

اللامركزية: المفهوم والأبعاد Decentralization: Concept and Dimensions



د/فايزة صحراوي^{*1}

¹جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان، (الجزائر)

fayza39@outlook.fr

تاريخ النشر: 2024/12/22

تاريخ القبول: 2024/12/20

تاريخ الارسال: 2024/11/16

ملخص: يدرس هذا المقال الإطار الإيتمولوجي للامركزية من خلال البحث في أهمية الوضوح المفاهيمي لمعنى مصطلح اللامركزية بالنسبة لفهمها وتنفيذها الواقعي، والتعامل معها ومع قضاياها وآثارها على العمليات الأخرى. وبالتالي، تسعى هذه الدراسة إلى مراجعة وتحليل أبرز التعريفات الواردة بشأن اللامركزية، ثم تنصرف بعد ذلك إلى مناقشة أنماطها المختلفة ودورها الحاسم كعملية تغيير شاملة، وأخيرا تسلط الدراسة الضوء على الأبعاد المتناسكة والمتكاملة لهذه العملية وعلاقتها بتحقيق إصلاح لامركزي ناجح وفعال في مجتمع أو بلد ما.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية؛ المفهوم؛ الأبعاد؛ الوضوح؛ التماسك.

Abstract: This article examines the etymological framework of decentralization by researching the importance of conceptual clarity of the meaning of decentralization's term for its practical understanding and implementation, dealing with it, its issues and its effects on other processes. Accordingly, this study seeks to review and analyze the most prominent definitions of decentralization, then discusses its different patterns and its crucial role as a comprehensive change process. Finally, the study highlights the coherent and integrated dimensions of this process and its relationship to achieving successful and effective decentralization reform in a society or country.

Keywords: Decentralization; concept; dimensions; clarity; coherence.

* المؤلف المرسل: فايزة صحراوي

مقدمة:

أحد أكثر المفاهيم إثارة للنقاش في أدبيات الإدارة العامة هو اللامركزية. وينبع هذا النقاش من الأهمية البالغة التي اكتسبتها هذه العملية منذ خمسينيات القرن الماضي باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من أجندة الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي، مما جعلها إلى اليوم واحدة من أهم الابتكارات السياسية والإدارية في هذا القرن. لقد كانت ولا تزال تتم الدعوة إلى اللامركزية كعنصر مهم في حزم السياسات الرامية إلى تحسين الحكم في البلدان النامية، وخاصة في سياق خيبة الأمل، التي نشأت بسبب التخطيط المركزي (Mishra and Durgesh, 2020, p. 174).

في الواقع، أشارت مختلف الأدبيات ذات الصلة إلى مكاسب عديدة تتعلق بتنفيذ المركزية وتعزيزها في بلد ما، باعتبارها تجسّد عملية تغيير شاملة يمكن أن تؤدي دوراً فعالاً في الجهود العالمية لإصلاح الدولة وتحسين الحكم وتقديم الخدمات، فهي بالنسبة لها تمثل الوسيلة التي يتم التحول من خلالها من نظام مركزي هش إلى آخر لامركزي شفاف، يكون أكثر مساءلة وفعالية في تنفيذ استراتيجيات التنمية الوطنية والمحلية من خلال استجابته القصوى لاحتياجات المواطنين وتفضيلاتهم ومطالبهم العامة.

في مقابل ذلك، على الرغم من التطبيق واسع النطاق للامركزية، جنباً إلى جنب مع التأكيد المتجدد على دورها الإصلاحي المحوري، إلا أنه لا يزال ينظر إليها كعملية معقدة غير بسيطة أو واضحة بالضرورة. ويرجع هذا التعقيد بالدرجة الأولى إلى غموضها المفاهيمي والإشكالات الكثيرة المثارة حولها بحيث يعني مصطلح "مركزية" أشياء مختلفة لأشخاص وجماعات مختلفة، وهو ما أدّى في نهاية المطاف إلى تفسيرات متباينة للعملية وأهدافها الرئيسية، ومنه إلى برامج وسياسات وتدابير متفاوتة للامركزية في مختلف البلدان.

بناءً على ذلك، ستبحث هذه الدراسة في الإطار الإيمولوجي النظري للامركزية، مجادلةً بأهمية الوضوح المفاهيمي لمعنى المركزية بالنسبة لتنفيذها العملي والتعامل معها ومع نتائجها وتأثيراتها على العمليات الأخرى، حيث تهدف إلى عرض التعاريف المقدمة بشأن اللامركزية وتحليلها، بالإضافة إلى مناقشة أهميتها وتصنيفاتها وأبعادها المختلفة، مع التركيز بشكل خاص على محددات اللامركزية من خلال فحص العوامل المؤثرة على نجاحها وفشلها أيضاً.

وعليه، فإن الإشكالية البحثية التي تطرح في هذا السياق تتضمن التساؤل الرئيسي التالي:

- كيف يؤثر مفهوم اللامركزية وأبعادها المختلفة على الفهم الواقعي والتنفيذ الفعال لهذه العملية؟

وكإجابة مسبقة عن الإشكالية المطروحة تم وضع الفرضيات العلمية الآتية:

- تشمل اللامركزية مفهوما معقدا وعملية متعددة الأبعاد تجعل التجارب الدولية المتعلقة بالتحول اللامركزي مختلفة ومتفاوتة.

- يعتبر التماسك/التكامل بين الأبعاد المتعددة للامركزية شرطا أساسيا مسبقا للتنفيذ والتقدم الفعالين لهذه العملية في بلد ما.

ومن أجل طرح موضوعي وتفسير دقيق للمتغيرات محل الدراسة تم الاعتماد في هذا السياق على مجموعة من المناهج العلمية، كالمنهج التاريخي من خلال الإشارة إلى النشأة التاريخية لمصطلح اللامركزية، بالإضافة إلى المنهج الوصفي لمناقشة وتحليل التعاريف والأنماط والأبعاد المتعددة لعملية اللامركزية.

1. اللامركزية: توضيح المفهوم:

بالرغم من كونها ليست مصطلحا جديدا، إلا أنه ليس من السهل تعريف اللامركزية (Zhi-hui, 2013, p. 172). فوفقا للأدبيات، تعدّ اللامركزية مفهوما واسعا للغاية وأجزاؤه المكونة كثيرة. لذلك، يعتبر فحص التعريفات والتصنيفات، إلى جانب التقييد بالوضوح الكبير بشأن معنى اللامركزية، مسائل ضرورية جدا إذا ما أردنا التعامل بواقعية مع قضاياها وأبعادها وتأثيراتها على العمليات الأخرى ذات الصلة (Rondinelli and Others, 1983, p. 13). وهذا ما سيتم التركيز عليه في هذا الجزء من البحث من خلال ضبط مفهوم اللامركزية وتحديد تعريفها وأنواعها الشائعة.

1.1. تعريف اللامركزية:

لقد شهدت اللامركزية ارتفاعا عالميا منذ أوائل التسعينيات، ومنذ نشأتها توصف كواحدة من بين عدة أشكال لتقاسم السلطة بين المركز والأقاليم في الدولة القومية. إنها فئة واسعة تشمل عمليات التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى (Sturm and Demmelhuberr, 2021, p. 25). أكثر التعريفات تبسيطا لهذه العملية تشير إلى أن اللامركزية تنطوي على نقل الحكم من مستوى الحكومة المركزية إلى المستويات الإقليمية والمحلية (Sturm and Demmelhuberr, 2021).

لقد تم تقديم عدد كبير وغير محدود من التعريفات للامركزية، وهذا ما يفسّر وجود العديد من المعاني المرتبطة بهذا المفهوم. أبرزها يرجع لـ"روندينيلي" Rondinelli الذي يعرفها على أنها "نقل سلطة التخطيط واتخاذ القرارات وإدارة الوظائف العامة من مستوى أعلى من الحكومة إلى أي فرد أو منظمة أو وكالة على مستوى أدنى". أما بالنسبة لـ"بلير" Blair، تعني اللامركزية عكس تركيز الإدارة في مركز واحد ومنح السلطات للحكومة المحلية (Massuanganhe, 2005, p. 7). ويقدم كل من "فاغت" و"بوشي" Faguet and Pöschl تعريفا مختصرا للامركزية يتضمن تفويض الحكومة المركزية (أي الوطنية) لوظائف محددة - مع جميع الوظائف الإدارية، السمات السياسية والاقتصادية التي تستلزمها - للحكومات

الإقليمية والمحلية (أي حكومات الولايات/المقاطعات والبلديات) المستقلة عن المركز ضمن مجالات جغرافية ووظيفية معينة (Bergh, 2021, p. 482).

اللامركزية هي عملية يتم من خلالها نقل السلطة والمسؤولية عن بعض الوظائف من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية والمجتمعات المحلية والقطاع الخاص، وتتضمن هذه العملية تزويد المؤسسات اللامركزية، سواء المكاتب المحلية للحكومة المركزية أو المنظمات المحلية الخاصة والمدنية، رجال الأعمال والمزارعين والمجتمعات والجمعيات، وما إلى ذلك، بسلطة أعلى في اتخاذ القرار (Massuanganhe, 2005, p. 7). بالمعنى الكلاسيكي، يكون لهذا المفهوم، الذي يشير إلى نقل السلطة والمسؤولية والموارد من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية، دورا حاسما في علاقات الحكومة المحلية في الحكومة المركزية (Ozmen, April 2014, p. 415).

بشكل موجز، توصف اللامركزية بأنها عكس المركزية أو تركيز السلطة (Massuanganhe, 2005, p. 7)، وبالتالي يتم النظر إليها باعتبارها العمليات والأشكال المتنوعة المرتبطة بنقل المسؤوليات والسلطات من مستوى حكومي إلى آخر ضمن مستويات مختلفة من التنظيم المكاني (Edwardh, 1992, p. 33)، بحيث تتضمن تفويض السلطة أو القوة من الحكومة المركزية إلى الأطراف بما في ذلك المجتمعات المحلية المشاركة (Massuanganhe, 2005, p. 7). بناءً على ذلك، تعتمد هذه الدراسة في تحديدها لمفهوم اللامركزية على أحد التعاريف المستخدمة على نطاق واسع والمتضمن أنها: "نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارة وجمع الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية ووكالاتها إلى: (أ) الوحدات الميدانية لوزارات أو وكالات الحكومة المركزية، (ب) الوحدات التابعة أو مستويات الحكومة وشبه الحكومية، (ج) السلطات العامة أو الشركات شبه المستقلة، (د) السلطات الإقليمية أو الوظيفية على مستوى المنطقة، أو (هـ) المنظمات الخاصة أو التطوعية غير الحكومية" (Rondinelli and Others, 1983, p. 13).

يتضح مما سبق، أن فهم وتحليل مصطلح اللامركزية يتم بشكل مختلف من قبل أفراد أو مجموعات مختلفة (Mishra and Durgesh, 2020, p. 174). ومع ذلك، هناك اتفاق كبير بشأن أن اللامركزية أداة تهدف إلى الحد من المركزية وليس إلغائها تماما (Sayan and Övgü, 2014, p. 444)، فاللامركزية هي آلية يتم عبرها نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المستويات الأدنى من الحكومة أو المنظمات الميدانية في عدد من المسائل والمسؤوليات المحددة (Mishra and Durgesh, 2020, p. 174). لكن، المالك الحقيقي لهذه السلطة يظل الحكومة المركزية والسلطة الممنوحة للمستويات الفرعية الهرمية مؤقتة ومجازية (Sayan and Övgü, 2014, p. 444). وبالتالي، تعني اللامركزية توزيع السلطة بين عدد من الأفراد أو الوحدات. ومن جهة أخرى، هي ليست مجرد وسيلة لتفويض أو توزيع السلطة الإدارية، ولكنها أيضا طريقة ديمقراطية لتفويض السلطة (Mishra and Durgesh, 2020, p. 174) غالبا ما تنسب سلسلة من الأهداف السياسية إلى اللامركزية مثل: المشاركة الشعبية، الديمقراطية المحلية، توزيع السلطة السياسية، التنمية ذات الصلة، التحديد والتوفير الفعالين للاحتياجات الأساسية، والتنسيق

وإزالة البيروقراطية. تتجلى كل هذه السمات المنسوبة في أشكال مختلفة على مستويات مختلفة من التنظيم الإقليمي (Edwardh, 1992, p. 34).

علاوة على هذا، يحمل تنفيذ اللامركزية جودة معيارية، كما يتضمن المفهوم معايير ديمقراطية محسنة عند تنفيذه، ويتم تضمينه بانتظام في مجموعة واسعة من المؤشرات حول جودة الديمقراطية (Sturm and Demmelhuberr, 2021, p. 25). على وجه الدقة، اللامركزية هي مبدأ أيديولوجي يرتبط بأهداف الاعتماد على الذات، صنع القرار الديمقراطي، المشاركة الشعبية في الحكومة ومساءلة الموظفين العموميين أمام المواطنين. إنها آلية رئيسية تصبح من خلالها الديمقراطية ممثلة ومستجيبة حقاً. اللامركزية هي قرار سياسي، وتنفيذها هو انعكاس للعملية السياسية في البلاد، أي يتم تقاسم سلطة اتخاذ القرار مع المستويات الأدنى في المنظمات، وبالتالي تحسين كفاءتها وفعاليتها ومدى استجابتها (Mishra and Durgesh, 2020, p. 175).

في واقع الأمر، يتجلى النطاق الاستثنائي لمفهوم اللامركزية في الأهمية المحورية التي تحوزها كعملية تغيير شاملة والأهداف العديدة التي يفترض أنها تخدمها (Rondinelli and Others, 1983, p. 9). على الصعيد العالمي، يعتقد أن للامركزية فوائد وآثار إيجابية جمّة، بدءاً من زيادة كفاءة الحكومة والحد من الفساد (Kshitiz and Others, 2021, pp. 5-8) إلى تحسين العلاقة بين المواطنين والدولة وتعزيز تكافؤ الفرص والخدمات العامة. وحسب بعض الباحثين، إن اللامركزية، وخاصة نقل السلطة، من الممكن أن تؤدي إلى تحسين المساءلة والحوكمة من خلال تقريب الحكومة من الشعب. من المرجح أيضاً أن تصبح اللامركزية، في حال نجاحها، المحرك الرئيسي للتنمية المحلية. إذ توفر اللامركزية الفرصة لاختبار وتجربة سياسات مختلفة. ونظراً لأن تغيير السياسات أسهل بكثير على المستوى المحلي ولأن الاحتياجات والموارد تتفاوت باختلاف الإقليم أو المحافظة، فإن اللامركزية يمكن أن تسمح لصانعي السياسات بتقييم أنواع البرامج والمبادرات الأكثر فعالية وشفافية (Yerkes and Muasher, 2018, p. 24).

2.1. تصنيف اللامركزية:

قد تكون اللامركزية واسعة أو مقيّدة النطاق، إذ قد تختلف درجة المسؤولية وطبيعة السلطة التقديرية في عملية صنع القرار التي تنقلها الحكومة المركزية، بدءاً من مجرد تعديل أعباء العمل داخل مؤسسات الحكومة المركزية، إلى تجريد جميع مسؤوليات الحكومة من أداء مجموعة ممّا كان يعتبر سابقاً من وظائف القطاع العام. هذا التعقيد الواضح في تنفيذ اللامركزية يجعل التمييز بين أنماطها الرئيسية مسألة مهمة، لاسيما وأن الأنماط التي تمت تجربتها في بلدان العالم عامة، والبلدان النامية خاصة، تصنف غالباً إلى أربع أنواع هي: اللامركزية، التفويض، النقل الكامل والخصخصة (Rondinelli and Others, 1983, p. 14).

1- اللامركزية: هي العملية التي تقوم من خلالها الحكومة المركزية بتوزيع المسؤوليات عن خدمات معينة على مكاتبها الفرعية الإقليمية دون أن تنطوي على أي نقل للسلطة إلى مستويات حكومية أدنى. ويعتبر هذا في كثير من الأحيان أضعف أشكال اللامركزية (Bergh, 2021, p. 482)، حيث لا يعدو أن يكون هذا النظام إلا تحويل للمسؤوليات "الإدارية" أو "البيروقراطية" من المستوى المركزي إلى المستويات الإقليمية أو غيرها من المستويات الأدنى بطريقة تجعل الوزارة المركزية أكثر قوة وسيطرة (Fiske, 1996, p. 10).

2- التفويض: يعتبر التفويض نهجا أكثر شمولاً من اللامركزية. إنه ينقل المسؤولية السياسية إلى الحكومات المحلية أو إلى المنظمات شبه المستقلة التي لا تسيطر عليها الحكومة المركزية، ولكنها مسؤولة عن ذلك (Ozmen, April 2014, p. 418). تتعلق هذه المسؤولية السياسية على وجه التحديد بنقل المسؤولية الإدارية عن وظائف محددة إلى المنظمات التي تقع خارج الهيكل البيروقراطي العادي والتي تخضع لسيطرة الحكومة المركزية بشكل غير مباشر. لقد تم استخدام التفويض منذ فترة طويلة في القانون الإداري، وهو يعني ضمناً أن السلطة السيادية تنشئ أو تنقل إلى الوكيل وظائف وواجبات محددة، تمنح هذا الأخير سلطة تقديرية واسعة للقيام بها. لكن المسؤولية النهائية تبقى على عاتق السلطة السيادية. في هذا السياق، يتم تفويض المسؤوليات إلى الشركات العامة، وكالات التنمية الإقليمية، سلطات المهام الخاصة، وحدات تنفيذ المشاريع شبه المستقلة ومجموعة متنوعة من المنظمات شبه الحكومية (Rondinelli and Others, 1983, p. 19). عادة ما تحوز هذه المنظمات على سلطة تقديرية واسعة في صنع القرار. ويكمن الفرق الرئيسي بين اللامركزية والتفويض في أن الحكومة المركزية تمارس سيطرتها من خلال علاقة تعاقدية تفرض مساءلة الحكومة المحلية (Ozmen, April 2014, pp. 418-419).

3- النقل الكامل: نقل السلطة هو إنشاء أو تعزيز - مالي أو قانوني - لوحدة حكومية دون وطنية، تكون أنشطتها إلى حد كبير خارج السيطرة المباشرة للحكومة المركزية (Rondinelli and Others, 1983, p. 24). يمثل النقل الشكل الأكثر شمولاً للامركزية، حيث أن نقل السلطة بشأن المسائل المالية أو الإدارية أو التربوية يكون دائماً ولا يمكن إلغاؤه وفقاً لرغبات المسؤولين المركزيين (Fiske, 1996, p. 10) بموجب النقل تتمتع وحدات الحكومة المحلية بالحكم الذاتي، ووضعها القانوني يجعلها منفصلة أو متميزة عن الحكومة المركزية. ولا تمارس السلطات المركزية في كثير من الأحيان سوى رقابة إشرافية غير مباشرة على هذه الوحدات (Rondinelli and Others, 1983, pp. 24-25).

في هذا النظام، لدى الحكومات المحلية الحدود الجغرافية الواضحة والمُعترف بها قانوناً والتي تمارسها على السلطة والتي تؤدي من خلالها وظائف عامة. هذا النوع من اللامركزية هو الذي يقوم على اللامركزية السياسية. وبالمقارنة مع النوعين الآخرين من اللامركزية، يوفر النقل أكبر درجة من الحكم المستقل للوحدة المحلية. ولا تخضع الوحدة المحلية للمساءلة أمام الحكومة المركزية إلا إلى الحد الذي تستطيع فيه الأخيرة فرض إرادتها من خلال التهديد بحجب الموارد أو المسؤولية عن الوحدات دون

الوطنية. ومع ذلك، يعزز التفويض قوة الحكومات المحلية حيث لا يمكن للحكومة المركزية أن تكون في علاقة مباشرة مع الوحدات دون الوطنية (Ozmen, April 2014, p. 419).

4- **الخصخصة:** توصف الخصخصة بأنها نقل درجة معينة من السيطرة والإشراف على الخدمات الحكومية والوظائف العامة إلى منظمات تطوعية والقطاع الخاص (Ozmen, April 2014). في بعض الحالات، قامت الحكومات بنقل المسؤولية إلى "منظمات موازية" مثل الاتحادات الصناعية والتجارية الوطنية، أو المجموعات المهنية، المنظمات الدينية، الأحزاب السياسية أو التعاونيات. وقد تم منح هذه المنظمات الموازية مسؤولية ترخيص أعضائها أو تنظيمهم لأداء المهام التي كانت الحكومة تؤديها أو تنظمها في السابق. وفي كثير من الأحيان، تنقل الحكومة المسؤوليات إلى المنظمات التي تمثل مختلف المصالح في المجتمع والتي ينشئها ويديرها أعضاء تلك المنظمات. (Rondinelli and Others, 1983, p. 28) لقد تطورت الخصخصة منذ أن بدأت شركات القطاع الخاص في تقديم السلع والخدمات التي تقدمها الحكومة بشكل سيئ، أو غير متساو مناطقيا، أو لا تقدمها على الإطلاق، وليس من الجهود المتعمدة التي تبذلها الحكومات لتجريد نفسها من الوظائف العامة. (Rondinelli and Others, 1983, p. 14)

يلاحظ أن بعض الحكومات قد أخذت بجميع الأنواع الأربعة للامركزية في وقت واحد أو في أوقات مختلفة. بدأ البعض بنهج واحد ثم تحولوا لاحقا إلى نهج آخر بعد تقييم النتائج الأولية. وقد استخدمت حكومات أخرى مجموعات مختلفة من الأربعة. وقد نقل عدد من البلدان مسؤوليات إدارة التنمية إلى الحكومات اللامركزية أو الأقاليم المحلية ولكنها حافظت على ضوابط قوية وغير مباشرة عليها (Rondinelli and Others, 1983).

2. أبعاد اللامركزية: التماسك والتكامل:

ينظر إلى اللامركزية على أنها عملية متعددة الأوجه والمستويات، وتتضمن هذه العملية ثلاثة أبعاد رئيسية من المفترض أن تكون متكاملة ومتراصة، وهي اللامركزية السياسية، اللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية.

1.2. اللامركزية السياسية:

يرتكز البعد السياسي للامركزية على 'نقل الشرعية' من خلال نقل إدارة الدولة والسلطة التشريعية والحكم الذاتي القضائي للحكومات المحلية (Ozmen, April 2014, p. 416). ويهدف هذا الشكل من اللامركزية إلى زيادة سلطة المواطنين وممثلهم في عملية صنع القرار العام، وهي تنطوي عموما على نظام سياسي تمثيلي يعتمد على السلطات الانتخابية المحلية والأحزاب التعددية (Massuanganhe, 2005, p. 7). قد تعني اللامركزية السياسية أيضا مجموعة من التعديلات الدستورية والإصلاحات الانتخابية المصممة لفتح مساحات جديدة لتمثيل السياسات دون الوطنية. تم تصميم هذه السياسات لنقل القدرات الانتخابية إلى الجهات الفاعلة المحلية. إن الانتخابات الشعبية لرؤساء البلديات والمحافظين، وإنشاء الجمعيات التشريعية دون الوطنية، والإصلاحات الدستورية التي تعزز الحكم الذاتي

السياسي للحكومات شبه الوطنية تعدّ الأرضية الخصبة لنجاح هذه الهياكل. وبالتالي، عادة ما يرتبط هذا المفهوم بالديمقراطية التعددية والحكم التمثيلي، حيث تميل اللامركزية السياسية أيضاً إلى دعم الديمقراطية من خلال توفير المزيد من الفرص للمواطنين وممثلهم المنتخبين للتأثير على إنشاء السياسات وتنفيذها (Ozmen, April 2014, pp. 416-417).

ومع ذلك، قد تحدث إصلاحات اللامركزية في البيئات الاستبدادية والديمقراطية على حد سواء، لأن اللامركزية والديمقراطية ليس لهما نفس المعنى فحتى الأنظمة السياسية الموصوفة بأنها مركزية وسلطوية يمكنها إعادة ترتيب هياكلها ووظائفها في إطار اللامركزية (Ozmen, April 2014, p. 416).

2.2. اللامركزية الإدارية:

تشمل اللامركزية الإدارية "لامركزية المسؤوليات" أي نقل الكفاءات الإدارية من المستويات الأعلى إلى المستويات الأدنى في النظام السياسي من حيث تقديم عدد من الخدمات العامة المختارة (Zhi-hui, 2013, p. 172). إنها تنطوي على نقل المسؤولية عن التخطيط والتمويل وإدارة بعض الوظائف العامة من الحكومة المركزية ووكالاتها إلى وحدات ميدانية تابعة للوكالات الحكومية، أو مستويات تابعة للحكومة، أو سلطات أو شركات عامة شبه مستقلة، أو مؤسسات إقليمية على مستوى المنطقة (Massuanganhe, 2005, p. 7). وبالتالي يُشار إلى نقل المسؤوليات بالبعد الإداري للامركزية. كتعريف مختصر، يمكن أن تعني اللامركزية الإدارية نقل المسؤوليات إلى سلطات ذات استقلال محدود عن المستوى المركزي (التفويض) أو إلى مستويات الحكم المستقلة (النقل). غالباً ما يوصف النقل بأنه أقوى أشكال اللامركزية الإدارية لأنه يؤدي في النهاية إلى تمكين الناس سياسياً (Faust and Others, 2008, p. 24).

في الواقع إن تضمين اللامركزية الإدارية نقل عملية صنع القرار الإداري والموارد والمسؤوليات المتعلقة بخدمات عامة مختارة إلى المستويات دون الوطنية، يمكن أن يكون جزءاً من إصلاح الخدمة المدنية، إلا أن اقتصرها على ذلك جعلها الشكل الأكثر محدودية للامركزية لأنها تتضمن أنظمة إدارية عامة تعمل نيابة عن الحكومة المركزية، بدلاً من المؤسسات التي تسيطر عليها المحليات في المقام الأول (UNDP and Others, p. 9). يصف بعض الخبراء نقل المسؤوليات من الوحدات الوطنية إلى الوحدات الإقليمية أو المحلية داخل نفس المنظمة (اللامركزية) بأنه أضعف أشكال اللامركزية الإدارية (Faust and Others, 2008, p. 24).

3.2. اللامركزية المالية:

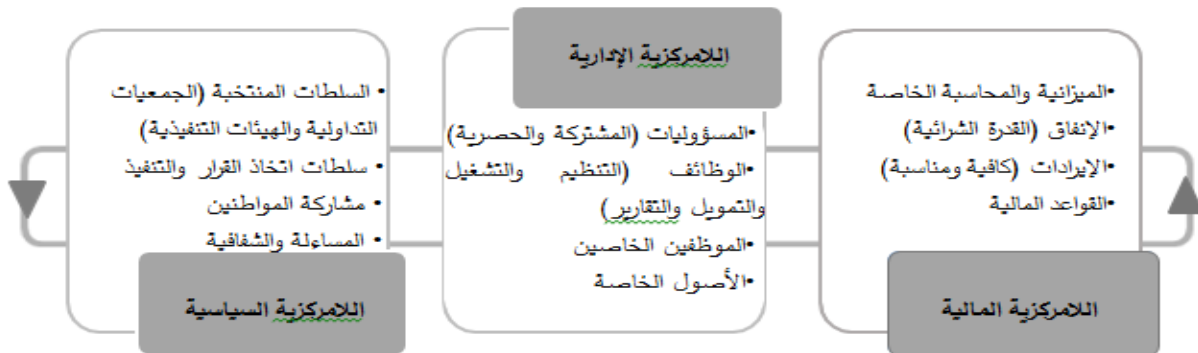
تتضمن اللامركزية المالية النقل المباشر للموارد المالية عبر حزمة من السياسات المصممة لزيادة الحكم الذاتي المالي للمستويات دون الوطنية (Ozmen, April 2014, p. 419). وبالتالي، فإن البعد المالي للامركزية قد يعني تفويض مسؤوليات الضرائب والإنفاق إلى وحدات إقليمية محلية (OECD, 2019, p. 403).

(31) من خلال منحها سلطة اتخاذ قرارات الإنفاق العام باستخدام الأموال التي يتم جمعها محليا مثل رسوم الاستخدام، التمويل المشترك مع المستخدمين، الضرائب العقارية، الاقتراض وما إلى ذلك، أو تلك المحولة من الحكومة المركزية (Massuanganhe, 2005, p. 7). هذا البعد من اللامركزية مهم للغاية لضمان نجاح التحول نحو نظام لامركزي شفاف ذو كفاءة وجودة عالية المستوى، ففي الواقع إذا أرادت الحكومات المحلية والمنظمات الخاصة تنفيذ وظائف لا مركزية بشكل فعال، فيجب أن يكون لها إيرادات كافية تم نقلها من الحكومة المركزية مدعومة أيضا بسلطة اتخاذ قرارات الإنفاق (Ozmen, April 2014, p. 419).

بتعبير أدق، تحتاج الكيانات العامة دون الوطنية إلى قدر كبير من الاستقلال فيما يتعلق بإيراداتها إذا ما أرادت العمل بكفاءة أدائية وتمكين سلطاتها من الوفاء بمسؤولياتها الإدارية بفعالية وشفافية (Faust and Others, 2008, pp. 25-26). لقد أثبتت التجارب الدولية المختلفة أن إحدى أهم تحديات اللامركزية هي المسائل المالية. إن استخدام اللامركزية لا يعني أن هذه الإدارة المعنية مستقلة. لا يمكن لمالك السلطة أن يمتلك دخلها ولا أن يكون له أي تصرف في الدخل الذي تم الحصول عليه من خلال معاملات مختلفة. بعبارة أخرى، ليس من الممكن الحديث عن الاستقلال المالي في ظل اللامركزية. لهذا السبب، فإن اللامركزية هي مبدأ يمكن الحكومة المركزية من مواصلة تنفيذه ولكن مع تسهيله في قضايا معينة (Sayan and Övgü, 2014, p. 444).

بناء على ما تقدم، فإن المفهوم الشامل للامركزية يغطي الأبعاد الثلاثة الرئيسية (السياسية والإدارية والمالية)، وهذه الأبعاد مترابطة بشكل وثيق: فلا يمكن أن تكون هناك لامركزية سياسية بدون لامركزية إدارية ومالية، ومن ناحية أخرى، بدون اللامركزية المالية أو حتى الإدارية تصبح اللامركزية السياسية بلا معنى. من الناحية النظرية، وكما هو مبين في الشكل (1)، فإن هذه الأبعاد الثلاثة، أي نقل "الشرعية" و"المسؤوليات" و"الموارد" وإعادة توزيعها، يجب أن تكمل بعضها الآخر (OECD, 2019, p. 31)، فأي نقص أو قصور في بعد معين سيؤثر سلبا على الأبعاد الأخرى للامركزية. وفي هذا الإطار، يمكن النظر إلى كل بعد من أبعاد اللامركزية على أنه عملية تعيد تعريف جوانب معينة من قواعد صنع القرار. فمن جهة، قد يكون الالتزام بجميع المبادئ التوجيهية الموضحة في كل بعد مجرد تأويل أو تلفيق للواقع. ومن جهة أخرى، إذا اتسمت عملية لامركزية معينة بالعديد من أوجه القصور في بعد واحد أو عدة أبعاد، فإن العملية ككل تصبح معيبة ولن تنتج النتائج المرجوة. (Faust and Others, 2008, p. 28)

الشكل رقم (1): الترابط والتكامل بين أبعاد اللامركزية:



المصدر: OECD, "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers". OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing, 2019, p.32

تشير المعطيات الواردة في الشكل (1)، إلى أن تقييم عملية اللامركزية ككل يتطلب تجاوز المنظور الجزئي لتحليل الأبعاد الفردية للامركزية والتقدم في كل بعد من الأبعاد الثلاثة. إذا كانت اللامركزية الناجحة عبارة عن حزمة معقدة من القياسات المختلفة في أبعاد متعددة تشمل عددا هائلا من الجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية، وتقييم "جودة" أو "ملاءمة" العملية ككل لتحقيق الأهداف المباشرة وغير المباشرة، فإن المرء يحتاج إلى منظور مفاهيمي/عملي يركز على العملية ككل. ومن هذا المنظور الكلي، يمكن تطبيق مصطلح "التماسك" أو "التكامل" بشكل مثمر لتحليل عمليات اللامركزية. وبشكل عام، يمكن تحديد عملية لامركزية متعددة الأبعاد على أنها متماسكة إذا كانت الأجزاء المختلفة منها منظمة منطقيا ومتسقة عمليا بطريقة تجعل مجموع هذه الإجراءات يدفع العملية نحو الأهداف المعيارية المسطرة. وعلى النقيض من ذلك، يتضمن عدم التماسك الافتقار إلى التكامل أو الوضوح في التنظيم (Faust and Others, 2008).

يشكل التركيز على تماسك الأبعاد الثلاثة للامركزية وترابطها شرطا ضروريا مسبقا لتعظيم فرص نجاحها (OECD, 2019, pp. 31-32). بينما يتم تحديد أبعاد مختلفة للامركزية، أي الأبعاد الإدارية والسياسية والوظيفية والمالية، تعكس هذه الأبعاد، بشكل عام، مراحل التقدم المتزايدة والمتتابعة في كثير من الأحيان في تحقيق أهداف اللامركزية (Mishra and Durgesh, 2020, p. 176). في الممارسة العملية، يمثل إيجاد التسلسل الجيد وخلق التوازن الصحيح بين الأبعاد الثلاثة للنظام اللامركزي، تحديات رئيسية لتحقيق أقصى استفادة من تجسيد اللامركزية. غالبا ما تكون هناك حلقة أو حلقتان مفقودتان وتسلسل سيئ. على سبيل المثال، غالبا ما يتم النظر إلى البعد السياسي بشكل غير كاف في بعض عمليات اللامركزية، مع القليل من الشرعية الديمقراطية للحكومات دون الوطنية، وعدم وجود آليات مساءلة حقيقية أو ضعف مشاركة المواطنين على المستويات المحلية، بل وانعدامها في أحيان كثيرة (OECD, 2019, p. 32).

من المهم إدراك أيضا أنه نظرا لتنوع الجهات الفاعلة والمصالح المشاركة في اللامركزية، فمن المحتمل أن تكون درجة معينة من عدم التماسك جزءاً من كل عملية لامركزية. ومع ذلك، فإن درجة تماسك عمليات اللامركزية تختلف عبر الزمن والبلدان (Faust and Others, 2008, p. 28). لذلك، فإن تحقيق التماسك اللامركزي المتعدد الأبعاد، بل وتنفيذ اللامركزية وتعزيزها كمفهوم كلي وعملية شاملة، يتطلب بنية تنظيمية واضحة تحدد العلاقة بين المستويات الحكومية، يسهل من خلالها تفويض تلك الصلاحيات التي كان يعهد بها تقليدياً لأجهزة السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية، وحجم هذه الصلاحيات مرهون بشكل أو بآخر بمستوى اللامركزية بغض النظر عن نوعها.

الخاتمة:

مما تم بحثه، نخلص إلى أن اللامركزية مفهوم غير واضح بحيث يتم استخدام المصطلح لوصف أشياء مختلفة من قبل أفراد أو جهات مختلفة، وهذا الغموض المفاهيمي ناتج في الأساس عن كون اللامركزية في حد ذاتها عملية معقدة مختلطة الأهداف والتداعيات، بحيث تتضمن العديد من التعريفات والمستويات والتأثيرات، وهذه القضايا تعتبر عناصر مهمة ينبغي التركيز عليها وتحليلها بعناية قبل الحكم إذا ما كانت برامج الإصلاح المرتبطة باللامركزية هي جهود حقيقية أم مجرد مبادرات مزعومة.

وبالتالي، خلصت الدراسة والتحليل الإيثيمولوجيين للامركزية إلى مجموع النتائج الرئيسية الآتية:

- يشمل معنى اللامركزية مصفوفة واسعة من الأفكار والقضايا والأبعاد، وهو ما يجعل المفاهيم والتجارب الدولية المتعلقة باللامركزية تختلف وتتفاوت بدرجة كبيرة.

- تنطوي اللامركزية على عملية نقل الحكم من مستوى الحكومة المركزية إلى المستويات المحلية/ الإقليمية من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

- بالرغم من أن اللامركزية تعرف عادة على أنها عكس المركزية، إلا أنها لا تقوم على إلغاء الحكم المركزي أو التخلي عنه بشكل كامل. صحيح أن اللامركزية بأنواعها المختلفة (اللامركزية، التفويض، النقل والخصخصة)، هي أداة تهدف إلى الحد من المركزية من خلال إعادة توزيع السلطة بين النظام المركزي والجهات المحلية، ومع ذلك فإن المالك الفعلي لهذه السلطة هو الحكومة المركزية والسلطة الممنوحة للفواعل المحلية تبقى محدودة ومؤقتة.

- يقترن النطاق الاستثنائي لمفهوم اللامركزية بمجموع الأهداف والآثار الإيجابية المترتبة عن تنفيذها وتعزيزها في مجتمع معين. وبالتالي، تعدّ اللامركزية جزءاً من أجندة التحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي باعتبارها تؤدي دوراً حاسماً في جهود إصلاح الدولة وتقديم الخدمات بطرق أكثر فعالية ومساءلة وشفافية.

- تمثل اللامركزية عملية تغيير شاملة ومتعددة المستويات تقوم في الأساس على الأبعاد السياسية (نقل الشرعية) والإدارية (نقل المسؤوليات) والمالية (نقل الموارد) للتحول اللامركزي المرجو.

- بينما يغطي المفهوم الكلي للامركزية ثلاث أبعاد رئيسية (السياسية، الإدارية والمالية)، فإن تحقيق التماسك/الترباط اللامركزي المتعدد الأبعاد يعتبر شرطا ضروريا مسبقا لتنفيذ اللامركزية وزيادة فرص نجاحها، وذلك من خلال العمل على خلق التوازن المطلوب والتسلسل الجيد بين الأبعاد الثلاثة للنظام اللامركزي بغض النظر عن العوامل السياسية والفنية المؤثرة في العملية ككل.

قائمة المراجع:

1. Bergh, S. I. (2021, Mars 23). "26. Democratic decentralization and local development: insights from Morocco's advanced regionalization process". *Handbook Chapter, Political Science and Public Policy 2021*.
2. Edwardh, J. (1992, January). "Implications of Decentralization Strategies for the Spatial Distribution of the Latin American Population". *Project and research documents*. Santiago: Sede de la CEPAL (Estudios e Investigaciones).
3. Faust and Others, J. (2008). "Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context". (*Studies/German Development Institute*;33). Bonn: German Development Institute (DIE).
4. Fiske, E. B. (1996). *Decentralization of Education: Politics and Consensus. Directions in Development*. Washington: The World Bank.
5. Kshitiz and Others, S. (2021, October). "Political Decentralization and Corruption: Exploring the Conditional Role of Parties". *Working Paper 21-09*. United States of America: International Center for Public Policy and Andrew Young School of Policy Studies.
6. Massuanganhe, I. J. (2005, July). "Decentralization and District Development: Participatory & Multi-sectoral Framework for Decentralized Policies and Local Development Strategies addressed to Millennium Development Goals". *Working paper 3: Framework for Decentralized Policies and Local Development Strategies*. UNDP/ UNCDF Mozambique.
7. Mishra and Durgesh, S. a. (2020). "Unit-13 Decentralisation and Local Governance". . *BA(P) political science Course*. Indira Gandhi National Open University, New Delhi.
8. OECD. (2019). "Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers". *OECD Multi-level Governance Studies*. Paris: OECD Publishing.
9. Ozmen, A. (April 2014). "Notes to the Concept of Decentralization". *European Scientific Journal*, Vol.10, No.10.
10. Rondinelli and Others, D. A. (1983, July). "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience". *WORLD BANK STAFF WORKINGP APERS (Number 581), MANAGEMENTA ND DEVELOPMENTS ERIES (Number 8)*. Washington: The World Bank.
11. Sayan and Övgü, I. Ö. (2014). "The Autonomy of the Local Governments in Turkey: A Continuous and Current Discussion". *Humanities and Social Sciences Review*.
12. Sturm and Demmelhuberr, R. a. (2021). "Conceptualizing Decentralization and the History of Statehood in the Middle East and North Africa". In: *Decentralization in the Middle East and North Africa: Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery*, Nahoststudien. *Middle Eastern Studies (Volume 5)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 1st Edition.
13. UNDP and Others. (s.d.). "Local Governance and Decentralization: Programme experiences and views from the field". USA: UNDP Publications.
14. Yerkes and Muasher, S. a. (2018). "Decentralization in Tunisia: Empowering Towns, Engaging People". Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
15. Zhi-hui, W. (2013). "Decentralisation and Local Governance". *Public Administration In The Time Of Regional Change (ICPM 2013)*. Atlantis Press.