charter of Local Self Government	الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي
Expenditure autonomy	إستقلالية الإنفاق، الاستقلالية في الإنفاق
Gender sensitive data	معلومات مراعية للاعتبارات الجندرية
Global North	بلدان الشمال
Global South	بلدان الجنوب
Institutional arrangement	تنظيم مؤسسي
“Ladder” approach	مقاربة تدرجية
Line Ministry	وزارة مختصة
Macro-economic stability	استقرار الاقتصاد الكلي
Micro-states	الدول الصغرى
Oversight	الرقابة

Principal-agent contractual relationship	علاقة تعاقدية بين رئيس ومرؤوس
Representativeness	التمثيل
Residual authority	الصلاحيات المتبقية
Revenue allocation	تخصيص المداخل
Semi-autonomous actors	الأطراف الفاعلة المستقلة جزئياً
Semi-autonomous organisations	المنظمات المستقلة جزئياً
Sequencing	تسلسل زمني
Sub-national	إقليمي
Sub-national levels/units of government	مستويات/وحدات الحكم الإقليمية
Subsidiarity (principle)	تفريع السلطة (أيضاً: مبدأ التكامل أو التبعية)
Symmetrical and asymmetrical decentralisation	لامركزية متماثلة وغير متماثلة
Tax-raising powers	سلطة رفع الضرائب
Territorial grassroots organisations	المنظمات الشعبية الإقليمية
Territorial jurisdictions	الصلاحيات المنوطة بالأقاليم
The International Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Authorities	المبادئ التوجيهية بشأن اللامركزية وتعزيز السلطات المحلية
Treaty of the European Union	معاهدة الاتحاد الأوروبي
UN-Habitat	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
Universal Declaration of Human Rights (UDHR)	الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

الحواشي

- ١ شكّل هذا المنطق محطّ تركيز أولي لعمل البنك الدولي حول اللامركزية. أنظر البنك الدولي، «تقرير التنمية في العالم ١٩٨٨» World Development Report ١٩٨٨ (واشنطن: البنك الدولي) ١٩٨٨؛ والبنك الدولي، «تقرير التنمية في العالم: الاستثمار في الصحة ١٩٩٣» World Development Report: Investing in Health 1993 (واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٣).
- ٢ جورجيو بروسيو وخوان بابلو خيمينيز، «مقاربة التحوّلات الأخيرة في العلاقات الحكومية من جوانب متعدّدة» «Approaching Recent Transformations of Intergovernmental Relations from Multiple Profiles»، في «اللامركزية والإصلاح في أميركا اللاتينية: تحسين العلاقات الحكومية» Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations، إشراف جورجيو بروسيو وخوان بابلو خيمينيز (نورثهامبتون، ماساتشوستس: منشورات إدوارد إلغر، ٢٠١٢)، ص. ٤.
- ٣ والاس أوتس، «الفدرالية الضريبية» Fiscal Federalism (نيويورك: منشورات هاركور برايس يوفانوفيتش، ١٩٧٢)؛ وروي بال ويوهانس لين، «المالية العامة الحضرية في البلدان النامية» Urban Public Finance in Developing Countries (أكسفورد: منشورات جامعة أكسفورد، ١٩٩٢)؛ وريتشارد ماسغرايف، «من يجب فرض الضرائب، وأين، وعلام؟» «Who Should Tax, Where, and What?» في «تفويض سلطة فرض الضرائب في البلدان الفدرالية» Tax Assignment in Federal Countries، إشراف تشارلز ماكلور، (كانبيرا: منشورات «مركز الأبحاث حول العلاقات المالية الفدرالية» Centre for Research on Federal Countries، الجامعة الوطنية الأسترالية، ١٩٨٢)؛ وتشارلز تايباوت، «نظرية النفقات المحلية» «A Pure Theory of Local Expenditures»، مجلة Journal of Political Economy، المجلد ٦٤، الرقم ٥ (١٩٥٦)، ص. ٤١٦-٤٢٤.
- ٤ لويس دي ميلو، «اللامركزية الضريبية والعلاقات المالية الحكومية: تحليل شامل لعدد من البلدان» «Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis»، مجلة World Development، المجلد ٢٨، الرقم ٢ (٢٠٠٠)؛ ص. ٣٦٥-٣٨٠؛ وحميد داودي وهنغ فو زو، «اللامركزية الضريبية والنمو الاقتصادي: دراسة شاملة لعدد من البلدان» «Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study»، مجلة Urban Economics، المجلد ٤٣، الرقم ٢ (١٩٩٨)؛ ص. ٢٥٧-٢٤٤؛ وريمي برودوم، «مخاطر اللامركزية» «The Dangers of Decentralization»، مجلة The World Bank Research Observer، المجلد ١٠، الرقم ٢؛ ص. ٢٠١-٢٢٠؛ وفيديو تانسي، «الفدرالية الضريبية واللامركزية: نظرة عامة على بعض جوانب الفعالية والاقتصاد الكلي» «Fiscal federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects»، مؤتمر البنك الدولي حول اقتصاد التنمية ١٩٩٥، واشنطن، البنك الدولي، ١٩٩٦، ص. ٢٩٥-٣١٦. لكن أنظر أيضاً تشارلز ماكلور جونيور، «تعليق برودوم» «Comment of Prud'homme»، مجلة World Bank Research Observer، المجلد ١٠ (١٩٩٥)؛ ص. ٢٢١-٢٢٦؛ ودايفد سيويل، «مخاطر اللامركزية وفقاً لبرودوم: بعض الجوانب الإضافية» «The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects»، مجلة World Bank Research Observer، المجلد ١١ (شباط/فبراير ١٩٩٦)؛ ص. ١٤٢-١٥٠.
- ٥ البنك الدولي، «تقرير التنمية في العالم ١٩٨٨» (World Development Report 1988)؛ إشراف ج. شايبير شيما ودنيس روندينيلي، «من لامركزية الحكومة إلى لامركزية الحكم» «From Government Decentralization to Decentralized Governance»، في «تطبيق لامركزية الحكم: المفاهيم والممارسات الناشئة» Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices، إشراف ج. شايبير شيما ودنيس روندينيلي (منشورات معهد بروكينغز، ٢٠٠٧)، ص. ٨.
- ٦ أنظر على سبيل المثال «اللامركزية وتحدي القيود الصارمة على موازنة» «Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints»، إشراف جوناثان رودن، وغانر إسكيلاند، وجيني ليتفاك (كامبردج، ماساتشوستس: منشورات معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا، ٢٠٠٢).
- ٧ في ما يتعلق بحجم القطاع العام، أنظر والاس أوتس، «البحث عن اللويثان: دراسة تجريبية» «Searching for Leviathan: An Empirical Study»، مجلة American Economic Review، المجلد ٧٥ (١٩٨٥)؛ ص. ٧٤٨-٧٥٧؛ وجابر إهدائي «اللامركزية الضريبية وحجم الحكومة» «Fiscal

«The Dangers of Decentralization» ، ٢٠١-٢٢٠: وتانسبي،
«الفدرالية الضريبية واللامركزية» «Fiscal Federalism and
Decentralization» .

١١ «تطبيق لامركزية الحكم: المفاهيم والممارسات الناشئة»
Decentralizing Governance: Emerging Concepts
and Practices، إشراف ج. شايبير شيما ودينيس روندينييلي
(واشنطن؛ منشورات معهد بروكينغز، ٢٠٠٧).

١٢ ج. شايبير شيما، «التفويض مع المحاسبة: التعلم من الممارسة
الحسنة» «Devolution with Accountability: Learning
from Good Practice»، في «تطبيق لامركزية الحكم: المفاهيم
والممارسات الناشئة» «Decentralizing Governance: Emerging
Concepts and Practices»، إشراف ج. شايبير
شيما ودينيس روندينييلي (واشنطن؛ منشورات معهد بروكينغز،
٢٠٠٧)، ص. ١٧٠-١٨٨.

١٣ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «عوامل ينبغي أخذها في
الاعتبار عند وضع سياسات وبرامج الحكم اللامركزي لتحقيق
تنمية مستدامة مركزها الشعب» «Factors to Consider
in Designing Decentralized Governance and
Programmes to Achieve Sustainable People-
Centered Development»، شعبة تطوير الإدارة وشؤون
الحكم، شباط/فبراير ١٩٩٨، ص. ١.

١٤ سوزان شتاينر، «اللامركزية والحد من الفقر: إطار مفاهيمي
للتأثير الاقتصادي» «Decentralization and Poverty
Reduction: A Conceptual Framework for the
Economic Impact»، المعهد الألماني ما وراء البحار،
German Overseas Institutes (DÜI)، أوراق عمل، دراسات
عالمية ومحلية رقم ٣، هامبورغ، ٢٠٠٥.

١٥ البنك الدولي، «تقرير التنمية في العالم (٢٠٠٠/١٩٩٩): ولوج
القرن الحادي والعشرين» «World Development Report
(WDR 1999/2000: Entering the 21st Century)
(نيويورك: منشورات جامعة أكسفورد، ٢٠٠٠)؛ وريتشارد كوك
وألن ستورلا سفيريسون، «اللامركزية والحد من وطأة الفقر
في البلدان النامية: تحليل مُقارن أم هل أن غرب البنغال حالة
فريدة من نوعها؟» «Decentralization and Poverty
Alleviation in Developing Countries: Comparative
Analysis or is West Bengal unique?»، ورقة عمل
١٣٠، «معهد دراسات التنمية» Institute of Development
Studies، ساسيكس، ٢٠٠١.

«Decentralization and the Size of Government»، ورقة
عمل بحثية سياسية ١٢٨٧، البنك الدولي، واشنطن، ١٩٩٤. في ما
يتعلق بالنمو الاقتصادي، أنظر داودي وزو، «اللامركزية الضريبية
والنمو الاقتصادي»
«Fiscal Decentralization and Economic Growth» ؛
وروبرت إيبل وسردار يلماز، «قياس اللامركزية الضريبية وأثرها
الضريبي» «On the Measurement and Fiscal Impact
of Fiscal Decentralization (واشنطن: البنك الدولي،
٢٠٠١)؛ وجاستن ييفولين وزيجيانغ ليو، «اللامركزية الضريبية
والنمو الاقتصادي في الصين» «Fiscal Decentralization
and Economic Growth in China» مجلة
Development and Cultural Change، المجلد ٤٩،
الرقم ١ (٢٠٠٠): ص. ٢٢-١. في ما يتعلق بالقدرة التنافسية،
أنظر بيار سلمون، «اللامركزية باعتبارها نظام حوافز»
«Decentralization as an Incentive Scheme»، مجلة
Oxford Review of Economic Policy، المجلد ٢، الرقم ٢
(١٩٨٧): ص. ٢٤-٤٣؛ وكولمان شترومبف، «هل تزيد اللامركزية
الحكومية الابتكار في السياسة العامة» «Does Government
Decentralization Increase Policy Innovation» ورقة
عمل، قسم الاقتصاد، جامعة شمال كارولينا في تشابل هيل،
١٩٩٩.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.27.4043&rep=rep1&type=pdf>

٨ دنيس روندينييلي، «التخطيط الوطني للاستثمارات وسياسة
الإنصاف في البلدان النامية: تحدي الإدارة اللامركزية»
«National Investment Planning and Equity
Policy in Developing Countries: The Challenge
of Decentralized Administration» مجلة
Sciences، المجلد ١٠، الرقم ١ (آب/أغسطس ١٩٧٨): ص.
٤٥-٧٤.

٩ جون وهين ونورمان أبهوف، «موقع المشاركة في التنمية الريفية:
إيجاد الوضوح من خلال الخصوصية» «Participation's
Place in Rural Development: Seeking Clarity
through Specificity» مجلة
World Development، المجلد ٨، (١٩٨٠): ص. ٢١٢.

١٠ أشار عددٌ من الكتاب إلى أن أحد العوامل الأساسية في هذا
الإطار هو القدرة المتزايدة للحكومة المركزية على جذب المزيد
من المرشحين ذوي الكفاءات العليا، إذ إنها تقدّم فرصاً مهنيةً
وتعويضاتٍ ماليةً أفضل. أنظر برودوم، «مخاطر اللامركزية»

المعاصرة» Making Democracy Work: Civic Traditions (برنستون، نيو جيرسي: منشورات جامعة برينستون، ١٩٩٢).

٢٢ أنور شاه، «الفساد والحكم اللامركزي العام»
“Corruption and Decentralized Public
Governance”، البنك الدولي، ورقة عمل بحثية سياسية ٢٨٢٤،
٢٠٠٦، ص. ١-٢٨؛ ورايموند فيزمان وروبرت غاتي، «اللامركزية
والفساد: أدلة من مختلف البلدان» “Decentralization and
Corruption: Evidence across Countries”، مجلة
Journal of Public Economics، المجلد ٨٢، الرقم ٢
(٢٠٠٢): ص. ٣٢٥-٣٤٥.

٢٤ رينيه فيرون، «الفساد اللامركزي أو اللامركزية
الفاسدة؟ مراقبة خطط التخفيف من حدة الفقر في الهند
الشرقية» “Decentralized Corruption or Corrupt
Decentralization? Community Monitoring of
Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India”
مجلة World Development، المجلد ٣٤، الرقم ١١ (٢٠٠٦):
١٩٤١-١٩٢٢.

٢٥ براناب باردهان، «لامركزية الحكم والتنمية»،
“Decentralization of Governance and
Development” مجلة
Journal of Economic Perspectives، المجلد ١٦، الرقم ٤ (٢٠٠٢): ص. ١٨٥-٢٠٥؛
وبراناب باردهان ودليل موكيريه، «اللامركزية والمحاسبة في
خدمات البنية التحتية في البلدان النامية»، مجلة
Journal of Economic Perspectives، المجلد ١١٦، الرقم ٥٠٨ (٢٠٠٦): ص. ١٠١-١٢٧؛
وبرودوم، «مخاطر اللامركزية»
“The Dangers of Decentralization”

٢٦ ماريا إسكوبار ليمون وآشلي روس، «هل تحسّن اللامركزية
التصورات حول المحاسبة؟ أدلة سلوكية من كولومبيا»
“Does Decentralization Improve Perceptions
of Accountability? Attitudinal Evidence from
Colombia” مجلة
Journal of Political Science، المجلد ٥٨، الرقم ١ (٢٠١٤): ص. ١٧٥-١٨٨.

٢٧ كريستيان ليسمان وغونتر ماركفارت، «هل يوجد نهج
موحد يناسب جميع الحالات؟ اللامركزية والفساد ومراقبة
البيروقراطيين» “One Size Fits All? Decentralization,
Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats”
مجلة World Development، المجلد ٣٨، الرقم ٤ (٢٠١٠):
ص. ٦٢١-٦٤٦.

١٦ الأمم المتحدة (إدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية،
وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، «تقرير المنتدى العالمي للأمم
المتحدة المعني بالسياسات والممارسات الابتكارية في مجال الحكم
المحلي» “Report of the United Nations Global Forum
on Innovative Policies and Practices in Local
Governance”، غوتنبورغ، السويد، ٢٣-٢٧ أيلول/سبتمبر
١٩٩٦، مرجع ST/TCd/Ser.E/46، ص. ٢٨.

١٧ روبرتسون وورك، «نظرة عامة على اللامركزية حول العالم:
مُنطلق لتحسين الحكم والتنمية البشرية» “Overview of
Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to
Improved Governance and Human Development”
نيويورك، الأمم المتحدة، ٢٠٠٢، ص. ٤.

١٨ شيفا ورونديني، «من لامركزية الحكومة إلى لامركزية
الحكم» “From Government Decentralization to
Decentralized Governance”، ص. ٨.

١٩ عبد الحي محمد، «اللامركزية والمشاركة: النظرية وأدلة غانا»
“Decentralization and Participation: Theory and
Ghana’s Evidence” مجلة
Journal of Political Science، المجلد ١٧، الرقم ٢ (٢٠١٦): ص. ٢٢٢-٢٥٥.

٢٠ شتاينر، «اللامركزية والحد من الفقر»
“Decentralization and Poverty Reduction”

٢١ براناب باردهان ودليل موكيريه، «الفساد ولامركزية خدمات
البنية التحتية في البلدان النامية» “Corruption and
Decentralization of Infrastructure Delivery in
Developing Countries”، جامعة بوسطن، «معهد التنمية
الاقتصادية»، Institute of Economic Development،
(2000) <<http://rrojasdatabank.info/ddinf1.pdf>>

٢٢ لويس دياز سيرانو وأندريس رودريغيز بوسيه، «اللامركزية ودولة
الرفاه: ماذا يرى المواطنون؟» “Decentralization and the
Welfare State: What Do Citizens Perceive?”
مجلة
Social Indicators Research، المجلد ١٢٠، الرقم ٢ (كانون
الثاني/يناير ٢٠١٥): ص. ٤١١-٤٢٥؛ ولويس دياز سيرانو وأندريس
رودريغيز بوسيه، «اللامركزية، والرفاه الشخصي، وتصور
المؤسسات» “Decentralization, Subjective Well-Being,
and the Perception of Institutions”، مجلة
Kyklos، المجلد ٦٥، الرقم ٢ (٢٠١٢): ص. ١٧٩-١٩٣. أنظر أيضاً
روبرت بوتمان، «إنجاح الديمقراطية: التقاليد المدنية في إيطاليا

- ٢٨ حاييم كاوفمان، «الحلول الممكنة وغير الممكنة للحروب الأهلية الإثنية» "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars"، مجلة International Security، المجلد ٢٠، الرقم ٤ (١٩٩٦): ص. ١٧٥-١٢٢. وتيد غور، «الشعوب في مقابل الدول: الأقليات المعرضة للخطر في القرن الجديد» Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century (واشنطن: منشورات معهد الولايات المتحدة للسلام، ٢٠٠٠)؛ وإيان لوستيك، ودان ميودوفنيك، وروي أيدلسون، «الانفصالية في الدول متعددة الثقافات: هل تقاسم السلطة يحول دونها أم يشجع عليها؟» "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage it?"، مجلة American Political Science Review، المجلد ٩٨، الرقم ٢ (٢٠٠٤)؛ ص. ٢٢٩-٢٠٩؛ وجان بيار ترانستان، «اللامركزية والنزاع الإثني: دور التمكين» "Decentralization and Ethnic Conflict: The Role of Empowerment"، ورقة من أرشيف ميونخ الشخصي للأوراق الاقتصادية البحثية MPRA، رقم ٢٧١٣، ٢٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٧. <<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/3713/1>>
- ٢٩ داون بارنكاتي، «اللامركزية: هل تؤجج نار النزاع الإثني والانفصالية أم تخمدها؟» "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?"، مجلة Organization، المجلد ٦٠، الرقم ٢ (٢٠٠٦)؛ ص. ٦٨٥-٦٥١.
- ٣٠ كنت إيتون، «الجانب السلبي للامركزية: الزبائنية المسلحة في كولومبيا» "The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia"، مجلة Security Studies، المجلد ١٥، الرقم ٤ (٢٠٠٦)؛ ص. ٥٦٢-٥٢٢.
- ٣١ رولاند جيوني، وأنا فتربرغ، ودايفد دانبار، «اللامركزية باعتبارها أداة لتحويل النزاعات: التحدي في كوسوفو» "Decentralization as a Conflict Transformation Tool: The Challenge in Kosovo"، مجلة Development، المجلد ٣٠، الرقم ٥ (٢٠١٠)؛ ص. ٢٩١-٢١٢.
- ٣٢ دنيس روندينيلي وجون نيليس، «تقييم سياسات اللامركزية في البلدان النامية: حالة تدعو إلى التفاؤل الحذر» "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism"، مجلة Development Policy Review، المجلد ٤، الرقم ١ (١٩٨٦)؛ ص. ٢٣-٢٢.
- ٣٣ أنظر والتر ب. ستور، «تفريع السلطة: مفهوم أساسي في سياسة التنمية الإقليمية» "Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy"، مجلة Regional Development Policy، المجلد ٢ (مركز الأمم المتحدة للتنمية الإقليمية، ٢٠٠١).
- ٣٤ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «عوامل ينبغي أخذها في الاعتبار عند وضع سياسات وبرامج الحكم اللامركزي لتحقيق تنمية مستدامة مركزها الشعب» "Factors to Consider in Designing Decentralised Governance and Programmes to Achieve Sustainable People-Centered Development"، شباط/فبراير ١٩٩٨، ص. ١.
- ٣٥ أضاف بعض الكتاب فنتاً رابعة هي اللامركزية الاقتصادية، التي تشمل تحرير الأسواق، ورفع الضوابط التنظيمية، وخصخصة مؤسسات الدولة، والشراكات بين القطاعين العام والخاص.
- ٣٦ شيما وروندينيلي، «من لامركزية الحكومة إلى لامركزية الحكم» "From Government Decentralization to Decentralized Governance: Causes and Consequences"، ص. ٧.
- ٣٧ ألفرد مونتيرو ودايفد سامويلز، «العوامل السياسية المحتملة والمحددة للامركزية في أميركا اللاتينية: الأسباب والنتائج» "The Political Determinants of Decentralization in Latin America"، في «اللامركزية والديمقراطية في أميركا اللاتينية» Decentralization and Democracy in Latin America، إشراف ألفرد مونتيرو ودايفد سامويلز (منشورات جامعة نوتردام، ٢٠٠٤)، ص. ٧.
- ٣٨ وورك، «نظرة عامة على اللامركزية حول العالم» "Overview of Decentralisation Worldwide"، ص. ١٨.
- ٣٩ دنيس روندينيلي، «لامركزية الحكومة في منظور مقارن: النظرية والممارسة في البلدان النامية» "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries"، مجلة International Review of Administrative Sciences، المجلد ٤٧ (١٩٨١)؛ ص. ١٣٧.

- ٤٨ وورك، «نظرة عامة على اللامركزية حول العالم»
“Overview of Decentralization Worldwide”، ص. ١٧.
- ٤٩ ليتفاك وأحمد وبيرد، «إعادة النظر في اللامركزية في البلدان النامية» “Rethinking Decentralization in Developing Countries”، ص. ٦.
- ٥٠ «مركز الانتقالات الدستورية» Center for Constitutional Transitions، «المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية» IDEA، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «اللامركزية في الدول الوندوية: الأطر الدستورية لمنطقة الدول العربية» “Decentralization in Unitary States: Constitutional Frameworks for the Arab States Region”، 2014.
<<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/decentralization-in-unitary-states.pdf>>
- ٥١ شيما وروندينيلى، «من لامركزية الحكومة إلى لامركزية الحكم» “From Government Decentralization to Decentralized Governance”، ص. ٩.
- ٥٢ روندينيلى ونيليس، «تقييم سياسات اللامركزية في البلدان النامية» “Assessing Decentralization Policies in Developing Countries”.
- ٥٣ روي بال وخورخي مارتينيز فاسكيز، «تسلسل اللامركزية الضريبية» “Sequencing Fiscal Decentralization”، ورقة عمل بحثية سياسية ٢٩١٤، البنك الدولي، واشنطن، أيار/مايو ٢٠٠٦، ص. ٢٩.
- ٥٤ برودوم، «مخاطر اللامركزية» “Dangers of Decentralization؛ وتانسى، «الفدرالية الضريبية واللامركزية» “Fiscal Federalism and Decentralization”.
- ٥٥ أليك إيان غيرشبرغ ودونالد وينكلر، «لامركزية التعليم في أفريقيا: نظرة في آخر السياسات والممارسات» “Education Decentralization in Africa: A Review of Recent Policy and Practice”، في «بناء قدرة الدول في أفريقيا: مقاربات جديدة، دروس ناشئة» “Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons”، إشراف ب. ليفي وس. كيوندي (واشنطن: البنك الدولي، ٢٠٠٤)؛ وورك، «نظرة عامة في اللامركزية حول العالم» “Overview of Decentralization Worldwide”، ص. ١٨.
- ٤٠ جيني كلوغمان، «اللامركزية: مسح للمؤلفات من منظور تنموي بشري» “Decentralisation: A Survey of Literature from a Human Development Perspective”، مكتب تقرير التنمية البشرية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أوراق غير دورية، ١٩٩٤. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/jeni_klugman.pdf>
- ٤١ وورك، «نظرة عامة على اللامركزية حول العالم» “Overview of Decentralisation Worldwide”، ص. ٦.
- ٤٢ روندينيلى ونيليس، «تقييم سياسات اللامركزية في البلدان النامية» “Assessing Decentralization Policies in Developing Countries”.
- ٤٣ جيني ليتفاك، وجنيد أحمد، وريتشارد بيرد، «إعادة النظر في اللامركزية في البلدان النامية» “Rethinking Decentralization in Developing Countries”، البنك الدولي، واشنطن، ١٩٩٨.
- ٤٤ وورك، «نظرة عامة على اللامركزية حول العالم» “Overview of Decentralisation Worldwide”، ص. ٦.
- ٤٥ دنيس روندينيلى، وجايمس ماكالو، ورونالد جونسون، «تحليل سياسات اللامركزية في البلدان النامية: إطار سياسي-اقتصادي» “Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economic Framework”، مجلة Development and Change (منشورات SAGE، لندن، نيويورك بارك ونيودلهي)، المجلد ٢٠ (١٩٨٩)، ص. ٧٥.
- ٤٦ شيما وروندينيلى، «من لامركزية الحكومة إلى لامركزية الحكم» “From Government Decentralization to Decentralized Governance”، ص. ٩.
- ٤٧ روبن تشابمان، «اللامركزية: منظور آخر» “Decentralization: Another Perspective”، مجلة Comparative Education، المجلد ٩، الرقم ٢ (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣)؛ ص. ١٢٨؛ وفريدريك فلوركيه ور. وليمسيه، «مقاربات اللامركزية والاستقلالية المحلية: تقييم نقدي» “Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal”، مجلة Administrative Theory & Praxis، المجلد ٢٦، الرقم ٤ (٢٠٠٤)؛ ص. ٥٢٣.

- ٥٦ غراهام كير، «القدرة المحليّة التقنيّة والإداريّة» «Local Technical and Managerial Capacity» في «ملاحظات موجزة حول اللامركزيّة» Decentralization Briefing Notes، إشراف جيني ليتفاك وجسيكا سيدون (واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٩)، ص. ٤٥.
- ٥٧ ماركوس بوكينفورديه، «اللامركزيّة في ليبيا» «Decentralisation in Libya»، المنظمة الدوليّة للتقرير عن الديمقراطية، آب/أغسطس ٢٠١٢، ص. ١٠.
- ٥٨ البنك الدولي، «ولوح القرن الحادي والعشرين: تقرير التنمية في العالم ٢٠٠٠/١٩٩٩» «Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000»، 1999 <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5982>> «السلطة للشعب؟ تأثير اللامركزيّة في الحكم» «Power to the People? The Impact of Decentralization on Governance» ورقة عمل رقم ١٢١، «المعهد السويسري لأبحاث دورة الأعمال» Swiss Institute for Business Cycle Research (KOF)، زيورخ، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.
- ٥٩ «معهد الانتقالات الدستوريّة» «Center for Constitutional Transitions»، و«المعهد الدولي للديمقراطيّة والمساعدة الانتخابيّة» IDEA، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، «اللامركزيّة في الدول الوحدويّة» «Decentralization in Unitary States» <<http://www.idea.int/publications/catalogue/decentralization-unitary-states-constitutional-frameworks-middel-east-and>>
- ٦٠ إدارة الشؤون الاقتصاديّة والاجتماعيّة التابعة للأمم المتحدة، «اللامركزيّة: شروط النجاح: دروس مستقاة من أوروبا الوسطى والشرقيّة ورابطة الدول المستقلّة» «Decentralization: Conditions for Success: Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States»، نيويورك، ٢٠٠٠، ص. ٢٢.
- ٦١ سفانتية كورنيل، «الاستقلاليّة باعتبارها مصدر نزاع: نزاعات القوقاز من منظور نظريّ» «Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective»، مجلة World Politics، المجلد ٥٤، الرقم ٢ (٢٠٠٢)، ص. ٢٤٥-٢٧٦.
- ٦٢ بوكينفورديه، «اللامركزيّة في ليبيا» «Decentralization in Libya»، ص. ٨.
- ٦٣ دانيال ترايزمان، «تحديد اللامركزيّة وقياسها: منظور عالمي» «Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective» (ورقة غير منشورة)، ٢٠٠٢، ص. ٥.
- ٦٤ أوتس، «الفدراليّة الضريبيّة» «Fiscal Federalism»، ص. ١٧.
- ٦٥ آرون شنايدر، «اللامركزيّة: صياغة تصوّرية وقياس» «Decentralization: Conceptualization and Measurement»، مجلة International Development، المجلد ٣٨، الرقم ٣ (٢٠٠٢): ص. ٣٦.
- ٦٦ خورخي مارتينيز-فاسكيز، «تخصيص المداخل في ممارسة اللامركزيّة الضريبيّة» «Practice of Fiscal Decentralization»، في «الفدراليّة الضريبيّة واللامركزيّة السياسيّة: دروس مستقاة من إسبانيا وألمانيا وكندا» «Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada»، إشراف نوريا بوش وخوسي دوران (نورثامبتون، ماستشوستس: منشورات إدوارد إلفار، ٢٠٠٨)، ص. ٣١-٣٢؛ وبال ومارتينيز فاسكيز، «تسلسل اللامركزيّة الضريبيّة» «Sequencing Fiscal Decentralization»، ص. ٢٢.
- ٦٧ مارتينيز-فاسكيز، «تخصيص المداخل في ممارسة اللامركزيّة الضريبيّة» «Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization»، ص. ٢٢.
- ٦٨ يُعتدّ تقليدياً أن ازدياد استقلاليّة المداخل الإقليمية يمكن أن يؤثر سلباً في استقرار الاقتصاد الكلي، لكن بعض الأدلّة الحديثة يُثبت العكس. أنظر، على سبيل المثال، خورخي مارتينيز-فاسكيز وروبرت ماكناب، «اللامركزيّة الضريبيّة، واستقرار الاقتصاد الكلي، والنمو الاقتصادي» «Fiscal Decentralization, Macroeconomic Stability, and Economic Growth» مجلة Publica Espanola: Revisita de Economia Publica، المجلد ١٧٩، الرقم ٤ (٢٠٠٥): ص. ٢٥-٤٩.
- ٦٩ شنايدر، «اللامركزيّة: صياغة تصوّرية وقياس» «Decentralization: Conceptualization and Measurement»، ص. ٢٣.

- ٧٤ شنايدر، «اللامركزية: صياغة تصوّرية وقياس»
 “Decentralization: Conceptualization and
 Measurement»، ص. ٤٠.
- ٧٥ روندينييلي، «ما هي اللامركزية؟»
 “What Is Decentralization»، ص. ٣.
- ٧٦ ليتفاك، وجنيد أحمد، وريتشارد بيرد، «إعادة النظر
 في اللامركزية في البلدان النامية» Rethinking
 “Decentralization in Developing Countries»، ص. ٢٣.
- ٧٧ جيوني، وفيتريبرغ، ودانبار، «اللامركزية باعتبارها أداة
 لتحويل النزاعات»
 “Decentralization as a Conflict Transformation Tool»
 المرجع نفسه، ص. ٣٠٩.
- ٧٩ ألكسندرا ماكسيموفسكا فليانوفسكي، «نموذج اللامركزية المالية
 غير المتماثلة في النظرية وحالة جمهورية مقدونيا»
 “The Model of the Asymmetric Fiscal
 Decentralisation in the Theory and The Case of
 Justinianus Primus Republic of Macedonia»
 Law Review، المجلد ١، الرقم ١ (٢٠١٠): ص. ١١-١٠.
- ٨٠ ليتفاك، وجنيد أحمد، وريتشارد بيرد، «إعادة النظر في
 اللامركزية في البلدان النامية»
 “Rethinking Decentralization in Developing Countries»
 ص. ٢٤.
- ٧٠ ثمة بعض الاختلاف في الرأي حول ما إذا كان نقل الصلاحيات
 شكلاً من أشكال اللامركزية الإدارية أو السياسية. أنظر،
 على سبيل المثال، روبرتسون وورك، «دور المشاركة والشراكة
 في الحكم اللامركزي: تقرير موجز عن دروس وتوصيات في
 السياسة العامة مستقاة من دراسات حالات شملت تسعة بلدان
 حول تقديم الخدمات للفقراء» «Role of Participation
 and Partnership in Decentralised Governance:
 A Brief Synthesis of Policy Lessons and
 Recommendations of Nine Country Case Studies
 on Service Delivery for the Poor»
 المتحدة الإنمائي، نيويورك، ٢٠٠٢؛ ودنيس روندينييلي، «ما هي
 اللامركزية؟»
 “What is Decentralization»، في «ملاحظات موجزة حول
 اللامركزية» Decentralization Briefing Notes، إشراف
 جيني ليتفاك وجسيكا سيدون (واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٩)،
 ص. ٢-٣.
- ٧١ ترايزمان، «تحديد اللامركزية وتقييمها» «Defining and
 Measuring Decentralization»، ص. ٨-٩؛ وانظر
 أيضاً أرجان شاكل، «التحقق من مؤشّر السلطات الإقليمية»
 “Validation of the Regional Authority Index»، مجلة
 Regional and Federal Studies، المجلد ١٨، الرقم ٢
 (٢٠٠٨): ص. ١٤٧.
- ٧٢ جايمس ماينور، «الاقتصاد السياسي للامركزية
 الديمقراطية» The Political Economy of Democratic
 Decentralization (واشنطن: البنك الدولي، ١٩٩٩).
- ٧٣ جوناثان فوكس وجوزيفينا أراندا، «اللامركزية والتنمية الريفية
 في المكسيك: المشاركة المجتمعية في برنامج الصناديق البلدية في
 أواكساكا» «Decentralization and Rural Development
 in Mexico: Community Participation in Oaxaca’s
 Municipal Funds Program»، سلسلة منشورات «مونوغراف»
 Monograph Series 42، مركز الدراسات الأميركية
 Center U.S.-Mexico Studies، جامعة
 كاليفورنيا، سان دييغو، ١٩٩٦؛ وشنايدر، «اللامركزية: صياغة
 تصوّرية وقياس» «Decentralization: Conceptualization
 and Measurement»، ص. ٣٩.

Democracy Reporting International gGmbH

Prinzessinnenstraße 30

10969 Berlin / Germany

T / +49 30 27 87 73 00

F / +49 30 27 87 73 00-10

info@democracy-reporting.org

www.democracy-reporting.org