

اللامركزية في سياق الحكامة المحلية: جوهر العلاقة وحدودها؟
**Decentralization in the context of local governance:
the essence of the relationship and its limits?**



مبارك عادل¹ ، بقاص خالد²

¹ جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي، الجزائر،

mabrak-adel@univ-eloued.dz

² جامعة الشهيد حمة لخضر-الوادي، الجزائر،

beggaskhaled.85@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2023/09/14 تاريخ القبول: 2023/11/13 تاريخ النشر: 2024/01/18

ملخص:

يوضح إعلان الحكامة المحلية، الذي توج أشغال مؤتمر الاتحاد الدولي لتسيير المدن المنعقد بصوفيا/بلغاريا في ديسمبر 1996، بأنّ نظام الحكامة المحلية يجب أن يتضمن مجموعة من العناصر، وهي: (01) نقل مسئولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون؛ (02) لامركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي؛ (03) مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي وتهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي. وعلى هذا النحو، كثيراً ما ترتبط الحكامة المحلية بعمليات اللامركزية التي تمّ تطويرها، أو على الأقل إعادة إطلاقها في بعض البلدان منذ نهاية الثمانينات، ضمن هذه الخلفية، تحاول هذه الدراسة الإجابة على الإشكالية الآتية: هل تشكل اللامركزية جزءاً من التفكير في الحكامة المحلية؟

الكلمات المفتاحية:

اللامركزية، الحكامة المحلية، الفيدرالية المالية، الخصخصة، الحكامة اللامركزية

Abstract:

The Declaration on Local Governance, which culminated in the conference of the International City Management Union held in Sofia/Bulgaria in December 1996, states that the system of local governance must include a set of elements, namely: 01) transfer of responsibility for appropriate public activities to local levels in accordance with the law; 02) Lack of financial decentralization and sufficient resources to carry out these activities at the local level; 03) Real citizen

participation in local decision-making and creating conditions that would privatize the local economy. As such, local governance is often linked to decentralization processes that have been developed, or at least relaunched, in some countries since the end of the 1980s. Within this background, this study attempts to answer the following problem: Does decentralization form part of thinking about local governance?

Key words:

Decentralization , local governance , fiscal federalism, privatization , decentralized governance

* المؤلف المراسل

مقدمة:

حسب صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية (UNCDF)، "تهدف الحكامة المحلية إلى نقل السلطة إلى السكان المحليين بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية التي يقودها السكان أنفسهم والتي تركز على الحد من الفقر". ينطوي هذا المفهوم على النقل الرأسي (Le transfert vertical) للمسؤوليات والموارد من الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية، فضلاً عن تطوير الشبكات الأفقية (Les Réseaux horizontaux) بين هذه السلطات والفواعل غير الدولاتية. وعلى هذا النحو، كثيراً ما ترتبط الحكامة المحلية بعمليات اللامركزية التي تم تطويرها، أو على الأقل إعادة إطلاقها في بعض البلدان منذ نهاية الثمانينات.

في ضوء ما سبق، نطرح الإشكالية العامة الآتية: هل تُشكّل اللامركزية جزءاً من التفكير في الحكامة المحلية؟

تحت هذه الإشكالية العامة، يندرج السؤالان الفرعيان الآتيان:

01- ما هي أهم المضامين الفكرية لمفهوم اللامركزية والحكامة المحلية؟

02- ماذا نعني بالحكامة اللامركزية؟

محاولة الإجابة على الإشكالية العامة للدراسة والأسئلة الفرعية، تقودنا لبناء الفرضيات الآتية:

01- هناك علاقة بين تطبيق اللامركزية وتعزيز الحكامة المحلية.

02- تتأثر اللامركزية بالبيئة التمكينية للحكامة المحلية.

03- تشكل الجماعات المحلية التي تطبق اللامركزية بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحكامة المحلية.

ولوضع هذه الإشكالية موضع دراسة وتحليل، ارتأينا اتباع الخطة الآتية:

مقدمة

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية

المطلب الأول: جينياالوجيا اللامركزية

المطلب الثاني: تعريف اللامركزية

المطلب الثالث: أهداف اللامركزية

المطلب الرابع: أبعاد اللامركزية

المطلب الخامس: ظروف تطبيق اللامركزية

المبحث الثاني: مفهوم الحكامة المحلية

المطلب الأول: تعريف الحكامة المحلية

المطلب الثاني: عناصر الحكامة المحلية

المطلب الثالث: مبادئ الحكامة المحلية

المطلب الرابع: أهمية الحكامة المحلية

المبحث الثالث: مخرجات اللامركزية ومتطلبات الحكامة المحلية

المطلب الأول: اللامركزية كوصفة لتعزيز الحكامة المحلية

المطلب الثاني: حدود تأثير اللامركزية على الحكامة المحلية

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية

حتى أوائل الثمانينيات، كان يُنظر إلى الحكومة والدولة بشكلٍ تبادلي. كان يُنظر إلى الحكومة على أنها التجسيد المؤسسي لسيادة الدولة والمصدر المهيمن لصنع القرار السياسي والقانوني¹. دفعت الاقتصادات الراكدة والبيروقراطيات المركزية غير الفعالة الباحثين إلى التفكير في اللامركزية كحل ناجع (Panacea) لمشاكل البلدان النامية. وبدأت المؤسسات المتعددة الأطراف في إدراج مكونات اللامركزية في العديد من برامجها. وظهرت ضغوط داخلية من أجل اللامركزية أيضاً. فيما جاء الدعم الأيديولوجي من اليمين واليسار، ولكلٍ دوافعه، الأول لزيادة الكفاءة والثاني لإحداث توزيع مختلف للسلطة. ما أدى بالحكومات المركزية إلى

¹. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, in G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.), Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p.1.

التخلي عن أدوارها التقليدية لصالح كيانات حكومية غير مركزية¹. لقد أصبحت اللامركزية موضوعةً في عصرنا هذا. يتمّ دراستها أو تجربتها في تنوعٍ مذهل من البلدان النامية والبلدان التي تمر بمراحل انتقالية².

المطلب الأول: جينياالوجيا اللامركزية

إنّ الخوض في تاريخ اللامركزية مهمة حساسة³. تشتمل كلمة اللامركزية في الأساس على معاني جذورها اللاتينية، والمعنى العام هو بعيداً عن المركز⁴ (Away from the center). وإذا سلّمنا بالقواميس، فإنّ ظهور مصطلح اللامركزية يعود فقط إلى ثلاثينيات القرن التاسع عشر تقريباً. في منتصف القرن التاسع عشر (Au milieu du XIX siècle)، وفي ظل الإمبراطورية الفرنسية الثانية (Le Second Empire)، أدركت الحكومة أنّه إذا "حكّمنا بشكلٍ جيد من بعيد، فإننا نُدير بشكلٍ جيد فقط من قريب" (On gouverne bien de loin, on administre bien que de près). هذا النقل للمصالحات، الذي سُمي في ذلك الوقت باللامركزية (Décentralisation)، لم يكن في الواقع سوى عدم التركيز (La déconcentration) بالمعنى الذي يُطلق اليوم على هذا المصطلح. وهذان التعبيران، اللذان غالباً ما يتمّ الخلط بينهما، يشيران إلى واقعين مختلفين تماماً⁵.

في العام 1884، لاحظ A. De Tocqueville أنّ توحيد القوانين الذي يُميّز الدول المركزية يطرح مشكلة، لأنّه لا يأخذ بعين الاعتبار تنوع الأماكن والعادات (La diversité des lieux et des mœurs). أصبحت هذه الحجة التي تبناها W. Oates في العام 1972، نظرية اللامركزية (Le théorème de la décentralisation)، التي حاولت الإجابة على سؤال ما إذا كانت هناك لامركزية مثالية⁶.

عرف تطور مفهوم اللامركزية (Decentralization) خلال النصف الثاني من القرن الماضي ثلاث موجاتٍ؛ ركّزت الموجة الأولى من تفكير ما بعد الحرب العالمية الثانية حول اللامركزية على عدم تركيز الهياكل الحكومية والبيروقراطية. وسّعت الموجة الثانية من اللامركزية التي بدأت في منتصف الثمانينيات المفهومَ ليشمل قضايا تقاسم السلطة السياسية والدمقرطة وتحرير السوق، وصولاً إلى توسيع نطاق صنع

¹. Aaron Shneider, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Development, Vol.38, N°3, 2003, p.34.

². James Manor, The political Economy of Democratic Decentralization, Directions in Development, World Bank, March 1999, Washington, D.C., p.1.

³. Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Presses universitaires de France, 2^e éditions, Août 1997, France, p.3.

⁴. Priyantha W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery, European Scientific Journal, Vol.15, No.14, May 2019, p.119.

⁵. Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Op.cit., p.p.3.5.

⁶. Kamel Moulai, De la décentralisation territoriale en Algérie: La rente territoriale joue-t-elle un rôle?, Revue d'Economie et de Statistique Appliquée, N°21, Juin 2014, p.350.

القرار إلى القطاع الخاص. خلال الموجة الثالثة في تسعينيات القرن الماضي، كان يُنظر إلى اللامركزية على أنها طريقة لانفتاح الحكامة على مشاركة عامة أوسع من خلال منظمات المجتمع المدني¹.

المطلب الثاني: تعريف اللامركزية

اللامركزية هي عملية إصلاح وطنية ذات طبيعة مؤسسية، قانونية، مالية وسياسية يتم توجيها من مركز الحكومة². وفقًا لـ Paul Graziani، "اللامركزية هي، في المقام الأول، السعي إلى تجديد الشرعية التي تتشكل بين دولة قوية للغاية وأمة خاضعة للغاية. ومن ثم يتم البحث عن عقلانية جديدة من شأنها أن تقلل من تأثير البيروقراطية على صنع القرار السياسي. وهي، في النهاية، شرط لاستعادة السلطة وعودة السياسة". يتم تعريف اللامركزية أيضًا، من قبل Jacques Ferstenbert وآخرين، على أنها "جدلية بين الدولة والجماعات الإقليمية، أي بين المركز والأطراف. هذه العلاقة في توتر، يخف ويزيد، تبعًا لمصالح الدولة، انتظارات المنتخبين المحليين ومتطلبات السياسات العامة". في عالم معولم، تسعى الجماعات المحلية بشكل متزايد إلى الحصول على قدر معين من الاستقلال والحرية. بالنسبة لـ Jacques Baguenard، يتم تعريف اللامركزية من خلال المطالبة بالمزيد من الاستقلال الذاتي المحلي. لذلك، أصبح مبدأ الإدارة الحرة (Le principe de la libre administration) عنصرًا أساسيًا في اللامركزية. يسمح هذا المبدأ بالتمييز بين شكلين تقليديين من اللامركزية. فمن ناحية، تهدف اللامركزية الإقليمية (La décentralisation territoriale) إلى إرساء استقلالية الجماعات الإقليمية. وهذا له دلالة سياسية ولا يمكن اختزاله في أسلوب إداري بسيط. من ناحية أخرى، تتمثل اللامركزية الوظيفية (La décentralisation fonctionnelle) في إنشاء هيئات عامة مسؤولة عن إدارة واحدة أو أكثر من الخدمات العامة. في الدولة الوحدية، يجب أن نتذكر أن اللامركزية لم تكن أبدًا مرادفة للحرية الكاملة للسلطات المحلية. ومع ذلك، يتطلب الاستقلال الذاتي نقلًا حقيقيًا للاختصاصات إلى الجماعات الإقليمية. وكما لاحظ Jacques Ferstenbert وآخرون، فإن اللامركزية هي المفهوم "الذي يعكس على أفضل وجه الحركة التي تنقل من خلالها الدولة المركزية الامتيازات والاختصاصات إلى الكيانات العامة المؤهلة باعتبارها لامركزية"³. يمكن تعريف اللامركزية أيضًا، بأنها "نقل المسؤولية عن التخطيط، الإدارة، استخلاص الموارد وتخصيصها من الحكومة المركزية ووكالاتها إلى: (أ) الوحدات الميدانية لوزارات أو وكالات الحكومة المركزية؛ (ب) الوحدات التابعة أو مستويات الحكم؛

¹. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p.p.2.3.

². UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, 2016, p.3.

³. Lhassan Badri, La décentralisation au Maroc: Quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial,? Cas de la régionalisation avancée (Thèse Pour obtenir le grade de Docteur la communauté, Université Grenoble Alpes, Spécialité: Sciences du territoire, 18 Décembre 2019), p.p.8.10.

(ج) الشركات أو السلطات العامة شبه المستقلة؛ (د) السلطات الإقليمية أو الوظيفية على مستوى المنطقة؛ أو (هـ) المنظمات الخاصة أو التطوعية غير الحكومية¹.

المطلب الثالث: أهداف اللامركزية

يتجلى النطاق الاستثنائي لمفهوم اللامركزية في الأهداف العديدة التي يُفترض أنها تخدمها²:

أ- تؤدي اللامركزية إلى تقليل العبء الزائد والازدحام في قنوات الإدارة والاتصالات؛
ب- يُعتقد بأن اللامركزية ستعمل على تحسين استجابة الحكومة للجمهور وزيادة كمية ونوعية الخدمات التي تقدمها.

ج- تسمح اللامركزية بتخطيط البرامج المحلية بشكل أكثر استجابة للجمهور؛
د- في بعض البلدان، يُنظر إلى اللامركزية على أنها وسيلة لحشد الدعم لسياسات التنمية الوطنية من خلال التعريف بها بشكل أفضل على المستوى المحلي؛

هـ- من المفترض أن يكون تحقيق أكبر قدر من العدالة في تخصيص الموارد الحكومية للاستثمار أكثر احتمالاً عندما يشارك ممثلون عن الجماعات السياسية، الدينية، العرقية والاجتماعية في صنع القرار التنموي؛
و- في البلدان التي تكون فيها القدرة الإدارية منخفضة، يُنظر إلى اللامركزية في بعض الأحيان على أنها وسيلة لتطوير القيادة والمبادرة المحلية؛

ز- أصبح من الواضح أن العديد من المهام التي تقع حالياً على عاتق الوزارات أو الهيئات المركزية يتم تنفيذها بشكل سيئ بسبب صعوبة إيصال الخدمات المركزية إلى المجتمعات المحلية. بالنسبة لبعض الأنشطة، يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى زيادة كفاءة الوزارات المركزية من خلال إعفاء الإدارة العليا من المهام الروتينية والمتكررة ومنحها المزيد من الوقت لتخطيط ومراقبة البرامج التي تتطلب بشكل مطلق التوجيه أو السيطرة المركزية. ويمكن أن تكون الإدارات دون الوطنية على مستويات أكثر فعالية لتنسيق الإجراءات التي تتطلب مشاركة العديد من الوكالات؛

ح- اللامركزية في نهاية المطاف هي مبدأ أيديولوجي يرتبط بأهداف الاعتماد على الذات، صنع القرار الديمقراطي، المشاركة الشعبية في الحكومة، ومساءلة الموظفين العموميين أمام المواطنين. وعلى هذا النحو، يتم السعي إلى تحقيق اللامركزية باعتبارها هدفاً سياسياً مرغوباً في حد ذاته.

ولذلك، فإن القضايا المرتبطة باللامركزية متعددة:

¹. Dennis A. Rondinelli John R. Nellis G. Shabbir Cheema, Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8, The World Bank, Washington, D.C., U.S.A. July 1983, p.13.

². Ibid, p.9.13.

أ)- على المستوى السياسي: تهدف اللامركزية إلى المشاركة في إعادة بناء الدولة واستعادة مصداقيتها، والتي تعاني إلى حد كبير من العجز بسبب ضعف قدرة الدولة على تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان. ومن المفترض أيضًا أن تشكل مدرسة لتعلم الديمقراطية، مما يسمح للمواطنين بممارسة مسؤوليات سياسية على المستوى المحلي، وهي أرض خصبة للمهارات التي يُرجَّح أن تُستثمر لاحقًا في الفضاء السياسي الوطني. بمعنى آخر، يجب أن تساهم اللامركزية في تجديد المشهد السياسي من القاعدة إلى القمة؛

ب)- على المستوى الثقافي: تهدف اللامركزية إلى تهمين الثقافات والتقاليد من خلال أخذها في الاعتبار عند تحديد مخططات العمل وميزانيات الاستثمار في الجماعات؛

ج) على المستوى السوسيو-اقتصادي: أخيرًا وليس أقل التحديات، يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى تنمية اقتصادية أكثر انسجامًا من خلال تعزيز المبادرات المجتمعية والفردية من خلال إنشاء إطار حوافز يدعم الديناميكيات المحلية ويأخذ في الاعتبار خصوصيات الجماعة¹.

المطلب الرابع: أبعاد اللامركزية

غالبًا ما ينتهي استخدام تعريفات مختلفة للامركزية إلى تقديم مقاييس مختلفة كذلك. ويُمكن للباحثين أيضًا خلق الارتباك من خلال التركيز على مستويات مختلفة من التحليل؛ فيدرس البعض اللامركزية من خلال دراسة المؤسسات على المستوى المحلي بينما يدرس البعض الآخر المعدلات الوطنية. ولا يمكن لأولئك الذين يحاولون استخلاص الآثار المترتبة على الأبحاث، مثل صُنّاع السياسات، إلا أن يشعروا بالحيرة. يمكن التراجع عن بعض هذا التشابك المفاهيمي من خلال التمييز بين الأبعاد المتعددة للامركزية. إذا كانت هناك أبعاد متعددة، فإنّ اللامركزية على طول أحد الأبعاد يُمكن أن ترتبط بمجموعة واحدة من الأسباب والنتائج، ويُمكن أن ترتبط اللامركزية على طول بعد آخر بمجموعة مختلفة أو معاكسة من الأسباب والنتائج. وبدلاً من ذلك، يُمكن أن تتفاعل اللامركزية على طول أحد الأبعاد أو تتحد مع اللامركزية على طول بُعد آخر (لتحقيق النتائج). ولتفكيك هذه العلاقات من الضروري تصور الأبعاد بشكل منفصل. وسنعمد في البداية على تطبيقات مفهوم اللامركزية في نظريات الفيدرالية المالية، الإدارة العامة والعلوم السياسية².

الفرع الأول: الفيدرالية المالية (Fiscal Federalism)

تركز نظريات الفيدرالية المالية التي تتعامل مع اللامركزية على تعظيم الرعاية الاجتماعية، والتي يتمّ تصويرها على أنّها مزيج من الاستقرار الاقتصادي، كفاءة التخصيص، والعدالة التوزيعية. تُشكّل النفقات والإيرادات العنصرين الرئيسيين للنشاط المالي. لذلك، يُفترض أنّ أفضل مؤشر لمستوى المركزية أو اللامركزية المالية هو حصة النفقات والإيرادات دون الوطنية. السمة الرئيسية للامركزية المالية هي التأثير المالي

¹. Ibid, p.8.

². Aaron Shneider, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Op.cit., p-p.34-35.

للحكومات دون الوطنية مقارنةً بالتأثير الإجمالي للحكومة. لذلك، يُفترض أنَّ حصة النفقات والإيرادات دون الوطنية كنسبة مئوية من إجمالي النفقات والإيرادات توفر مقاييس مفيدة لهذا المفهوم¹.

رَكَزَ هذا التصور عن قصد على درجة المركزية/اللامركزية في التأثير المالي وَلَمْ يُقَيِّمِ الاستقلالية التي تتمتع بها الوحدات المحلية. الاستقلال (Autonomy) هو محور الفئة التالية، اللامركزية الإدارية، التي تعتمد على نظريات الإدارة العامة.

الفرع الثاني: الإدارة العامة (Public Administration)

تُرَكِّزُ نظريات الإدارة العامة التي تتناول اللامركزية بشكلٍ عام على كيفية تحقيق البيروقراطيات الحديثة، والتي تتسم بالكفاءة، الفعالية والعقلانية. تركز الحجج الإدارية على الآثار الإدارية لمنح السلطات المحلية الاستقلال عن السيطرة المركزية (في صنع السياسة العامة، الرقابة على المستخدمين والتحكم في المالية العامة). حجم اللامركزية الإدارية يتراوح في سلسلة متصلة عبر الأنظمة، من تلك التي تتميز بدرجة منخفضة من الاستقلالية، إلى تلك التي تتمتع بدرجة عالية من الاستقلالية. حتى أواخر الثمانينيات، اتبعت الحكومات ثلاثة (03) أشكال أساسية من اللامركزية: فيما سعى (أ) عدم التركيز (Deconcentration) إلى نقل المسؤوليات الإدارية من الوزارات والإدارات المركزية إلى المستويات الإدارية الجهوية والمحلية من خلال إنشاء مكاتب ميدانية للإدارات الوطنية ونقل بعض سلطة اتخاذ القرار إلى الموظفين الميدانيين الإقليميين. كان هدف (ب) التفويض (Delegation) هو تقوية الحكومات المحلية من خلال منحها السلطة، المسؤولية والموارد اللازمة لتوفير الخدمات والبنية التحتية، حماية الصحة والسلامة العامة، صياغة وتنفيذ السياسات المحلية. ومن خلال (ج) نقل السلطة (Devolution)، حولت الحكومات الوطنية سلطة التسيير لوظائف محددة إلى المنظمات شبه المستقلة أو شبه الحكومية ومؤسسات الدولة، وكالات التخطيط الإقليمي وتنمية المناطق، والسلطات العامة متعددة الأغراض وأحادية الغرض².

إنَّ المقاربة الحالية للامركزية الإدارية تنظر إلى هذه الفئات على أنَّها ليست أكثر من مجرد نقاط على طول سلسلة متواصلة من الاستقلال الإداري. يتضمن عدم التركيز أقلَّ قدرٍ من الاستقلالية، التفويض الأكثر استقلالية قليلاً ونقل السلطة الأكثر استقلالية. وما يُميز بين هذه الفئات من اللامركزية الإدارية هو العلاقة بين الحكومة المركزية والوحدة التي تتلقى السلطة والموارد. يتضمن عدم التركيز (Deconcentration) علاقة بيروقراطية هرمية؛ ينطوي التفويض (Delegation) على علاقة تعاقدية؛ وينطوي نقل السلطة (Devolution) على Arm's-length relationship. وتشكل الاختلافات النوعية بين هذه العلاقات متلازمة من العوامل. وأفضل طريقة لتلخيص هذه المتلازمة هي الانتباه إلى درجة الاستقلالية

¹. Idem, p-p.36-37.

². Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., (2007) From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p.3.

التي تمنحها الحكومة المركزية. ربما يفتقد مثل هذا التبسيط بعضًا من الثراء المفاهيمي للعلاقات المختلفة، ولكنه كافٍ لقياس استمرارية الاستقلال الإداري. إحدى طرق قياس مستويات الاستقلال الإداري المحلي هي فحص السيطرة التي تمارس على الإيرادات المحلية. توفر النسبة المئوية للإيرادات المحلية من الضرائب مؤشرًا على درجة السيطرة دون الوطنية على الموارد. تختلف الضرائب عن المبلغ الإجمالي للموارد، وهو مقياس للثروة وليس السيطرة. الإيرادات دون الوطنية هي مزيج من الضرائب والتحويلات والمنح والقروض. توفر الضرائب أكبر درجة من الاستقلالية، بينما توفر المنح والقروض درجة أقل إلى حد ما، وربما تكون التحويلات هي الأقل. ومن الممكن حجها، حتى تلك التي يُفترض أنها تلقائية، وتصل المنح والقروض عمومًا بشروط أو بنفقات مخصصة¹.

ومن الجدير بالذكر أنّ هذا الإجراء يستبعد المعيار السياسي المرتبط بفئة نقل السلطة الإدارية. وبموجب معظم التعاريف، يتطلب نقل السلطة أن تكون الجهات المستفيدة من اللامركزية عبارة عن هيئات محلية منتخبة ديمقراطيًا. ويتضمن هذا التعريف أنماط التمثيل في البعد الإداري، والمقصود به الإشارة إلى درجات الاستقلالية. ومع ذلك، فإنّ التمثيل يستحق الاهتمام في حد ذاته، باعتباره السمة الأساسية للبعد التالي، وهو اللامركزية السياسية².

الفرع الثالث: العلوم السياسية (Political Science)

تُركّز نظريات العلوم السياسية التي تتناول اللامركزية على التعبئة، التنظيم، التعبير، المشاركة، التنافس وتجميع المصالح. تؤدي كافة الأنظمة السياسية هذه العمليات، وتعتمد الطريقة التي تحدث بها على السياقات الفردية. الأنظمة السياسية اللامركزية هي تلك التي تكون فيها الجهات الفاعلة والقضايا السياسية مهمة على المستوى المحلي، وتكون مستقلة ولو جزئيًا عن تلك الموجودة على المستوى الوطني. أفضل طريقة لتلخيص هذه الوظائف قد تكون من حيث التمثيل، والذي يشير إلى الطريقة التي تقوم بها المؤسسات السياسية رسم تعدد مصالح المواطنين في القرارات السياسية. ولكي يكون لها تأثير على السياسة، يجب تعبئة المصالح في المجتمع، تنظيمها والتعبير عنها من خلال المؤسسات التي تحمل المصالح إلى الدولة. تعمل بعض أنظمة التمثيل (Representation) من خلال مؤسسات المجتمع المدني، مثل المنظمات غير الحكومية، الحركات الاجتماعية، منظمات المصالح. وتهدف أنظمة التمثيل الأخرى، مثل الأحزاب السياسية، إلى جلب المصالح مباشرة إلى الجهاز السياسي الرسمي من خلال الانتخابات. أخيرًا، تجلب بعض أنظمة التمثيل المصالح إلى التفاوض المباشر مع بيروقراطية الدولة، كما هو الحال في المساومة النقابية. ترتبط جميع أنظمة التمثيل بمؤسسات الدولة نفسها، التي تحدد قواعد التمثيل، وبالتالي تحدد القضايا التي يتم تسييسها وكيفية تسييسها. تعتبر الانتخابات المؤشر الأكثر وضوحًا للتمثيل الذي يحدث على مختلف

¹. Aaron Schneider, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Op.cit., p-p.37-39.

². Ibid, p.39.

المستويات. وبطبيعة الحال، يمكن أن تختلف أهمية الانتخابات المحلية في الصورة الوطنية الأوسع، لكنها تزيد من احتمال أن تكون بعض الوظائف السياسية لا مركزية¹.

الفرع الرابع: تصفية الاستثمارات أو لامركزية السوق (Divestment or Market decentralization)

أشار التقييم المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحكومة ألمانيا لبرامج دعم عمليات اللامركزية في البلدان النامية إلى شكل آخر للامركزية، تصفية الاستثمارات أو لامركزية السوق (Divestment or Market decentralization). تعني لامركزية السوق "السماح الرسمي للقطاع الخاص بممارسة وظائف الحكومة"²، وذلك من خلال تحرير السوق وإلغاء الضوابط، خصخصة مؤسسات الدولة والشركات بين القطاعين العام والخاص³. يتم هذا الشكل لصالح الكيانات غير العامة (Non-public entities) حيث يتم نقل مسؤولية التخطيط والإدارة أو الوظائف العامة الأخرى من الحكومة إلى المؤسسات غير الحكومية، التطوعية أو الخاصة، مع فوائد واضحة للجمهور وبمشاركته. ينطوي هذا الشكل في كثير من الأحيان على التعاقد (Contracting out) لتوفير خدمات جزئية أو وظائف إدارية، أو إلغاء القيود التنظيمية (Deregulation) أو الخصخصة الكاملة (Full privatization). ومن هذا الشكل الأخير من اللامركزية كما حدده برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، يمكن النظر للخصخصة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عملية لامركزية الحُكامة (Decentralizing governance). في الواقع، كثيراً ما يُنظر إلى اللامركزية على أنها شرطٌ مسبقٌ للخصخصة. في حين تندرج هذه الأخيرة تحت اللامركزية الاقتصادية، يُعرّفها كل من Iacono و Rondinelli (1996)، بأنها "بيع الأصول العامة لمستثمري القطاع الخاص". بالنسبة إلى Bach (2000)، الخصخصة هي "نقل الأصول في الملكية، التسيير، التمويل أو الرقابة من القطاع العام إلى القطاع الخاص". تم ربط الخصخصة بمجموعة من الإجراءات، تشمل: (أ) مبيعات الأصول، حيث تباع الحكومة كل أو جزء من المؤسسات أو الممتلكات المملوكة للدولة؛ (ب) التعاقد على الخدمات، حيث يعمل الموظفون العموميون كمديرين للخدمات؛ (ج) ترتيبات السوق الداخلية، التي يتم فيها فصل شراء الخدمات عن تقديمها؛ رسوم الاستخدام، حيث تفرض الحكومة رسوماً على الخدمات التي لا يزال القطاع العام يقدمها؛ (د) الشراكات بين القطاعين العام والخاص، حيث تقوم الحكومة بتمويل، إدارة وتقسيم المخاطر مع القطاع الخاص في مشروع مشترك؛ و(هـ) التحرير، الذي يتضمن إزالة الأحكام القانونية التي تمنع شركات القطاع الخاص من دخول أسواق القطاع العام. ويُشير نطاق الإجراءات إلى أن الخصخصة يتم تعريفها بشكل متزايد

¹. Ibid, p-p.39-40.

². Priyantha W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery, Op.cit., p.119.

³. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p.7.

على نطاقٍ واسعٍ لتشمل جميع الجهود الرامية إلى تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة. وبهذا المعنى الأوسع، لا تؤدي الخصخصة بالضرورة إلى النقل الكامل للملكية والسيطرة على الخدمة إلى القطاع الخاص، وفي هذه الحالة غالبًا ما يُستخدم مصطلح التسويق (Marketization) بالتبادل مع الخصخصة¹.

الفرع الخامس: اللامركزية اللاتماثلية (Asymmetric decentralization)

اللامركزية اللاتماثلية هي شكلٌ من أشكال اللامركزية، تمّ تطويره من قِبل Charles Tarlton في العام 1965 لتمييزه عن اللامركزية التماثلية التي تؤثر على مختلف البلدان. في نقاشٍ حول الفيدرالية، أوضح Tarlton أنه في سياق الترتيبات الفيدرالية أو غيرها من ترتيبات تقاسم السلطة، يقتضي عدم التماثل (Asymmetry) عدم المساواة بين الوحدات الإقليمية مع بعضها البعض ومع الحكومة في المركز. تتطلب اللامركزية اللاتماثلية جزءًا يتمتع بالاستقلال الذاتي في البلاد أكثر من أي جزءٍ آخر. كما أنّ لديه القدرة على الوصول إلى الموارد المالية الحكومية أكثر من غيره. يتمّ التمييز بين نوعين من اللامركزية اللاتماثلية، هما: اللاتماثلية السياسية (Political asymmetry) واللاتماثلية الدستورية (Constitutional asymmetry). تنشأ اللامركزية اللاتماثلية السياسية من تأثير الظروف الثقافية، الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية على الوحدات الإقليمية المختلفة. لقد تزايد نظام اللامركزية اللاتماثلية في الدول الوحدوية والفدرالية في العالم. ومن أمثلة الدول الوحدوية، نذكر: فرنسا (كورسيكا)، الدنمارك (جرينلاند)، تنزانيا (زنجبار)، المملكة المتحدة (أيرلندا الشمالية، اسكتلندا وويلز)، إندونيسيا (آتشيه، بابوا)، الفلبين (مينداناو المسلمة، كورديليرا)، الصين (شنتشن، تشوهاي، شانتو، وشيامن)، اليابان (طوكيو، أوساكا، ناغويا، يوكوهاما، كيوتو وكوبي). ومن أمثلة الدول الفيدرالية، نذكر: الهند (آسام، ميغالايا، تريپورا، ميزورام، ناجالاند، جامو وكشمير)، بلجيكا، ماليزيا، إسبانيا، والسودان. وبالإضافة إلى تقديم خدماتٍ أفضل، تساعد اللامركزية اللاتماثلية على حماية التعددية الثقافية في الدول².

علاوةً على الأشكال السابقة، قد تكون اللامركزية متضمنة في مفهوم إزالة البيروقراطية (Debureaucratization). أي أنّه يُسمح باتخاذ القرارات من خلال عملياتٍ سياسية تتضمن أعدادًا أكبر من مجموعات المصالح الخاصة، وليس بشكلٍ حصري أو أساسي من قبل الحكومة من خلال التشريع، الدرجة التنفيذية أو التنظيم الإداري³.

¹. International Labour Organization, The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Geneva, 15-19 October 2001, p.3.5.

². Priyantha W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery, Op.cit., p-p.126-127.

³. Dennis A. Rondinelli John R. Nellis G. Shabbir Cheema, Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, Op.cit., p.28.

المطلب الخامس: ظروف تطبيق اللامركزية

أدى سقوط الأنظمة الأوتوقراطية في أمريكا اللاتينية خلال الثمانينيات وفي أوروبا الوسطى والشرقية خلال أوائل التسعينيات، علاوة على الانتشار السريع لاقتصاديات السوق والمبادئ الديمقراطية في شرق آسيا، إلى تجدد الاهتمام باللامركزية. وصفت الهيئات الدولية المانحة اللامركزية بأنها جزءاً من التعديلات البنوية اللازمة لاستعادة الأسواق، الديمقراطية وتعزيز الحكامة. وفي أغلب أفريقيا، انبعثت الدعوات إلى اللامركزية من الأقليات القبلية والمجموعات العرقية المهمشة اقتصادياً. كما جاءت الدعوات إلى نقل السلطات أو الحكم الذاتي من مجموعات الأقليات في بلجيكا، كيبك، ويلز، اسكتلندا، ماليزيا، إيطاليا، دول البلطيق، المكسيك، الفلبين، الهند، يوغوسلافيا، الاتحاد السوفياتي السابق التي كانت غير راضية عن تمثيلها السياسي أو تخصيص النفقات الوطنية. لقد شكلت حركة التسيير العمومي الجديد (NPM) في التسعينيات في البلدان الأكثر ثراءً طريق منظمات التنمية الدولية والعديد من المسؤولين العموميين ذوي التوجهات الإصلاحية في البلدان النامية إلى بداية التفكير فيما ينبغي للحكومات أن تفعله وكيف ينبغي لها أن تؤدي. في كتابهما إعادة اختراع الحكومة (Reinventing Government)، الذي يعكس الإصلاحات المبتكرة في الولايات المتحدة خلال التسعينيات، يرى David Osborne و Ted Gaebler أن الحكومة الوطنية، حكومات الولايات والحكومات المحلية يجب أن تكون مبتكرة، موجّهة نحو السوق، لامركزية وتركز على تقديم الخدمات بأعلى جودة لعملائها. يجب عليها أن توجّه بدل أن تُجَدّف (Steer rather than row) وأن تشرف على توفير الخدمات بدلاً من تقديمها مباشرةً. علاوة على ذلك، ينبغي للحكومات أن تُشجّع المجموعات المحلية على حل مشاكلها الخاصة عن طريق تحرير وخصخصة تلك الأنشطة التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص أو منظمات المجتمع المدني بشكل أكثر كفاءة وفعالية من الوكالات العامة. لا يوجد أدنى شك في أن العولمة شكّلت، وسوف تستمر في تشكيل الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في مختلف أنحاء العالم. وليس من المستغرب أن العولمة لم تُشكّل مفاهيم النمو الاقتصادي فحسب، بل وأيضاً تصورات الحكامة وأدوار الحكومة ووظائفها. في القرن الحادي والعشرين، خلقت القوى الدافعة للعولمة ضغوطاً جديدة على الحكومات لعدم تركيز النشاط الاقتصادي بين البلدان وداخلها من خلال تعزيز القدرة الإدارية والمالية للمناطق دون الوطنية من أجل تسهيل مشاركة الأفراد والمؤسسات في السوق العالمية والاستفادة منها¹.

المبحث الثاني: مفهوم الحكامة المحلية

¹. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p-p.4-5.

بالنظر إلى أنّ المؤسسات والأنظمة والعمليات المحلية تمثل بالنسبة لمعظم الناس الواجهة اليومية بين الدولة والمجتمع، فإنّ الحكامة المحلية تمثل ساحة حاسمة لهذه الجهود. يمكن للحكامة المحلية الشاملة والمسؤولة أن تساعد في استعادة التماسك الاجتماعي في المجتمعات المنقسمة وتسهيل المشاركة في الحياة العامة وتوزيع الموارد والفرص بشكلٍ عادل وحماية حقوق الأقليات واختبار الأشكال الجديدة لصنع القرار التي تمزج بين العمليات الرسمية وغير الرسمية للتمثيل والمشاركة¹. يشكل مفهوم الحكامة المحلية فرصة لتجديد التفكير في الحكم المحلي وأنماط تسيير وإدارة الإقليم. إنّهُ يثير مسألة الاستقلال النسبي لعمليات التنمية المحلية وطبيعة أو وضع الفاعلين الذين يساهمون في توجيه التنمية².

المطلب الأول: تعريف الحكامة المحلية

بشكلٍ عام، يشير مفهوم الحكامة المحلية/الإقليمية إلى الأساليب الجديدة للتنظيم والتنسيق وإدارة الإقليم ويتوافق مع المشاركة المتزايدة للفواعل العامة والخاصة في ديناميات تنمية الإقليم³.

يُعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNPD) الحكامة المحلية بأنّها "مجموعة مشتركة من المؤسسات والنظم والعمليات على المستوى دون الوطني (Subnational) التي يتمّ من خلالها تقديم الخدمات بما في ذلك الأمن والرفاهية للمواطنين، والتي من خلالها يُعبّر هؤلاء عن مصالحهم واحتياجاتهم والتوسط في اختلافاتهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم"⁴.

حسب Anwar Shah، الحكامة المحلية، هي "صياغة وتنفيذ العمل الجماعي على المستوى المحلي. وبالتالي، فهي تشمل الأدوار المباشرة وغير المباشرة للمؤسسات الرسمية للحكم المحلي وهيراركيات الحكم فضلاً عن أدوار القيم والشبكات والمنظمات المجتمعية وجمعيات الأحياء غير الرسمية في متابعة العمل الجماعي من خلال تحديد إطار للتفاعلات مواطن-مواطن (Citizen-Citizen) ومواطن-دولة (Citizen-State) وصناعة القرار الجماعي وتقديم الخدمات العامة المحلية"⁵.

وعلى هذا النحو، فإنّ الحكامة المحلية هي نظام مفتوح، متطور ومتعدد الأبعاد، يشمل أصحاب المصلحة الرسميين وغير الرسميين ذوي الطبيعة المؤسسية والشرعية المختلفة. تعمل الحكامة المحلية على عدة مستويات، من مستوى المجتمع المحلي (Community level) إلى البلديات (Municipalities).

¹UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, Op.cit., p.3.

² Nathalie Bertrand, Patrick Moquay, La gouvernance locale, un retour à la proximité, In: Économie rurale, N°280, Proximité et territoires, 2004, p.p. 77.95.

³ Darine Bakkour, Un essai de définition du concept de gouvernance, Studies and Synthese, Décembre 2013, p.32.

⁴UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, Op.cit., p.3.

⁵ Anwar Shah, Sanah Shah, The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments, Anwar, Shah, Local Governance in Developing Countries (Washington, D.C.: The World Bank, 2006), p.1.

المناطق أو المقاطعات (Districts or counties)، وصولاً إلى الجهات أو المحافظات (Regions, provinces or governorates). يتم أيضاً تحديد ترتيبات الحِكمة المحلية إلى حدٍ كبير، التأثير فيها، وغالباً ما يتمّ التحكم فيها، من خلال البيئات السياسية، القانونية والاقتصادية التي يتمّ ضبطها من طرف الفواعل الوطنية¹.

المطلب الثاني: عناصر الحِكمة المحلية

تتضمن عملية الحِكمة ثلاثة (03) عناصر، هي: السلطة العامة المحلية، القطاع الخاص والمجتمع المدني. تتفاعل هذه العناصر فيما بينها ضمن بيئة وطنية تضم: الحكومة الوطنية، المجتمع المدني الوطني، القطاع الخاص الوطني، مجتمع التنمية والمانحين. ويقع المواطنون (Citizens) في قلب هذه التفاعلات، فيما تلعب الأحزاب السياسية دور الوساطة²:

الفرع الأول: السلطة العامة المحلية

تضطلع السلطة العامة بوظائف: فض النزاعات؛ ضمان الأمن المحلي وسيادة القانون؛ تمكين التمثيل والمشاركة؛ تقديم الخدمات؛ إدارة عمليات التنمية المحلية؛ استخلاص وإعادة توزيع الموارد العامة؛ وضع القواعد والأنظمة المحلية.

الفرع الثاني: القطاع الخاص

يساهم القطاع الخاص في التخطيط والاستثمار من أجل التنمية الاقتصادية المحلية؛ خلق فرص عمل؛ المساهمة في تحقيق إيرادات عامة محلية؛ تقديم الخدمات.

الفرع الثالث: المجتمع المدني

يساهم المجتمع المدني في رفع الصوت؛ الدفاع عن الحقوق؛ تمكين المشاركة؛ تمكين المساءلة الاجتماعية؛ تقديم الخدمات والتنمية المحلية.

المطلب الثالث: مبادئ الحِكمة المحلية

صدرت عن مجلس أوروبا (Council of Europe) مبادئ للحِكمة المحلية، وعددها اثني عشر (12)، وهي المبادئ المنصوص عليها في استراتيجية الابتكار والحكم الرشيد على المستوى المحلي (Strategy on Innovation and Good Governance at local level) التي أقرتها لجنة وزراء مجلس أوروبا (Committee of Ministers of the Council of Europe) في العام 2008. تُمنح العلامة الأوروبية

¹UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, Op.cit., p.3.

².Ibid, p.4.

للتميز في الحكامة (ELoGE) للسلطات المحلية التي تحقق مستوى عالٍ من الحكامة وفقًا للمعايير المبينة أدناه¹:

(أ-) نزاهة الانتخابات، التمثيل والمشاركة (Fair conduct of Elections, Representation and Participation): تجري الانتخابات المحلية بحرية ونزاهة وفق التشريعات الوطنية والمعايير الدولية. المواطنون هم محور النشاط العام ويشاركون بطرقٍ محددةٍ بوضوح في الحياة العامة على المستوى المحلي. يمكن لجميع الرجال والنساء أن يحضوا بصوتٍ في اتخاذ القرار، إما بشكلٍ مباشر أو من خلال هيئاتٍ وسيطةٍ شرعية تمثل مصالحهم. هذه المشاركة الواسعة مبنية على حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات. يتمّ سماع جميع الأصوات بما في ذلك أصوات الفئات الأقل حظًا والأكثر ضعفًا وأخذها في الاعتبار عند اتخاذ القرار، بما في ذلك ما يتعلق بتخصيص الموارد. هناك دائمًا محاولة صادقة للتوسط بين مختلف المصالح المشروعة والتوصل إلى توافقٍ واسعٍ حول ما هو في مصلحة المجتمع بأسره وكيف يمكن تحقيق ذلك. تُتخذ القرارات بناءً على إرادة الكثرة مع احترام الحقوق والمصالح المشروعة للقلة؛

(ب-) الاستجابة (Responsiveness): تتكيف الأهداف والقواعد والهياكل والإجراءات مع التوقعات والاحتياجات المشروعة للمواطنين. يتمّ تقديم الخدمات العامة والرد على الطلبات والشكاوى في غضون إطارٍ زمني معقول؛

(ج-) الكفاءة والفعالية (Efficiency and Effectiveness): تلبى النتائج الأهداف المتفق عليها. يتمّ استخدام الموارد المتاحة على أفضل وجه. تُتيح أنظمة إدارة الأداء تقييم وتعزيز كفاءة وفعالية الخدمات. يتمّ إجراء عمليات التدقيق على فتراتٍ منتظمة لتقييم الأداء وتحسينه؛

(د-) الانفتاح والشفافية (Openness and Transparency): يتمّ اتخاذ القرارات وتنفيذها وفقًا للقواعد واللوائح. هناك وصولٌ عام إلى جميع المعلومات التي لم يتم تصنيفها لأسبابٍ محددة جيدًا على النحو المنصوص عليه في القانون مثل حماية الخصوصية أو ضمان عدالة إجراءات الشراء. المعلومات المتعلقة بالقرارات وتنفيذ السياسات والنتائج متاحة للجمهور بطريقةٍ تمكنه من متابعة عمل السلطة المحلية والمساهمة فيه بشكلٍ فعال؛

(هـ-) سيادة القانون (Rule of Law): تلتزم السلطات المحلية بالقانون والقرارات القضائية. يتمّ اعتماد القواعد واللوائح وفقًا للإجراءات المنصوص عليها في القانون ويتمّ إنفاذها بنزاهة؛

¹. Council of Europe, 12 Principles of Good Governance, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#/%2225565951%22:11> (consulté le: 16-04-2021).

(و)- السلوك الأخلاقي (Ethical Conduct): يتم وضع الصالح العام قبل المصالح الفردية. توجد تداييرُ فعّالة لمنع ومكافحة جميع أشكال الفساد. يتم الإعلان عن تضارب المصالح في الوقت المناسب ويجب على الأشخاص المعنيين الامتناع عن المشاركة في القرارات ذات الصلة؛

(ز)- المهارة والقدرة (Competence and Capacity): يتم تحفيز الموظفين العموميين لتحسين أدائهم بشكل مستمر. يتم إنشاء طرائق وإجراءات عملية واستخدامها من أجل تحويل المهارات إلى قدرة وتحقيق نتائج أفضل؛

(ح)- الابتكار والانفتاح على التغيير (Innovation and openness to change): البحث عن حلول جديدة وفعّالة للمشاكل والاستفادة من الأساليب الحديثة لتقديم الخدمة. هناك استعداد لتجربة البرامج الجديدة والتعلم من تجارب الآخرين. يتم خلق مناخ ملائم للتغيير من أجل تحقيق نتائج أفضل؛

(ط)- الاستدامة والتوجه طويل المدى (Sustainability and Long term orientation): تؤخذ احتياجات الأجيال القادمة في الاعتبار في السياسات الحالية. تسعى القرارات إلى استيعاب جميع التكاليف وليس إلى نقل المشاكل والتوترات، سواء كانت بيئية أو هيكلية أو مالية أو اقتصادية أو اجتماعية إلى الأجيال القادمة. هناك منظورٌ واسع وطويل الأجل حول مستقبل المجتمع المحلي إلى جانب إدراك ما هو مطلوب لمثل هذا التطوير. هناك فهمٌ للتعقيدات التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتركز عليها هذا المنظور؛

(ي)- إدارة مالية سليمة (Sound Financial Management): يجب أن لا تتجاوز الرسوم تكلفة الخدمات المقدمة ولا تقلل الطلب بشكلٍ مفرط، لا سيما في حالة الخدمات العامة المهمة. تتوجب الحيلة في التسيير المالي، لاسيما أثناء التعاقد واستخدام القروض وتقدير الموارد والإيرادات والاحتياجات وفي استخدام الإيرادات الاستثنائية. يتم إعداد خطط الميزانية متعددة السنوات بالتشاور مع الجمهور. يتم تقدير المخاطر وإدارتها بشكلٍ صحيح، بما في ذلك نشر الحسابات الموحدة وفي حالة الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال تقاسم المخاطر بشكلٍ واقعي. تشارك السلطة المحلية في ترتيبات التضامن بين البلديات والتقاسم العادل للأعباء والفوائد وتقليل المخاطر (أنظمة التكافؤ، التعاون بين البلديات، تبادل المخاطر... إلخ)؛

(ك)- حقوق الإنسان، التنوع الثقافي والتماسك الاجتماعي (Human rights, Cultural diversity and Social cohesion): في نطاق نفوذ السلطة المحلية يتم احترام حقوق الإنسان وحمايتها وتنفيذها ويتم مكافحة التمييز على كل الأسس. يتم التعامل مع التنوع الثقافي كميزة ويتم بذل جهودٍ مستمرة لضمان مشاركة الجميع في المجتمع المحلي وعدم الشعور بالاستبعاد. يتم تعزيز التماسك الاجتماعي واندماج المناطق المحرومة. الوصول إلى الخدمات الأساسية محفوظ، لا سيما بالنسبة للفئات الأكثر حرمانًا من السكان؛

(ك)- المساءلة (Accountability): يتحمل جميع صناع القرار جماعيًا وفرديًا المسؤولية عن قراراتهم. يتم

الإبلاغ عن القرارات وشرحها ويمكن المعاقبة عليها. هناك سبل انصاف فعالة ضد سوء الإدارة وضد إجراءات السلطات المحلية التي تنتهك الحقوق المدنية.

المطلب الرابع: أهمية الحكامة المحلية

يُفسّر انتشار المساهمات النظرية في الحكامة المحلية الاهتمام المتزايد الذي يُوليه الباحثون من مختلف التخصصات لدراسة المفهوم. ولقد مكنت مراجعة الأدبيات حول الحكامة المحلية/الإقليمية من تحديد أهميتها، باعتبارها¹:

الفرع الأول: وسيلة للضبط الإقليمي

حسب Pitseys "تهدف الحكامة أولاً وقبل كل شيء إلى تحسين تسيير الإدارات بدلاً من اقتراح نمط جديد للتسيير الديمقراطي"². يتفق Leloup مع هذه الفكرة، مع الأخذ في الاعتبار مفهوم الحكامة المحلية "كشكل من أشكال الضبط الإقليمي والترابط الديناميكي بين الفاعلين المنتجين بشكل خاص والمؤسسات المحلية"³.

الفرع الثاني: أسلوب للتنسيق بين الفاعلين

بهذا المعنى، يعتبر Bertrand و Moquay أنّ "الحكامة المحلية تغطي آليات التنسيق والعمل الجماعي التي تسمح بتعبئة مجال أو أكثر من مجالات التفاعل بين فاعلين من طبيعة متنوعة وضمان عقد الاتفاقات بشأن مشروع أكثر أو أقل وضوحاً بين شركاء يُفترض أن يكونوا أصحاب مصلحة في الحكم المحلي"⁴. بعبارة أخرى، تُحللنا الحكامة المحلية حسب Le Galès إلى "مجموعة من حالات التعاون خارج الهراركية، والتي تتوافق مع بناء أو تسيير أو تمثيل الأقاليم لا سيما فيما يتعلق ببيئتها الاقتصادية أو المؤسسية"⁵. في هذه

¹. Amrani et al, Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: une approche prospective à la lumière des expériences internationales, Revue AME, Vol.3, N°.1, Janvier 2021, p-p.150-151.

². Pitseys, J. Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, Vol.2, N°. 65, p.p. 207-228.

³. Leloup, F, Moyart, L, Pecqueur, B, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?, Géographie, Economie, Société, Vol.7, N°.4, 2005, p.p. 321.332.

⁴. Bertrand. N, Moquay. P, La gouvernance locale, un retour à la proximité, Economie rurale: Proximité et territoires, N°.280, p.p.77.95.

⁵. Le Galès. P, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue Française de science politique, p.p. 57.95.

المقاربة، يساهم الإقليم في تقليل تكاليف المعاملات بين الشركات. وبالتالي، يُشكل مستوى مناسباً لتنسيق الإجراءات الجماعية¹.

الفرع الثالث: وسيلة للتسيير العام الحديث والتشاركي

يُستخدم مصطلحاً حِكامة ومشاركة جزئياً كمترادفين من قبل الممارسين. في الواقع، لا تشير الحِكامة إلى ظاهرة معينة بل إلى مجموعة من التطورات في العمل العام (L'action publique) مثل: اللامركزية (Décentralisation) أو التعاقد (Contractualisation) أو الدعوة إلى الشراكة (Partenariat)، والتي لا شك أنها مترابطة جزئياً ولكن لكلٍ منها إيقاعها الخاص ومنطقها المحدد. باختصار، تقوم الحِكامة المحلية على شجب النموذج السياسي التقليدي من أعلى إلى أسفل (Top-down) وتؤكد على تعدد وتنوع الفاعلين (المنظمات غير الربحية، الشركات الخاصة، المواطنين، المنظمات المحلية، الإقليمية، الوطنية والأجنبية...) المرتبطين بتعريف وتنفيذ العمل العام على أساس عمليات التفاعل والتعاون والتفاوض بين أصحاب المصلحة غير المتجانسين².

الفرع الرابع: أداة لصنع القرار والتنمية الإقليمية

حسب Leloup "مسألة الحِكامة الإقليمية تشير، أولاً وقبل كل شيء، إلى التنمية المحلية وتقع في السياق التاريخي للمشاركة المتزايدة للاعبين المحليين (القطاعين الخاص والعام والجمعيات) في ديناميات التنمية وفي قدرتهم على التعبئة وتولي المسؤولية أين يتم تسليط الضوء على فضائل التنظيم والتنسيق بين هؤلاء الفاعلين المحليين"³.

المبحث الثالث: مخرجات اللامركزية ومتطلبات الحِكامة المحلية

هناك عددٌ قليلٌ نسبياً من الدّراسات التي تبحث في آثار اللامركزية على جودة الحِكامة المحلية؛ وتشمل بعض الاستثناءات Bardhan (2002)، de Mello و Barenstein (2001)، Oxborn، Tulchin، و Selee (2004). ليس من الصّعب فهم أسباب ذلك⁴:

(أ-) البيانات المطلوبة لإجراء فحص تجريبي لآثار اللامركزية على أشياء مثل الاستثمار في الصّحة أو الالتحاق بالمدارس مُتاحة بشكلٍ أكثر شيوعاً مقارنةً بالقضايا المتعلقة بالحِكامة المحلية، مثل المسألة، المنافسة السياسية والمشاركة في القرار العام؛

¹. Leloup, F, Moyart, L, Pecqueur, B, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?, Op.cit., p.p. 321.332.

². Ibid, p.326.

³. Ibid, p.322.

⁴. Jean-Paul Faguet, Decentralization and Governance, World Development, Vol.53, Issue C, January 2014, p.2.

(ب)- المنظّمات المتعدّدة الأطراف التي ترعى الكثير من أبحاث اللامركزية تهتمّ بمخرجات الخدمات أكثر من اهتمامها بنتائج الحكامة المحلية.

المطلب الأول: اللامركزية كوصفة لتعزيز الحكامة المحلية

من وجهة نظر إجرائية وغائية، يظهر انسجام واضح بين متطلبات الحكامة والمخرجات المثالية للامركزية، حيث تشكل الجماعات المحلية التي تطبق اللامركزية بيئة خصبة لتطبيق مبادئ الحكامة المحلية. يرى SHAH، بأنّ اللامركزية هي جزء من التفكير في الحكامة، وهذا يعني تفاعل المؤسسات الحكومية المركزية ليس فقط مع المستويات الإقليمية المختلفة ولكن أيضاً مع جميع المؤسسات التمثيلية للمجتمع المدني وكذلك القطاع الخاص الذين يجب أن ينخرطوا في شراكة من أجل التنمية. تعمل اللامركزية على إعادة رسم العلاقات الإدارية والسياسية والمالية والاقتصادية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، فيما تعمل الحكامة المحلية على إعادة رسم العلاقة بين الفاعلين الرسميين وغير الرسميين في عمليات التنمية المحلية¹.

تمثل اللامركزية، بما تمنحه من صلاحيات أوسع للهيئات المحلية، إطاراً ملائماً لإشراك المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ ومتابعة تنميتها الذاتية، كما تساهم اللامركزية في نشر الديمقراطية ومشاركة مختلف الفاعلين في العملية التنموية، والتي أصبح المجال المحلي خلال العقود الثلاثة (03) الأخيرة إطارها الأنسب². وهذا ما يجعل اللامركزية وسيلة للكشف عن التفضيلات الجماعية المحلية فيما يتعلق بالتنمية³. وفي هذا السياق، تهدف العديد من اللامركزيات إلى إعادة تشكيل الحكومة، من آلية بيروقراطية هرمية للتسيير من أعلى إلى أسفل (Top-down management) إلى نظام من الحكومات الذاتية المتداخلة التي تتميز بالمشاركة والتعاون، حيث تكون الشفافية عالية والمساءلة أمام المحكومين بمثابة القيود الملزمة على سلوك الموظفين العموميين. وسعيًا لتحقيق هذه الغاية، كان نطاق السلطة والموارد الذي حولته العديد من البلدان إلى حكوماتها الوطنية مثيرًا للإعجاب. ووفقاً لـ Campbell، في أمريكا اللاتينية "بدأت الحكومات المحلية في إنفاق 10% إلى 50% من إيرادات الحكومة المركزية". يطلق Campbell على هذه الثورة اسم الثورة الهادئة (The quiet revolution)، ويقول إنها ولدت نموذجاً جديداً للحكامة يعتمد على أسس مبتكرة، قيادة مقتدرة، مشاركة شعبية عالية وعقد ضمني جديد يحكم الضرائب المحلية. وي طرح Rodden

1. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p.10.

4. سليمان ولد حامدن ولد حرمة، اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة جامعة سنها للعلوم الإنسانية، المجلد 5، العدد 2، ص.ص. 114.124.

3. Pierre Merlin, F. Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, p.192.

نقطة مماثلة "ربما تكون اللامركزية وانتشار الفيدرالية، بالإضافة إلى التحولات إلى الديمقراطية، أهم اتجاهات الحكامة في جميع أنحاء العالم على مدى الخمسين (50) عامًا الماضية"¹.

تظل اللامركزية وصفة أساسية لمنظمات التنمية الدولية لتعزيز الحكامة الديمقراطية والتكيف الاقتصادي، وينظر إليها المدافعون كشرط لتحقيق التنمية الاقتصادية، السياسية والاجتماعية المستدامة ولتحقيق أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية².

المطلب الثاني: حدود تأثير اللامركزية على الحكامة المحلية

يشير المتشككون إلى حدود اللامركزية أيضًا. في العديد من البلدان النامية، قد تزيد اللامركزية من احتمالات استيلاء النخبة على الحكومات المحلية أو يتم تقويضها بسبب عدم قدرتها على جمع الموارد المالية الكافية لتقديم الخدمات بكفاءة. وغالبًا ما تفشل اللامركزية بسبب انخفاض مستويات القدرات الإدارية والتسييرية في الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني. لقد صاحب تطبيق اللامركزية اتساع الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين المناطق في بعض البلدان وزيادة مستويات الفساد المحلي والمحسوبية في بلدان أخرى. وعلى الرغم من حجج كفاءة التخصيص المؤيدة للامركزية، فإن العلاقات التجريبية بين اللامركزية ومتغيرات التنمية المختلفة كانت في أغلب الأحيان سلبية. كما تختلف تأثيرات اللامركزية على مشاركة المواطنين من بلدٍ إلى آخر حسب نوع اللامركزية المستخدمة والوضع السياسي في البلد. فكثيرًا ما قامت الحكومات المحلية في أفريقيا بتقييد المجموعات المحلية والحد من مشاركة المواطنين، خاصةً الفقراء، بنفس القدر من القوة التي قامت بها الحكومات المركزية. وتشير الدراسات في أمريكا اللاتينية إلى أنّ اللامركزية هي أحد مكونات مشاركة المواطنين، ولكنها ليست بالضرورة العنصر الأكثر أهمية، وأنّ العلاقة بين اللامركزية ومشاركة المواطنين مشروطة بعوامل سياسية، تاريخية، اجتماعية واقتصادية معقدة تختلف في قوتها وأهميتها فيما بينها. وتنشأ تساؤلات في أفريقيا أيضًا حول ما إذا كانت اللامركزية قادرة على زيادة الكفاءة في تقديم الخدمات، تمكين المجموعات المحلية وتسهيل المشاركة الشعبية. تشير الدراسات حول اللامركزية في الشرق الأوسط إلى أنّ مجرد سماح الحكومات المركزية بانتشار منظمات المجتمع المدني لا يعني أنّها تشجع أو تسهل التمكين الحقيقي.

وعلى الرغم من أنّه يمكن العثور على أدلة على العواقب الإيجابية والسلبية للامركزية بين البلدان ودخلها، فإنّ العديد من إخفاقات اللامركزية لا ترجع إلى نقاط الضعف المتأصلة في المفهوم نفسه بقدر ما ترجع إلى عدم فعالية الحكومة في تنفيذها. ومثلها مثل أي وصفة للتغيير الجذري، فإنّ اللامركزية تواجه مقاومةً من جانب أولئك الذين يخدم مصالحهم تركيز السلطة والموارد في أيدي الحكومة المركزية. وكما هو

¹. Jean-Paul Faguet, Decentralization and Governance, Op.cit., p.2.

². Idem.

الحال مع أي إصلاحات جوهرية تعمل على تغيير توزيع السلطة، فإنّ التنفيذ الناجح لسياسات اللامركزية يعتمد على خلق ظروف متعددة ومعقدة تجعل النجاح غير مؤكد في أي بلد¹.

خاتمة:

ذات مرة، قارن Andrew Parker تنفيذ سياسات اللامركزية بطهي السوفليه (Soufflé)، يتطلب السوفليه الناجح التركيبة الصحيحة من المكونات، درجة الحرارة المناسبة، وربما طاهياً مثابراً. في حالة فقدان أي من المكونات، خلطها بنسب غير صحيحة أو طهيها في درجة حرارة خاطئة، فسوف تفشل السوفليه. غالباً ما يتطلب تعلم طهي السوفليه بعض التجارب والاستعداد للتحسين من خلال التجربة والخطأ. تشير التجارب في البلدان النامية إلى أنّ اللامركزية الناجحة تتطلب دائماً المكونات الصحيحة، التوقيت المناسب، درجة معينة من التجريب. المكونات معروفة الآن. لا يمكن تفعيل اللامركزية أو استدامتها بسهولة دون قيادة سياسية قوية وملتزمة على المستويين الحكومي الوطني والمحلي. يجب أن يكون المسؤولون الحكوميون راغبين وقادرين على تقاسم القوة، السلطة والموارد المالية. يجب على القادة السياسيين قبول المشاركة في التخطيط والإدارة من قبل مجموعات خارجة عن السيطرة المباشرة للحكومة المركزية أو الحزب السياسي المهيمن. يجب أن يأتي دعم اللامركزية والالتزام بها أيضاً من الوكالات التنفيذية للبيروقراطية المركزية. يجب أن يكون المسؤولون الوزاريون على استعداد لنقل بعض تلك المهام التي كانوا يؤدونها تقليدياً إلى المنظمات المحلية لمساعدة المسؤولين المحليين في تطوير القدرة على أدائها بفعالية. تشير التجربة إلى أنّه لا يمكن تنفيذ اللامركزية بشكلٍ فعالٍ إلا عندما يتمّ تصميم السياسات بشكلٍ مناسب، عندما يكون المسؤولون العموميون المحليون صادقين وأكفاء، وعندما ينظر القادة السياسيون الوطنيون إلى التمكين المحلي باعتباره فائدة وليس تهديداً.

في بعض البلدان، قد تتطلب الحكامة المحلية الدعم من اللامركزية أو غيرها من إصلاحات القطاع العام. وفي بلدانٍ أخرى، خاصة تلك التي تظل فيها اللامركزية مفهوماً حساساً، أو حيث يتآكل المركز بسبب الصراع أو ما إلى ذلك، قد يكون من المناسب التركيز بشكلٍ أكثر استهدافاً على الحكامة المحلية، تجري تجربة الأشكال الهجينة من الحكامة المحلية واللامركزية: الحكامة اللامركزية (Decentralized Governance)، في محاولة للتكيف مع تحديات العولمة الاقتصادية وفرصها، وذلك في الاقتصادات المتقدمة، في الدول الهشة الفقيرة وفي تلك البلدان التي تتعافى من الصراعات. يعرف UNDP الحكامة اللامركزية باعتبارها "العلاقات البينية المتناغمة والنظامية الناتجة عن التوازن في القوة والمسؤوليات بين الحكومة المركزية ومستويات الحكم الأخرى والفواعل غير الحكومية، وقدرة الهيئات المحلية على الاضطلاع بمسؤولياتها اللامركزية

¹. Cheema, G. Shabbir & Rondinelli, Dennis A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, Op.cit., p-p.8-9.

باستخدام الآليات التشاركية، حيث يكون بإمكانها خلق فرص عادلة ومستدامة للسكان، وتوثيق الاتصال بين مسؤولي الحكومات المحلية، الشركات الخاصة المحلية والجماعات المدنية المحلية، مما يؤدي إلى تصميم برامج أكثر فعالية يعكس الاحتياجات والأولويات المحلية".

قائمة المصادر والمراجع:

1. سليمان ولد حامدن ولد حرمة، اللامركزية ومساهمتها في التنمية المحلية، مجلة جامعة سبها للعلوم الإنسانية، المجلد 5، العدد 2، ص.ص.114.124.
2. Aaron Shneider, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Development, Vol.38, N°.3, 2003, p.p.32.56.
3. Amrani et al, Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc: une approche prospective à la lumière des expériences internationales, Revue AME, Vol.3, N°.1, Janvier 2021, p.p.144.165.
4. Anwar, Shah, Sanah, Shah, The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments, In Anwar, Shah, Local Governance in Developing Countries, Public Sector, Governance and Accountability Series, Washington, D.C.: The World Bank, 2006.
5. Bertrand. N, Moquay. P, La gouvernance locale, Un retour à la proximité, Economie rurale: Proximité et territoires, N°.280, p.p.77.95.
6. Cheema. G. Shabbir & Rondinelli, Dennis. A., From Government Decentralization to Decentralized Governance, in G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli (eds.), Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
7. Council of Europe, 12 Principles of Good Governance, [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:\[11](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles#%2225565951%22:[11) (consulté le: 16-04-2021).
8. Darine Bakkour, Un essai de définition du concept de gouvernance, Studies and Syntheses, Décembre 2013, p.p.05.13.
9. Dennis A. Rondinelli John R. Nellis G. Shabbir Cheema, Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers Number 581, Management and Development Series Number 8, The World Bank, Washington, D.C., U.S.A. July 1983.
10. International Labour Organization, The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Report for discussion at the Joint Meeting on the Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services, Geneva, 15-19 October 2001.

11. Jean-Paul Faguet, Decentralization and Governance, World Development, Vol.53, Issue C, January 2014.
12. Kamel Moulai, De la décentralisation territoriale en Algérie: La rente territoriale joue-t-elle un rôle?, Revue d'Economie et de Statistique Appliquée, N°.21, Juin 2014, p.p.168.191.
13. Le Galès. P, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, Revue Française de science politique, Vol.45, N°.1, 1995. p.p. 57.95.
14. Leloup, F, Moyart, L, Pecqueur, B, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale?, Géographie, Economie, Société, Vol.7, N°.4, 2005, p.p. 321.332.
15. Lhassan Badri, La décentralisation au Maroc: Quelles perspectives pour la gouvernance locale et le développement territorial,? Cas de la régionalisation avancée, Thèse Pour obtenir le grade de Docteur la communauté, Université Grenoble Alpes, Spécialité: Sciences du territoire, 18 Décembre 2019.
16. Manor. James Gilmore, The political Economy of Democratic Decentralization, Directions in Development, World Bank, Washington, D.C., March 1999.
17. Nathalie, Bertrand, Patrick, Moquay, La gouvernance locale, un retour à la proximité, In: Économie rurale, N°280, Proximité et territoires, 2004, p.p.77.95.
18. Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, Presses universitaires de France, 2^e éditions, Août 1997, France.
19. Pierre Merlin, F. Choay, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, PUF, Paris, p.192.
20. Pitseys, J. Le concept de gouvernance, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, Vol.2, N°. 65, p.p. 207-228.
21. Priyantha W. Mudalige, The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery, European Scientific Journal, Vol.15, No.14, May 2019, p.p.115.135.
22. UNDP, Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings: Building a Resilient Foundation for Peace and Development, 2016.

مبرك عادل وبقاص خالد
