

إعادة نظر في اللامركزية الإقليمية والمستحسنة:

دراسة تحليلية للوعود والإخفاقات

**Reconsideration of regional and approved
decentralization:
An analytical study of promises and failures**

د/ عبد الفتاح حلواجي *

جامعة الوادي - الجزائر

تاريخ الاستلام: 2023/05/23 تاريخ القبول للنشر: 2023/06/09 تاريخ النشر: 2023/07/01

**ملخص**

تعالج هذه الدراسة اللامركزية الإقليمية بمقاربات علم السياسة، إذ إنها الصيغة المقبولة والعقلانية لتجسيد فكرة اللامركزية، وإعادة النظر في اللامركزية الإقليمية يحيل إلى أنها ليست شكلا مغايرا للامركزية العامة بقدر ما هي درجة من درجاتها، وأن استحسناتها مجتمعا وسلطويا ومهما كانت درجة ديمقراطية المنتظمات السياسية، يأتي من كونها لامركزية مخطط لها بواسطة القانون ومتحكم في مداخلاتها ومخرجاتها، كما تضمن تمثيلية للمواطنين وقدر من المشاركة السياسية، وأن إعادة النظر في وعودها يحيل إلى أن تحقيقها يتطلب توافر شروط يجنبها حالات الإخفاق.

* المؤلف المراسل.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، إعادة النظر، اللامركزية الإقليمية، اللامركزية المركزية، المستحسنة، الوعود والإخفاق، الانتخابات المحلية.

Abstract:

This research examines regional decentralization via the analytical framework of political science, as it is the acceptable and rational method for establishing the concept of decentralization. A study of regional decentralization reveals that it is not so much a different form of general decentralisation as it is one of its degrees. Whatever the degree of democracy of political organisations, the approval of regional decentralization by society and authority stems from the fact that it is a decentralised one that is planned by law and controls its inputs and outputs. It also ensures citizen representation and a certain level of political participation. Reconsidering its promises indicates that achieving them requires the availability of conditions that avoid failures.

key words: decentralization, Reconsideration, regional decentralization, approved decentralization, promises and failures, local elections, autonomy.

مقدمة

يأتي السياق البحثي لإعادة النظر في اللامركزية الإقليمية، من زاوية تسليط الضوء على ما يُعتقد مُسَلِّماً به أنَّها مقارنة مُحدَّثة للإصلاح السياسي والإداري، تبشِّرُ بعود ونتائج خلافة ديمقراطياً وتنموياً وإدارياً لكل التجارب والبيئات، وأنَّ كلَّ نقلٍ للسلطة والتصرف في الموارد إلى المحليات بتكريس مستوى حكومي محلي ودون وطني كعمل جوهري تُمكنه اللامركزية، يحقق

تلقائياً نُقِلَ إيجابية في اتجاه علاقات الحكومة ببيئتها، من اتجاه رأسي مركزي، إلى نظام يتسم بالدمقرطة و التبادلية ومشاركة المواطنين في إدارة مؤسسات مُنتخبة من طرفهم وبالتالي تحسين شرعيتها، كما ينظر إليها على أنها مقاربة جيدة للإصلاح الاقتصادي المحلي فالوطني، وما ينتج عنه من تحسين للخدمات العمومية وكفاءة الإدارة المحلية وغيرها من الوعود.

غير إن التجارب اللا مركزية والإقليمية والتي تنتشر عبر ما يفوق الثمانين بالمائة من دول العالم تُخبرُ بأنَّ تحقيق وعودها نسبي يصل إلى درجة الإخفاق، وأنَّ هناك تفاوتاً شاسعاً بين أساسها المنطقي الذي تبشر به وبين ما تُحِيلُهُ الممارسة. مما يجعل إعادة النظر حولها مبرراً للوقوف على حقيقة تلك الوعود وجاذبيتها من جهة، في مقابل صور الإخفاق وظروفه البنيوية والإجرائية، ليكسر الصورة النمطية عنها المُعلَّبة للمزايا عن ما يُناقَضُها، ومن هنا فإنَّ إعادة النظر في اللا مركزية الإقليمية يمر عبر طرح سؤال مركزي مركَّب مؤداه: ما الأساس الذي تقوم عليه اللا مركزية الإقليمية؟ وكيف تكون مستحسنة سلطويًا ومجتمعياً؟ وما صور وظروف إخفاقها؟

وتفكيك الإشكالية تطلب إطار تحليليًّا وُظِفَ من خلاله مستويين للبحث وهما الوصف كحلقة أساسية في استيعاب الظواهر العلمية، والتفسير بمحاولة الإجابة عن حقيقتها إن من حيث محدداتها البنيوية، والوعود التي تقدمها، وظروف إخفاقها وصورها، كما كان اقتراب " هيكل الفرص السياسية " ¹، والذي يعود إلى عالم السياسة بيتر إيزنجر (Peter K Eisinger) أداة تحليلية ملائمة للإشكالية المدروسة، إذ إنَّ مداره في تحليل أسس الظاهرة ومراميها يمر عبر تحليل الأسس المنطقية التي تقوم عليها، وهي في هذا الصدد تعتبر فُرْصاً وفق افتراضات هذا الاقتراب، في حين تكون الإخفاقات نقيض للفرص ومقوضة لها.

تكمن أهمية الدراسة في أنها تُعنى بإعادة النظر وفحص أحد أهم مقاربات الإصلاح السياسي والإداري وهي اللا مركزية الإقليمية، إن من حيث بنيتها المفاهيمية، وأسسها الإجرائية، وكذا نسبية الوعود التي يبالغ في تقديمها حولها، واكتشاف حجم الإخفاق والقصور التي تقدمه تجاربها المختلفة. وفهم جوانب الفشل وتفسيرها وافترض التحسينات المحتملة.

المبحث الأول: حول اللا مركزية: الفكرة، المفهوم والقياس

إذا كان لكل ظاهرة سياق عام كلي، فإنَّ للا مركزية الإقليمية سياقاً عاماً تنبثق منه، وتشكل امتداد له في المضمون والفكرة والممارسة وهو " اللا مركزية "، والتي تتجسد في درجات مختلفة، ومنها " اللا مركزية الإقليمية "، وستظل مقاربة إصلاحية تلجأ إليها المنتظمات السياسية لتواكب بها التحولات المختلفة ومطالب بيئاتها الضاغطة عليها لا سيما مطالب تخفيف تركيز السلطة والدمقرطة. تقع " اللا مركزية " بالنسبة للا مركزية الإقليمية، من وجهة نظر هذا البحث كإطار فكري ضابط لها، وفكرتها هي الأساس المنطقي الذي تأسس عليه اللا مركزية الإقليمية، فهي بذلك منظار لقياس الدرجة التي تقطعها " الإقليمية " في طريق تطبيقها مع فكرة ومضمون اللا مركزية الكلية، وهو ما يعني أنَّ الاختلالات تفيد بوجود تناقض واختلاف بين ما تُبشِّر به " فكرة اللا مركزية " وما يسميه هذا البحث " وعود اللا مركزية "، وبين مخرجاتها التي تُفرِّزها الممارسة الواقعية. ومن مقتضيات إعادة النظر في اللا مركزية كاتجاه عالمي يعرف حضوراً في النقاش البحثي ولدى صناع القرار خلال العقود الثلاثة الأخيرة، هو تجلية فكرة اللا مركزية وما تعنيه، وكذا المشكلات التي تطرحها كظاهرة علمية، وصولاً إلى فحص أشهر مقاربات قياسها.

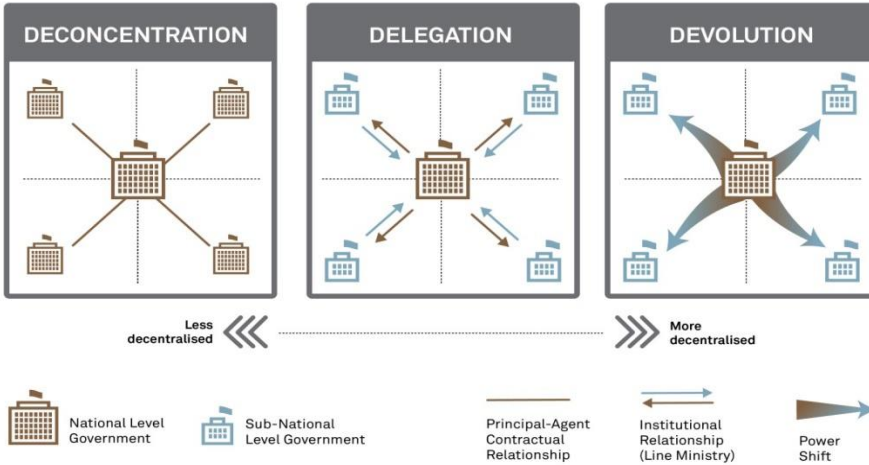
المطلب الأول: تجلية فكرة اللامركزية

اقتضى تحديث أساليب التنظيم الإداري للدولة إلى اعتماد مستويات مؤسسية إدارية حكومية دون وطنية، وقد تكون محلية قاعدية (البلديات) أو إقليمية (الولايات أو المحافظات)، على أن تُسند إلى هذه المستويات أدوار وصلاحيات وظيفية في إطار السياسات العمومية وتنفيذها، أو تتوسع صلاحياتها إلى حد اختصاصها بإقرار سياسات عمومية محلية باسم الدولة خاصة بها، وهو الأسلوب في التنظيم الإداري الذي انتشر خصوصا عَقِبَ الإخفاقات العديدة التي عرفتُها وتعرّفُها الدولة " التقليدية "، والتي يغلب عليها سيطرة المركز على جُلِّ عملياتها و وظائفها، للدرجة التي يُفسَّرُ بها أنَّ " المركزية " هي العامل الأبرز في تقويض شرعية أنظمتها، وربما تهديد وجود تلك الدول والتي تُوغَلُ في تركيز السلطة والعمليات الإدارية²، لدى مؤسسة مركزية أو في أقصى درجات الشطط المركزي بحصر كل القرار الإداري والسياسي لدى شخص رئيس الدولة أو مؤسسة الرئاسة.

إنَّ اللامركزية ليست شكلا واحدا ولا درجة واحدة، بل تُوضَّحُ الأدبيات أنَّها عبارة عن مجال تتنقل فيها درجة اللامركزية من الأقل إلى الأعلى، فمن خلال الشكل رقم (01) والذي يُلَخِّصُ درجات اللامركزية وأنماطها، نجد أنَّها قد تكون في أقل درجاتها، بعدم حصر الوظيفة الإدارية في المركز وتسمى " اللاحصرية أو عدم التركيز الإداري " (DECONCENTRATION)، والتي يقوم تطبيقها بفتح الحكومة المركزية مكاتب خاضعة لسلطتها في أقاليم البلد، وتليها " التفويضية " (DELEGATION) والتي تمنح من خلالها الحكومة بعض الصلاحيات إلى وحدات إدارية تُخضعُها لمساءلة عمودية من طرفها، وفي أقصى درجات اللامركزية تُمنَحُ للوحدات الإقليمية سلطة اتخاذ القرار وإدارة شؤونها المالية والإدارية

بشكل شبه مستقل، وتكون في الحالة المثلثي مُنتَخَبَة، وهو الشكل الذي تكون فيه " اللامركزية " عملية لنقل السلطة إلى الأقاليم والأطراف (DEVOLUTION)، والتي تعني هذه الدراسة وهي " اللامركزية الإقليمية ". وربما هي الشكل الأمثل لتطبيق " فكرة اللامركزية " على نحو عقلائي و " مُستَحسن " يضمن استمرارية الدولة الزمانية والمكانية وانسجام حلقاتها المؤسسية.

الشكل رقم (01) درجات اللامركزية وأنماطها.



المصدر: (**)

المطلب الثاني : مُشكلات يَطْرَحُها مفهوم اللا مركزية

يُلاحظ عند الحديث عن مفهوم يستوعب ظاهرة اللا مركزية وصول الأدبيات المختلفة إلى نتيجة مبدئية تتعلق باستحالة وجود هذا المفهوم المُستوعِب، وَوجود قدر كبير من الارتباك المفاهيمي حوله³، وإعادة النظر في هذا المستوى يذهب إلى تفسير مختلف الصعوبات التي أدت إلى هذا الارتباك وتَعَثُّرُ بناء تَصَوُّر يُفْضِي إلى فهم واضح ومفهوم أوضح لظاهرة اللا مركزية، عابر للاستخدام لعددٍ حقول المعرفة وَمعبرٌ عن الظاهرة. وهي الصعوبات التي يبدو أنَّها ذات طبيعة منهجية وموضوعية والتي تتراوح في التالي:

- تشابه المقدمات وتناقض النتائج:

رغم تشابه المقدمات حول " اللا مركزية "، بأنَّها مقارنة إصلاحية مُتعدِّدة الأوجه يؤدي اعتمادها إلى " القطع " مع مرحلة المركزية، هذه الأخيرة والتي تُوسِّم غالبا على أنها فاسدة ومُسيئة ولا تُشركُ المواطنين في خياراتها ولا تبني جسور الثقة بين الحكام والمحكومين، إلا أنَّه كذلك يُنظر إلى اللا مركزية على نطاق مقبول بأنَّها لا تُقدِّم نتائج ثابتة مُجمَّعة عليها. وَهو ما يعني وجود انقسام لحركة البحث والخبراء حول تقييم آثارها، رغم اتساع نطاق الدراسات التي تُحاجج على الأثر الإيجابي للا مركزية، فهناك من يُظهِرُ ويُدلِّل كَمِيا وكيفيا على أثرها الضار والخطير، وحتى من يُعِدُّ لها أي أثر على الإطلاق⁴، كما لا يوجد توافق في الآراء حول الفوائد التي يمكن أن تُحقِّقها اللا مركزية، والتصميم المؤسسي الذي يمكن أن يُسهِّم في ذلك⁵، إن بين مؤسسات مُتَنَحِّبة كليا أو بتدخل مُختَلط للمُمَثِّلِينَ المُستَخْبِينَ والبيروقراطيين المعيّنين، كما يصعبُ فهم اللا مركزية منهجيا تقديمها لنتائج مختلفة وحتى متناقضة من بلد إلى آخر، وحتى داخل البلد الواحد.

- العابرة للتخصصات:

لا يُعطي للظواهر العابرة للتخصصات والحقول المعرفية قوة وتماسكا مفاهيميا في كل الأحوال، وهو ما يُعتَقَدُ بالنسبة للا مركزية، إذ إنَّ ما يُصَعَّبُ فَهْمُهَا وَتَصَوُّرُهَا هو كونها أحد المفاهيم العابرة للتخصصات والحقول المعرفية، وَوُقُوعُهَا تحت طائلة التجاذب بين علم السياسة إلى الاقتصاد والقانون و التنظيم الإداري وحتى الجغرافيا والتهيئة الإقليمية والحضرية، وهو أمر مُبَرَّر لكونها ظاهرة تحمل في طياتها ظواهر جزئية أساسية لدى علوم مختلفة، فهذا الاهتمام الواسع لم يشفع لها في الاتفاق على مفهوم شامل حولها، يُجيب عن ما تعنيه بالضبط، والدوافع التي تؤدي إليها، وتحديد المشكلات التي يُمكنُ أَنْ تُعَالَجَ بواسطتها⁶. كما أدى قابلية تداولها بين تَحَصُّصَات بحثية مُختلفة إلى تصورها بطرق غير متماثلة، وبالتالي عدم الاستقرار على معايير تمكن الباحثين من قياسها، وبناء معرفة تراكمية نتيجة عن ذلك⁷. إذ يتجه كل حقل معرفي إلى تحديد اللا مركزية بواسطة الظاهرة التي تَنَسِّب إلى خلفيته العلمية والمعرفية.

فَيَنْظُرُ علم السياسة إليها بوجه عام أنَّها عملية نقل السلطة والمسؤوليات إلى المستويات الحكومية المحلية وتقريب الحكومة من الناس⁸، أو أنها شكل لتقاسم السلطة بين المستويات الحكومية المركزية والمحلية⁹، حتى تتمكن المحليات من سلطة اتخاذ القرار في المجالات التي تَحْصُهَا¹⁰، وهو الاتجاه الذي يَعتَقَدُ بأنَّ اللا مركزية مفهوم سياسي يُشَخِّصُ الحُكْمَ على المستوى

المحلي، نظير الاستقلالية التي تحوزها مؤسساتها، والناجمة عن عملية سياسية أساسية وهي الانتخابات المحلية، والتي لا تنشأ إلا مركزية والإقليمية خصوصا بدونها.

فيما يرى الاقتصاديون أنها عملية نقل سلطة زيادة الموارد والإيرادات من ضرائب ورسوم، وتنشيط الاقتصاديات دون الوطنية، وتحديد مجالات الإنفاق العمومي للمحليات، وأنه بواسطة اللا مركزية يكون التزود بالسلع والخدمات على المستوى المحلي أكثر كفاءة، مما يؤدي إلى تحسّن مستويات الرفاهية بين الساكنة¹¹، ويبالغ الاقتصاديون في النتائج المتوقعة من اللا مركزية، بل يعتقدون أنها منظومة لتحسين الموارد وحشدها، وحتى إهمال المركبات السياسية لها.

أما الاتجاه التنظيمي فيرى أنّ الوحدة الإدارية المحلية هي جزء من وحدة إدارية كلية وهي الحكومة، صاحبة الأصل والانفراد في اتخاذ القرار، لكن حينها تَنَشَّطُ السُّلْطَةُ والقرار بين أفراد وهياكل مختلفة فيعني أننا أمام أسلوب اللا مركزية للتنظيم الإداري¹²، ورغم وجاهة التوجهات السابقة إلا أنّ الحقيقة التي تُمَثِّلُها تلك الاتجاهات بصفة منفردة لا يمكن أن تُكوِّنَ مفهوما شاملا يستوعب ظاهرة اللا مركزية.

وفي ذات السياق فإن الصعوبات التي يواجهها مفهوم اللا مركزية يقع من تشابكها مع مفاهيم ذات طابع تقني في أساليب التنظيم الإداري كعدم التركيز الإداري والإدارة المحلية والحكم المحلي والفيدرالية....، وكذلك حملة لقابلية دمجها مع مفاهيم أخرى، لاسيما تلك المُشَبَّعة بقيم إيجابية مثل الديمقراطية والإصلاح الإداري والسياسي، وإصلاحات السوق والحوكمة و التشاركية¹³.

- صعوبة فصل نظريتها عن ممارستها:

ومن جانب آخر فإن تنسيق المعرفة حول اللا مركزية يبدو أنه يصعب نتيجة لوقوعها في دائرة الظواهر التي لا يمكن فصل بُعدها النظري عن واقع ممارستها، فكلا المحددين يتدافعان في فرض تصور شامل حولها، فهي ليست مسألة نظرية مجردة، تُنشئها المعارف المُختلفة ثم تُحيلها إلى الممارسة، بقدر ما هي في أصلها ممارسة عملية يُخضعُ مظهرها للبيئة والسياقات التي تُطبّق فيها مهما كان التوصيف النظري الذي يسبقها، وأيضاً نتيجة للاختلاف وحتى التناقض بين الأساس المنطقي والفكرة التي تقوم عليها والعود التي تُبشّر بها من جهة، وبين ما يتم تحقيقه، وكيفية ذلك في واقع الممارسة العملية من جهة أخرى¹⁴. وسيلاحظ أن العود مُفرطة في التفاؤل أحياناً رغم محاصرتها بظروف الخيبة والإخفاق في غالب الأحيان.

المطلب الثالث : مقاربات قياس اللا مركزية

للخروج من دائرة التجاذب حول طبيعة ظاهرة اللا مركزية وفهمها، يُعتقد أنه يمر عبر الاقتناع بأن اللا مركزية ظاهرة مُركّبة من ظواهر جزئية، منها المتناسق معها في طبيعته، ومنها غير ذلك.

وإن المفهوم المناسب لهذا الوضع يبدو أنه يدور حول أن اللا مركزية ظاهرة شاملة تحوي أبعاد جزئية، مع وجود اختلاف في تقدير العلاقة بين الأبعاد التي تُحدّدها، فبين من يرى أن درجة الانفصال بينها أكثر من الترابط¹⁵، فيما يذهب آخرون إلى وجود ترابط تسلسلي بين تلكم الأبعاد واعتبار ذلك الترابط شرطاً لقيام اللا مركزية¹⁶، وهو أمر مُرجّح ومنطقي حسب ما تذهب إليه

دراسات حديثة العهد، خاصة تلك التي تَنجُ نحو ضرورة قياس وتكميم ظاهرة اللا مركزية للتمكّن من تحديد آثارها.

إنّه بدل الحديث عن لا مركزية اقتصادية ومالية، وأخرى سياسية أو إدارية، فالأنسب وفق هذا التصور، اعتبارها عملية شاملة لها تأثير حيوي وفعال على العناصر الثلاثة الرئيسية لعمل الحكومة والسلطات العمومية، وهي: الجوانب المالية، والسياسية والإدارية¹⁷، أي أننا أمام تأثير للا مركزية على الأبعاد الثلاثة المذكورة، وليس معناه وجود لا مركزية بأشكال وأنماط مختلفة سياسية وأخرى مالية أو إدارية. كما هو شائع، والمُبَرَّر المنطقي لذلك هو عدم قابلية فصل أي من تلك الأبعاد عن بعضها البعض، فلا يمكن تصور لا مركزية حقيقية بدون تأثير سياسي أو مالي أو إداري، أو تصور لا مركزية يُبعد واحد أو بُعدين فقط، وهو الفهم الذي ذهبت إليه تلك الدراسات التي تعرّف اللا مركزية بواسطة معايير قابلة للقياس، أي تحويل الأبعاد المذكورة إلى مؤشرات تقاس بها اللا مركزية .

بين يدي البحث مقاربتان إجرائيتان حول اللا مركزية، ينظران إليها على أنها ظاهرة قابلة للكميم والقياس وبالتالي تعريفها بواسطة تلك المعايير، فقد تصوّرت فالييتي (Tulia Falleti) أنّ للا مركزية ثلاثة أبعاد رئيسية، وهي الموارد الإقتصادية والسلطة القانونية و القدرات التنظيمية، وهي الأبعاد التي يتم تفعيلها من خلال ستة مؤشرات حسبها، وهي التالي :
أ- حصة الوحدات المحلية من الإيرادات دون الوطنية، ب - الحصة من النفقات دون الوطنية، ج - درجة استقلالية المسؤولين المحليين في اتخاذ وتقييم قرارات السياسة العامة، د- نسبة المسؤولين المحليين المنتخبين منهم إلى المعيّنين، هـ - عدد الجمعيات دون الوطنية، و. درجة تمثيل الوحدات المحلية في الهيئات التشريعية المركزية¹⁸.

فيما تذهب الدراسة الأبرز في قياس وتصور اللا مركزية لـ "آرون شنيدر" (Aaron Schneider)، والذي انطلق من هاجس الارتباك المفاهيمي الذي يقع فيه مفهوم اللا مركزية، وتداخله بين حقول العلوم السياسية والاقتصاد والإدارة العامة والتي لكل منها بُعد تُركّز عليه، غير أنّه يختلف عن سابقتها في تصوره لطبيعة العلاقة بين تلك الأبعاد، والتي يرى أنها تتميز بالتبادلية والسببية والتأثر في القوة، فقد يُسهّم بُعد مُعَيّن في بُعد آخر، كأن تسهم اللا مركزية المالية في السياسية أو العكس¹⁹، ويتميز عن سابقتها بجعله لكل بعد من الأبعاد مؤشرات دالة عليه، إذ تُقاس اللا مركزية المالية من خلال مؤشري نسبة الإنفاق دون الوطني والمحلي من الإنفاق الوطني الإجمالي، وكذا نسبة الدخول والإيرادات المحلية من الإيرادات الوطنية الإجمالية، فيما تقاس اللا مركزية الإدارية من خلال قدرات الجهاز الإداري المحلي في استخراج الضرائب والتحويلات المالية والنسبة التي يُشكّلانها من الإيرادات والمنح المحلية، أمّا التأثير السياسي للا مركزية فيقاس من خلال مؤشر الانتخابات المحلية، وهذا امتداد للأطروحة الكلية التي تدافع عن وجود ربط مطلق بين الانتخابات والجماعات المحلية واللا مركزية، وأنّه لا يمكن قيام لا مركزية دون انتخابات محلية²⁰، ويُخصّص "شنيدر" مؤشرات قياسه للا مركزية في الشكل رقم (02).

شكل رقم (02): أبعاد ومؤشرات اللا مركزية عند Aaron Schneider.

المؤشر	البعد
النفقات دون الوطنية كنسبة من النفقات الإجمالية	اللا مركزية المالية
الإيرادات دون الوطنية كنسبة من الإيرادات الإجمالية	
الضرائب كنسبة مئوية من المنح والإيرادات المحلية	اللا مركزية الإدارية
التحويلات كنسبة مئوية من المنح والإيرادات المحلية	
الانتخابات البلدية	اللا مركزية
الانتخابات الجهوية	السياسية

المصدر: Aaron Schneider. Op cit , p41

لنخلص هنا إلى أن إعادة النظر في اللا مركزية والتي اقتضتها ضرورة القطع مع حقبة تركز العمليات والوظائف الإدارية والقرار في يد مستوى وبنية مؤسسية مركزية، يمر عبر اعتبارها منظومة تأخذ درجات مختلفة من عدم التركيز إلى التفويضية إلى اللا مركزية بواسطة نقل السلطة إلى الأقاليم، ليكون المفهوم الأنسب لها بأنها عن عبارة تدرجات أكثر منها صور وأنماط، وتُشكّل اللا مركزية الإقليمية درجتها المتقدمة في إحلال اللا مركزية، فيما يُعتقد أن اللا مركزية ومهما كانت درجتها فإنّها عبارة عن ظاهرة متكاملة ومتداخلة بأبعاد وتأثيرات مختلفة مالية وإدارية وسياسية، ولا يستقيم اعتبار أي من هذه المحددات شكلا ونوعا للا مركزية بل هي تأثيرات ضرورية متماثلة في القوة، وتبادلية بحيث لا يمكن الحكم عن تمكين اللا مركزية دون تلك التأثيرات، التي تتحول إلى مؤشرات لقياس أدائها.

المبحث الثاني: اللامركزية الإقليمية و"المستحسنة"... الانتشار، الفكرة والأسس

لم تجد اللا مركزية طريقها إلى التجسيد كأحد مقاربات الحكم واعتبار المستويات المحلية للدول ضمن حلقات الحكم، لضرورات مختلفة، وترجمة لجزء من "علاقة الدولة -مجتمع"، إلا من خلال هذا المفهوم الناتج عنها ومنها، وهو "اللا مركزية الإقليمية"، إذ لضرورات هذا البحث فإنّ هذه الأخيرة تعتبر هي الصورة العقلانية و"المستحسنة" للا مركزية العامة، وسيرى ذلك من خلال حركة انتشارها خلال الثمانين سنة الماضية، وما تعنيه عقلانياتها واستحسانها من المنظمات السياسية التي يغلب عليها جنوحا نحو المركزية والمسك بتلابيب القرارات في

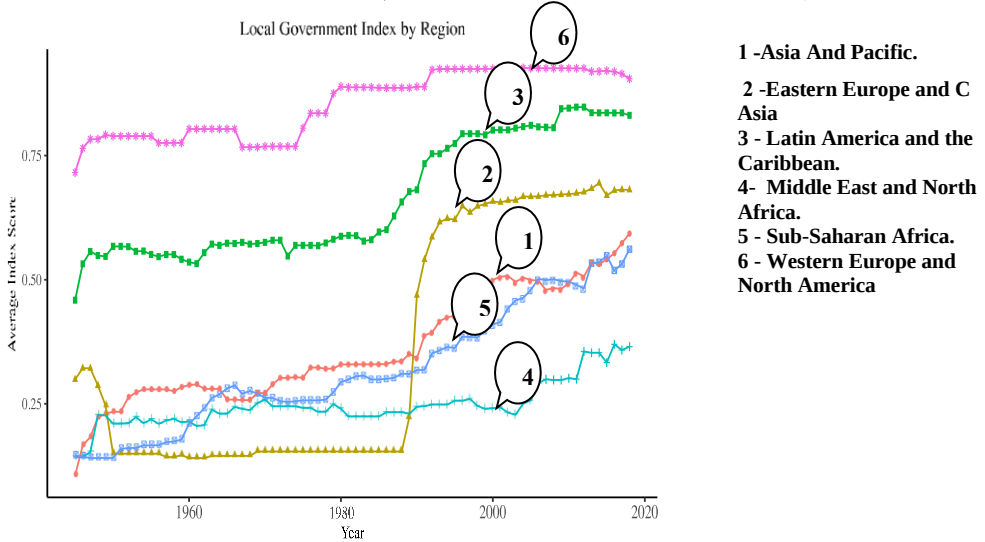
الديمقراطيات أو غيرها، ولدى المجتمعات التوافق لممارسة السياسة والحكم حتى في نطقها الإقليمي والمحلي على الأقل، وكذا من خلال فحص محدداتها وأركانها.

المطلب الأول : انتشار اللا مركزية بواسطة الإقليمية

من مقتضيات إعادة النظر في اللا مركزية الإقليمية في هذا المستوى، وفق ما تذهب إليه أدبيات اللا مركزية ومراصدها البحثية، بعدم الوقوف على وجود فرق بين صور اللا مركزية ودرجاتها، خاصة بالنسبة للا مركزية الإقليمية والذين يعتقدون أنّها هي الصورة الواضحة والكاملة لتطبيق النظام اللا مركزي²¹، وحتى إنّ انتشارها منذ عقود كان في صورتها الإقليمية هو الأكثر وضوحا.

يلاحظ من خلال الشكل رقم (03) أنّ انتشار فكرة نقل السلطة من المركز إلى المحليات أي اللا مركزية الإقليمية هي السمة الراسخة في مختلف جغرافيا المنظمات السياسية خلال الثمانين سنة الماضية، ففي دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية تعرف اللا مركزية انتشارا بدرجات عالية وثابتة، ثم تليها منطقة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، في حين كان الانتشار متواضعا ومتأخرا وبدرجات منخفضة من اللا مركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وإفريقيا جنوب الصحراء، وبتحسّن طفيف عنها في مناطق آسيا والمحيط الهادي، وشرق أوروبا ووسط آسيا، مع حصول تحسّن ملحوظ وارتفاع في درجات اللا مركزية في هذه المناطق الأخيرة منذ الثمانينات من القرن الماضي، مع ملاحظة طفرة لا مركزية في دول شرق أوروبا ووسط آسيا منذ ذات الفترة، متزامنة مع موجات التحولات الديمقراطية وانهيار نموذج الدولة المركزية بسقوط الاتحاد السوفياتي وتفككه إلى جمهوريات مستقلة.

الشكل رقم (03): انتشار اللامركزية عبر مناطق العالم بناء على مؤشر V-Dem للحكومات



المصدر: (***)

من خلال البطاقة أعلاه يُلاحظ أنَّ مسار انتشار اللامركزية عبر مناطق العالم يَتَمَيَّز بالتباين والاختلاف، وَبُجُود نسق غير مُستَقَر في درجتها بين هذه المنطقة وتلك، وكذا اختلاف في الدوافع والسياقات الوطنية التي تقف وراء تبنيها، و في نمط اللامركزية المعتمد، والذي يتراوح بين ترجمتها بواسطة مؤسسات محلية منتخبة كلياً، أو بِخِلْط نسبي مع جهاز بيروقراطي

تتقاسم معه الوظيفة والصلاحيات تحت عنوان اللا مركزية، والذي يعكسه في الرسم البياني اختلاف درجات اللا مركزية، كما أنّ هذا المسار يُجملُ حركته في ثلاث تحولات وأجيال بارزة.

يتميّز الجيل الأول للا مركزية باعتمادها كوجه للاعتراف بالهويات الإقليمية والمصالح المتميزة للوحدات الإدارية المنبثقة عنها، وهو الوضع الذي أحدث مزيدا من الهياكل والمستويات الإدارية غير المُركزة واللا مركزية في الدولة الواحدة، فالدافع خلال هذه الموجه هو تقليص حجم البيروقراطيات المركزية المتضخمة لصالح المستويات الحكومية المحلية²²، أما الجيل الثاني والذي بدأ منذ منتصف الثمانينات، فقد حمل معه ضغوط التحولات الدولية التي أعقبت نهاية الحرب الباردة، وقد شمل مفهومها حينها تقاسم السلطة وإرساء الديمقراطية وتحرير السوق، وتقديم الخدمات وتلبية حاجيات المواطنين أكثر من كونها ضرورة بيروقراطية²³.

في حين يمكن وصف الجيل الثالث من اللا مركزية بأنه المرحلة التي اصطُبعَت بهيمنة الحُجَج الاقتصادية وراء التوجُّه نحو اللامركزية، بالاعتقاد أنّه بواسطتها يُحقَّق الأداء الاقتصادي للدول مزيدا من مكاسب الكفاءة الإدارية والنمو الاقتصادي، وهو التوقُّع المُعَوَّل الذي تدفع إليه الحكومات الوطنية وكذا المنظمات الدولية على حد سواء²⁴، دون الاعتبار لدوافع الدِّمَقْرَطة وتحقيق مزيدا من المساءلة السياسية، ويبدو أنّه العامل المُرجَّح لتنامي الإقبال نحو اللا مركزية عالميا ورواج "استحسانها" من المنظمات السياسية والفاعِلون السياسيون والمُجْتَمَعِيُّون، فالدول الراسخة ديمقراطيا تَجِدُ فيها فُسْحَةً إضافية لدمقرطة الحياة العامة، وطريقة للحوكمة ومشاركة أوسع للمجتمع المدني والقطاع الخاص²⁵، أما في خلافها والتي تَتَهَيَّبُ من تَوَسُّع ديمقراطية الحكم إلى المستويات المحلية، فتَجِدُ في المُبَرَّرَات والنواتج الاقتصادية المُحَسَّنة دافعا نحو اللا مركزية، مع وضع عين على آثارها السياسية بواسطة القدرة على التحكم في مفاعيل المنظومة

الانتخابية، وتقوية جهازها البروقراطي ووظيفته الوصائية، وهو ما تضمنه اللا مركزية الإقليمية تحديداً.

وفي المجمل فإنَّ ومهما اختلفت دوافع الدول في تنفيذ برامج اللا مركزية ونقل السلطة إلى وحدات إدارية ومؤسسية محلية، إن لتعزيز الديمقراطية أو لتحقيق أهداف إنمائية، فإننا أمام موجة يمكن تسميتها " موضحة اللا مركزية " وتوجهها يحظى بالتأييد والإقبال الشديد إن في الأوساط الأكاديمية البحثية أو لدى مقرري السياسات²⁶، لكن الذي كان وسيبقى مسيطراً على الأذهان، هو كيفية مرور الدول والمجتمعات بمقاربة " اللا مركزية " كمقاربة للحكم من حالة التهيب والشك في نتائجها وآلاتها، بل والتحذير منها سلطويًا ومجتمعياً، إلى القبول بها كفكرة عقلانية ومستحسنة قابلة للتطبيق وتؤدي إلى تجويد مخرجات الحكم والسلطة، والأبعد من ذلك " مُتَحَكِّمٌ فيها ".

المطلب الثاني: حينما تكون اللا مركزية ... إقليمية ومُستَحسنة

عبر الأجيال التي عرفت اللا مركزية ومهما تباينت خلفيات المتنظّمات السياسية تجاه المسألة الديمقراطية أو ما تُجلبه عليها الضرورات والضغوط الاقتصادية وإصلاحات البروقراطية، فإنَّ اللا مركزية وكفكرة مُستَحسنة وعقلانية وعملية قد أخذت من معنى وفكرة " الأَقْلَمَة " (Regionalization) بُعداً أساسياً في التَّصوُّر والممارسة، إذ إنَّ الترابط والتطابق بين المفهومين وما يؤدي إليه من بناء مفهوم مركب بينهما وهو " اللا مركزية الإقليمية " يُظهره بالدرجة الأولى الفحص المفاهيمي لِكِلَيْهِمَا، إذ تقدم المعاجم المتخصصة اصطلاحاً " للأَقْلَمَة "

يدور حول أنَّها "مجموعة الأعمال التي تُقدِّم عليها السلطة المركزية لإقامة مؤسسات أو صلاحيات غير حصرية أو لا مركزية على المستوى الإقليمي المحلي²⁷"، أو هي كذلك "اعتراف لمنطقة مُحدَّدة ومُتميِّزة بعدد من السمات الجغرافية و الإدارية والثقافية والمناخية، بأنَّها تُشكِّل وحدة سياسية وإدارية لها درجة من الاستقلالية عن كيان سياسي وإداري أكبر، وتتمتع بصلاحيات متشابهة أو متباينة مع وحدات أخرى²⁸."

وفي المقابل فمفهوم اللامركزية، وما يحمله من محددات، كاعتباره جزءا من إصلاح إداري وسياسي يُتَّج عنه إعادة ترتيب التنظيم الإداري للدولة، بنقل سلطة اتخاذ القرار للشؤون المحلية من المستوى الحكومي المركزي إلى مستويات مؤسسية محلية، أو إدراج مؤسسات محلية ضمن سُلُومها المؤسسيات تُعنى بذلك، هي ذاتها ما تتضمنه وما تعنيه "الأقلمة" من وجهة نظر عديد الأدبيات²⁹.

كما يظهر التطابق عمليا أيضا من كون اللامركزية لا يمكن أن تتحوَّل من التَّصوُّر والفكرة إلى الواقع والميدان العملي إلا من خلال العمليات التي تتضمَّنُها "الأقلمة"، إن من خلال التقسيم الإداري، أو تحديد المعالم الجغرافية للمناطق المحلية، أو اعتماد مستويات التنظيم الإداري للبلاد من محافظات أو ولايات ومقاطعات أو بلديات....

إنَّ الترابط بين "الأقلمة" و"اللامركزية" يدعوا إلى الاستنتاج بأنَّ اللامركزية لا تتجسَّد في الواقع إلا من خلال عملية "الأقلمة"، وهو ربط ينسجم مع التصور الذي سبق إيرادَه حول اللامركزية من كونها عملية وممارسة شاملة ذات تأثير حيوي وفعال على الأبعاد الرئيسية الوظيفية للحكومة والسلطات العمومية، وإنَّ اتحاد الفكرتين يُنتج مفهوما يحمل فكرة اللامركزية بأبعادها وتأثيراتها المختلفة السياسية والإدارية والمالية والاقتصادية، وأنَّ له محددات وأُسسا

تؤدي إلى تلکم التأثيرات، وهو " اللا مركزية الإقليمية " والتي تعني ودون المشاحة في الاصطلاحات أنها في الوقت ذاته " أقلمة للا مركزية ".

أمّا استحسان " اللا مركزية الإقليمية " فيُفهم من وجهة نظر هذه الدراسة لسبيين، الأول إجرائي، حيث ينظر إلى " اللا مركزية الإقليمية " هو كونها لا مركزية مُحطَط لها ومُنظَّمة بواسطة القانون³⁰، ومقدور من السلطات العمومية المركزية على التَّحكُّم في مدخلاتها ومخرجاتها، وخيار لم يفرضه الواقع السياسي أو الاجتماعي. بل بإرادة وحسابات سلطوية.

و الثاني موضوعي، إذ يُعتَقَد أنَّ الأركان والأسس التي تقوم عليها اللامركزية الإقليمية تحمل في طياتها عوامل التَّحكُّم من المركز سواء من حيث إنشاء الوحدات المحلية والذي يتم بقانون أو مبادرة تشريعية خاضعة بالأساس لتقدير المركز وهندسته، أو التحكم قبلها في العملية الانتخابية ومخرجاتها على الجماعات المحلية اللامركزية، وَ بَعْدِيًا بتنفيذ السياسات العمومية على الصعيد المحلي بواسطتها، فيما تكون الأداة الأبرز للتَّحكُّم هي وصاية السلطات العمومية والرقابة التي تمارسها عليها وعلى أعضائها وأعمالها وفق مقتضيات القوانين الإطارية لتلك الجماعات الإقليمية والمحلية.

إنَّ تِلْكَ المبررات هي التي تجعلها مُستَحْسَنَة ومقبولة لدى المنظمات السياسية الديمقراطية ونقيضتها التَّسلُّطية، إذ يُلاحظ أنَّ النزعة المركزية سلوك سياسي تتساوى فيها كل المنظمات، ولو اختلفت مبرراتها، والذي يكون طبيعيا عند " التَّسلُّطيات " وامتداد لعقيدها السياسية والاجتماعية والاقتصادية القائمة على " التَّمرُّز والتركيز " للسلطات والقرار والسياسات، و أيضا سلوكا مُتَّفَعًا لدى " الديمقراطية "، والتي تتصوَّر أنَّ صناعة السياسات

وتنفيذها وتسيير إجراءاتها هو جوهر عهدها الانتخابية والتمثيلية، وإنَّ التحكم في ذلك مركزيا يُعتبر أكثرَ عوائدَ انتخابية من حالة تَشَتَّت القرار وتنفيذ السياسات عبر المحليات، لتكون بذلك " اللا مركزية الإقليمية " حالة مرغوبة فيها لدى مختلف المنظمات السياسية، وهو الذي يُفسَّر تنامي الاتجاه نحوها وانتشارها خلال العقود الأخيرة. إذ على خلاف الوضع في السبعينات من القرن الماضي عندما كانت معظم الحكومات مركزية، فإنَّه في عالم اليوم يشهد اتجاه ما يزيد عن 95٪ من دول العالم نحو اللا مركزية مهما كان مستواها التنموي ودرجة ديمقراطيتها³¹.

ومن جانب آخر فإنَّ الاستحسان يجد صداه أيضا لدى المجتمعات وفعالياته السياسية والاجتماعية وتجمعاته المُوَاطِنِيَّة، ويأتي ذلك من كون اللا مركزية الإقليمية تحقق اعتبار الوحدات الإدارية المحلية جزءا من الحلقات المؤسسية للدولة واستمرار مكاني لها، والرغبة في الإلحاق المستمر بالوظائف الحكومية العامة لدواعي الارتكان على السلطات العمومية المركزية وغير المركزة لإنفاذ سياستها وقراراتها، وسدَّ فجوات العجز النسبي في إيراداتها والتكفل بالشؤون فوق المحلية المعنية بها تلك الوحدات الإدارية. و مُعَالَجَة التفاوتات التنموية وعدم المساواة بين الأقاليم خاصة تلك التي تعرف محدودية في الموارد والمخصصات المالية. وكل تلك الدواعي تجعل من اللا مركزية الإقليمية عقلانية من جهة وممكنة ومستحسنة سلطويا ومجتمعا.

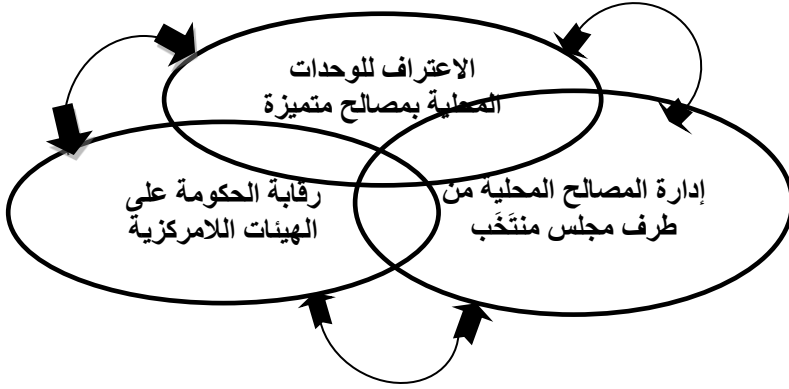
المطلب الثالث: مناقشة لأسس اللا مركزية الإقليمية

يُمْكِنُ فَحْصُ ما توفره الأدبيات من تصورات مفاهيمية حول " اللا مركزية الإقليمية "³²، من الوقوف على درجة نسبية من الاختلاف بين الفقهاء والمنظِّرين حول الأركان والأسس التي تقوم عليها هذه الظاهرة والتي تجعلها عقلانية ومستحسنة كما مر سابقا، مع ملاحظة ارتكاز أيٍّ من التعريفات على مُقَوِّمٍ مُعَيَّن، يُعْتَقَدُ حسب مُطلقيتها أنها الأساس الذي تركز عليه، ومن

باب الحصر فإنَّ مختلف اتجاهات تعريف " اللا مركزية الإقليمية " تأخذ منحنيين اثنين غير متباعدين في المضمون.

يذهب المنحى الأول إلى اعتبار أنَّها تقوم على مُقَوِّمين أساسيين بشكل مُجْتَمِع، وهما، وجود هيئات محلية مستقلة تباشر ما يُعْهَد إليها من اختصاصات وصلاحيات في نطاق حيزها الجغرافي والإقليمي، وخضوع تلك الهيئات فيما تُبَايِرُهُ من اختصاصات لرقابة من السلطة المركزية³³، فيما يذهب المنحى الثاني، وهو الغالب في الأدبيات ذات الصلة، إلى شيء من التفصيل في أُسُسِ اللا مركزية الإقليمية، دون المساس بالبعدين الأساسيين السابقين، والذي يُحدِّدُها بواسطة ثلاثة أركان متكاملة وهي: تَمَيُّز الوحدات الإدارية اللا مركزية بمصالح مختلفة عن المصالح القومية، وإدارة وتسيير تلك المصالح من طرف هيئات محلية مُنْتَخَبَة، مع خضوع تلك الهيئات وأعمالها لرقابة إدارية من السلطات المركزية أو غير المُمَرَّكَزَة. وفي الشكل الموالي رقم (04) نُلَخِّصُ النموذج الذي تعمل من خلاله الأركان التي تقوم عليها اللا مركزية الإقليمية، والمُتَّسِم بالتكامل وارتباط وتداخل كل ركن بالآخر.

الشكل رقم (04): لُكان وأسس اللامركزية الإقليمية



المصدر: إعداد الباحث.

- اعتراف للوحدات المحلية بمصالح متميزة:

تتميز الوحدات الإدارية المحلية بمصالح مختلفة عن المصالح الوطنية أو القومية يؤدي ضمها إلى الاعتراف للوحدات الإدارية المحلية بالمسؤولية عن إدارة تلك المصالح وتسييرها، وهي الخطوة الأولى والأساس في قيام اللامركزية الإقليمية³⁴، والتي ينتج عنها اعتراف الدولة للأقاليم المعنية بالشخصية القانونية والمعنوية، وما يتبع ذلك من تمتعها بموارد وإيرادات مالية خاصة، وطبقة موظفين تحت سلطة مجلس منتخب من الساكنة المحلية³⁵، ينضاف إلى ذلك تسمية ومقر خاص بها، ومجال ترابي تتصرف فيه وتمارس في نطاقه الجماعات المحلية الصلاحيات والاختصاصات المخولة لها بموجب القانون، والأهم وهو حيازتها على ذمة خاصة على الممتلكات ووسائل العمل وحق التقاضي والدفاع عن مصالحها أمام الهيئات المختصة³⁶،

وبواسطة هذا الاعتراف تَمَكَّنُ اللا مركزية الإقليمية من تحقيق جزء من الآثار المالية والاقتصادية للوحدات الإدارية المحلية شأنها في ذلك شأن اللا مركزية العامة.

- إدارة المصالح المحلية من طرف مجلس منتخب من الساكنة المحلية:

امتداد لفكرة تَمَيَّز الوحدات المحلية بمصالح مختلفة عن المصالح الوطنية، وحتى تتمكن من رعايتها وإدارتها يتطلب في هذا السياق انتخاب مجالس يوكل إليها صلاحيات إدارة وتسيير تلك المصالح، فالمضمون الحقيقي لفكرة " اللا مركزية الإقليمية " تَطَلُّبُ أن يُعْهَدَ بإشباع الحاجات الخاصة بكل منطقة إلى مؤسسة مُنْتَخَبَة من أبنائها مستقلة في عملها عن الدولة، وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها.

تَعَكِّسُ العملية الانتخابية للمؤسسات المحلية البعد والآثار السياسية للا مركزية الإقليمية، إن من حيث كونها بالأساس ممارسة سياسية وتمثيلية، أو ما يَنْتُجُ عنها من ضمان لاستقلالية المجالس المُنتَخَبَة المحلية عن السلطة المركزية وأعوان الدولة والموظفين المعيّنين، لأنَّ تعيين البيروقراطيين في وظائف إدارة المؤسسات المحلية يؤدي غالبا إلى إهدار فكرة الاستقلال³⁷، ومنه تقويض اللا مركزية.

إنَّ هذا الانعكاس والحكم ليس مُسَلِّمًا به على الإطلاق، خاصة عندما يذهب التيار البيروقراطي إلى المُحَاجَجَة بِضَعْف كفاءة المُنتَخِبِينَ على التصرف وإدارة الشؤون العامة وأنَّ الذي يَضِطُّ أعمالهم هو القانون المجرّد عن فلسفة وإرادة المركز المتحوّلة، و بالتالي الاعتقاد بأنَّ تبعية المسؤولين المحليين للمركز بواسطة التعيين لا يؤدي إلى إهدار استقلالية المجالس المحلية، خاصة

مع اتساع حركة الديمقراطية و تطور العمل الحزبي المحلي وتنظيم التكوين السياسي والإداري لمتخبيهم، وقيام الأحزاب السياسية بدور فعال في تجويد أداائهم³⁸، لكن واقع الممارسة يشهد بنزوع أعوان السلطة المركزية باستمرار إلى هدر استقلالية المتخبيين المحليين، وهو ما يجعل من تلك الحجج واهنة أمام أطروحة التخلي عن الانتخاب لصالح التعيين في مناصب إدارة الهيئات الا مركزية الإقليمية³⁹، وأنه لا مناص من الفعل الانتخابي لتعزيز استقلالية تلك الهيئات.

- رقابة من الحكومة على هيئات الا مركزية الإقليمية:

وجود رقابة إدارية من الحكومة المركزية على الهيئات الا مركزية المحلية كركن من أركان الا مركزية الإقليمية يعني توافر وظيفة إدارية مهمة وأساسية في هذا النوع من التنظيم الإداري للدولة وهو " الرقابة "، وهو ما يعكس أثرا ووظيفة إدارية للا مركزية الإقليمية شأنها في ذلك شأن الا مركزية العامة، كما أن هذه الرقابة تمثل أحد محددات عقلانية الا مركزية الإقليمية وقابليتها للاستحسان من وسط اجتماعي وسياسي تعود على المركزية أو ينجذب نحوها بتعلات مختلفة، وهو ما يقع من خلال قدرة السلطة المركزية على التحكم المرن في خطوطها، وممارستها لرقابة إدارية على الجماعات المحلية أو ما تسمى أيضا " الوصاية الإدارية ".

تأتي " الرقابة الإدارية " على الجماعات المحلية في سياق موازي للاستقلالية التي تحوزها هذه الجماعات الإدارية، ووجودها يعني نوع من الترشيح لتلك الاستقلالية الناتجة ضمينا عن الشرعية الانتخابية، والتي لا يمكن أن تفهم أنها استقلال وحرية مطلقة في اتخاذ القرارات⁴⁰، ولا أن تصل الاستقلالية إلى الحد الذي تعرض فيه الدولة إلى التفكك، وتكون عندئذ لا مركزية سياسية تعتبر فيها الهيئات المحلية دولا مستقلة داخل الدولة الواحدة⁴¹، في حين أن الفهم المعتدل

للاستقلالية ينبغي أن يظل في إطار حماية الهيئات اللا مركزية من الإذعان لكل أوامر السلطة التنفيذية، وأنَّ الاستقلالية هي قبل كل شيء استقلالية تجاه السلطة التنفيذية التي تُمسكُ بدواليب الإدارة في الأنظمة الديمقراطية وغير الديمقراطية⁴².

مرونة الرقابة الإدارية المركزية على هيئات اللا مركزية الإقليمية تأتي من كونها ليست من نوع الرقابة الرئاسية التي يعرفها النظام الإداري المركزي، ولكنها نوع أخف يستجيب لمعنى الاستقلالية الذي تتمتع به المحليات من ناحية، ولمعنى تبعيتها للدولة من ناحية أخرى⁴³، أي أنَّ الدولة هي التي تمنح هذه الاستقلالية وتتحكم في مداها، والتي تفترض أنَّ الهيئات اللا مركزية المحلية تمارس أعمالها بكل حرية، لكن في ظل القوانين العامة للدولة، وضمن نسيج مترابط من مختلف المؤسسات التي تنفّرع عن الدولة الأم ومركز سلطتها الحاسم والبات⁴⁴.

يُقصدُ بالرقابة الإدارية على الجماعات المحلية اللا مركزية تلكم التدخلات الرقابية التي تُباشرها الحكومة المركزية بواسطة هيئاتها غير المُركزة، على الهيئات اللا مركزية المحلية إن عليها كُليَّة أو ما يُعرف بالرقابة على المجلس المحلي المنتخب، أو الرقابة على أعضائه، أو على أعمال المجلس وقراراته، في حين يجري على نطاق المتأثرين بالمدرسة الفرنسية الاصطلاح على هذا الركن بـ " الوصاية الإدارية ".

إنَّ من متطلبات إعادة النظر في هذا المستوى هو النظر في هذا الاصطلاح الأخير خاصة، والذي به حمولة من التبعية والإلحاق للهيئات اللا مركزية بالحكومة المركزية، في حين يُفترض أنَّ مدخل تكريس الاستقلالية يأتي من خلال الكفَّ عن ما يفيد بوجود هذا الإذعان للهيئات اللا مركزية الإقليمية في علاقتها بالحكومة المركزية، والذي تُجسِّده " الوصاية الإدارية " نظرياً أو ربما

في واقع الممارسة، في حين أنَّ اتساقها مع مبدأ الاستقلالية يقتضي بأن توصف وتمارس كرقابة إدارية مركزية على الجماعات المحلية ومنع إمكانية الانحراف بالسلطة المحلية لغير الانسجام مع نسق مؤسسات الدولة، أو ربما تعريض المجتمعات المحلية لمخاطر جراء ذلك.

يؤدي تداخل وترابط أركان وأسس اللا مركزية الإقليمية إلى إثبات الفرض المعقود حول اندماج اللا مركزية كفكرة عامة مع اللا مركزية الإقليمية وأنها تطبيق عقلائي لها، وأنَّ ما عنته اللا مركزية من وجود هيئات مستقلة إداريا وماليا وشيئا ما سياسية، ونقل لجزء من السلطة إلى المحليات، هو ما تحقّقه اللا مركزية الإقليمية، وأنَّ انتشارها في أجيالها المختلفة مارسه أنظمة الحكم وتلمسته المجتمعات إلا من خلال محدداتها التي توفر حضورا للمركز في الأقاليم وكذلك تمثيلية لمصالح السكان وحاجياتهم.

المبحث الثالث: اللا مركزية الإقليمية: الوجود وظروف الإخفاق

إذا كانت اللا مركزية الإقليمية تطبيق عقلائي للا مركزية العامة، فيعني ذلك أنها استطاعت على نحو ما بجعل الحكومة من حيث الوظيفة والأداء قريبة من عناصر بيئتها، بنقل السلطة والتصرف والصلاحيات إلى مستويات مؤسسية نابعة من الإقليم، وتحت الرقابة السياسية والانتخابية لساكنته، لتُشكّل نقطة تحول في علاقات المنتظم السياسي تجاه بيئته، وأكثر استجابة لمطالب الساكنة وانتظاراتها، وإنَّ حالتها المثلّي تصل إلى تحقيق التنمية والمساواة النسبية في مؤشراتهما بين مختلف أنحاء البلد الواحد، وتعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي وزيادة منسوب مشاركة المواطنين في الشأن السياسي والشأن العام واندماجية أفضل لمختلف مكونات المجتمع، ومزيدا من الكفاءة الإدارية والوفاء بالتزامات تقديم الخدمات العمومية وتحسينها، بطريقة مُنصّفة

ومتجاوبة مع حاجيات السكان، فإنه بالمقابل تُحاجج اتجاهات بحثية عديدة وتقارير ميدانية عبر العالم متوجسة من هذا التفاؤل المفرط فيما يمكن أن تحققه فكرة اللا مركزية وتطبيقاتها المختلفة، إذ تتعاضد مؤيدات ترصد ما يمكن أن يسمى " إخفاقات اللا مركزية "، والقول هنا بالإخفاق تنسب لفشل اللا مركزية الإقليمية في الوفاء بوعودها.

المطلب الأول: القطع مع حقبة المركزية: ممكن، ولكن؟

تقدم فكرة اللا مركزية - وتجسده الإقليمية - وعدّها الأبرز بالقطع مع حقبة ماضية ميّزتها المركزية الشديدة، والتي كانت عواقبها وخيمة على السياسة و الاقتصاديات وحتى المجتمع، فالمركزية عبر الدول ما أنتجت إلا تحوّلاً سيئاً في بنية السلطة، من سلطة المؤسسات ولو كانت مركزية إلى سلطة بيد أشخاص يُخضعون المُقدّرات العامة لذواتهم ومصالحهم الشخصية أو الزبائنية، وهو الذي يؤدي إلى مُراكمة المظالم واختلال في توزيع الثروة والموارد، ومساحات واسعة من الفقر والإقصاء والغضب والتطرف⁴⁵.

وهو الوضع الذي تُواجهه الحكومات إما بإحلال اللا مركزية والاستجابة لمطالب نقل السلطة إلى الأطراف والأقاليم، بطريقة سلسة ومُتدرّجة كمبادرة سلطوية وبدون ضغوط سلبية على الاستقرار السياسي والاجتماعي، أو تُواجهه بالرفض، والذي وإن استمر ولو لعقود فإنّ انتقال السلطة وإحلال اللا مركزية سيكون بحكم الأمر الواقع، وقد تجسده نُخب سياسية جديدة تزيح النُخب المركزية السابقة⁴⁶، ولا يُدرى الكُلْفَة جراء ذلك.

وفي كلا الحالتين فإنّ اللا مركزية هي عنوان لمرحلة سياسية جديدة تتبنى حلولاً لأزمات مُستَحْكَمَة تَسَبَّب فيها الأداء السياسي و الاقتصادي المُركَز، وهي أحد مرادفات التحوُّل السياسي الذي تتعاقد فيه مع دَمَقَرَطَة الحياة العامة، لذا تشير مجموعة متزايدة من الأدلة إلى أنّ اللا مركزية تُكسِبُ الدولة وبالتالي مؤسساتها قوة مضافة، ويجعلها أكثر " ليونة " وقدرة على الاستجابة والتكيف مع الصدمات ومقاومتها، إذ تعزز اللا مركزية كثافة الهيكل الحكومي وبصيغة منتخبة محلياً، مما يُؤلِّدُ المزيد من حلقات التغذية الراجعة بين المحليات والحكومة المركزية، الأمر الذي يجعلها أكثر حساسية للمطالب والشكاوي المحلية⁴⁷.

لكن النُظْم شديدة المركزية من الصعب أن تتقبل نقلها لجزء من سلطاتها بعيدة عن المركز، وهي التي بذلت أوقات طويلة في تركيزها، ومن ثَمَّ فإنَّ لجوءهم إلى الإصلاحات اللا مركزية والإقليمية يكون موضع شك، وهو ما يؤدي إلى تشويه هذه الإصلاحات ومحدودية نتائجها⁴⁸، والدليل الذي يساق في هذا الصدد طبيعة الإصلاحات المتخذة وإحكام قبضة الوصاية المركزية على الجماعات المحلية، والارتكان إلى جعلها ذات طبيعة فوقية، دون حاجتهم إلى مد اللا مركزية بُنْيَة تحتية مجتمعية وتمويلية تكفل استدامتها ونجاحها.

إذ يُلاحَظ أنّه رغم الفترة الطويلة من المركزية الشديدة التي انتهجتها جل الدول الإفريقية والآسيوية ومنها العربية خلال الخمسين سنة الماضية، والتي أدّت إلى نتيجة واحدة وهي فشل نماذجها التنموية وحدوث اضطرابات عميقة في العلاقات الداخلية بين المجتمع ودولته، ودخولها لعصر الإصلاحات اللا مركزية، على الأقل منذ الثمانينات من القرن الماضي لظروف داخلية أو ضغوط دولية، أو استفاقة من محدودية المركزية وقصورها، إلا أنّ هذه المنطقة من العالم، خاصة منها العربية والإفريقية ما زالت تُعَدُّ الأكثر والأشد مركزية في العالم، فيظهر من خلال مؤشر " متوسط نصيب الجماعات المحلية والإقليمية من الإنفاق الوطني " وهو أحد المؤشرات

الدالة على مدى وجود اللا مركزية ودرجة تطبيقها، أنه في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية "OECD" يتعدى المؤشر حاجز الـ 35٪، في حين لا يتعدى الـ 05٪ في الدول العربية وحوالي 08٪ في الدول الإفريقية⁴⁹، وهما المنطقتين من العالم التي يُفسَّر فيهما وجود اللا مركزية - إن وُجِدَت - بصبغة وظيفية لمزيد من هيمنة وقوة الحكومة المركزية⁵⁰، وليست عملية نقل للسلطة من المركز إلى المحليات والأطراف.

المطلب الثاني: إدماجية للمجتمعات وإدارة ما بعد الصراع ... فرصة حذرة

فالمجتمعات التي تُعرَف تنوعاً ديمغرافياً وجغرافياً واختلافاً اثنياً وعرقياً أدى أو يوشك أن يتحول إلى صراع أو احتراب داخلي، تكون بحاجة إلى حوكمة تُدير هذا التنوع والاختلاف، إذ تمنح اللا مركزية المجموعات المنسجمة بعامل ما والمتمركزة في إقليم معين شيئاً من الاعتراف بخصوصيتها، وبالتالي القدرة على اتخاذ قرارات تُخَصُّ بعض القضايا التي تؤثر على حياتهم وتلك الخصوصية⁵¹، كما يمكن بواسطة اللا مركزية الإقليمية أن يَتَمَتَّع كل إقليم من البلاد من عدالة نسبية في توزيع الثروة وتقديم خدمات أفضل ومناسبة للسكان، ولأجل ذلك يُنظر إلى أن " اللا مركزية الإقليمية " هي المقاربة الأكثر شيوعاً في هذا السياق⁵².

كما تؤدي اللا مركزية ومهما كان شكلها وتدرجاتها ذات المفعول تقريباً في حالات الصراع وما بعد الصراع وتبعات الانقسامات الوطني الداخلية، والتي تقف في العادة ورائها أسباب مرتبطة بالصراع على الموارد أو الحكم والسلطة، أو ذات طبيعة أيديولوجية، فإنَّ " اللا مركزية " تُساهم في إمكانية التخفيف من حدة الصراعات أو حتى وأدِّها على المدى القصير و

المتوسط على الأقل، وتأجيل الانفصال وانهيار الدولة الوطنية الموحدة، حتى وإن كان ذلك احتمالاً وارداً ومُرجّحاً لتوفر ظروف ومسببات حدوثه الداخلية، أو دفع من أطراف خارجية باتجاهه، كتسويات مُقترحة، أو قد تكون في وضعية المستفيد من الانفصال⁵³، كما وُجد أنه في الحالة التي تتوجّه فيها الدول المعنية بخطر الصراعات والانقسامات الداخلية وبشكل استراتيجي واستباقي إلى اعتماد اللا مركزية وما تقتضيه من توجيه مستويات عالية نسبياً من الإنفاق والتوظيف للمستوى المحلي و اللا مركزي تكون أقل احتمالية لحدوث صراع عرقي وانقسام مجتمعي فيها⁵⁴.

لكن في الوقت ذاته يتجه جانب آخر من النقاش حول دور اللا مركزية في حلحلة الصراعات والانقسامات الوطنية إلى الشك في دورها وإخفاها في ذلك، أي بين قُدّرتها على إخماد نار الصراع الطائفي والعرقي أو تأجيجه، فرغم اتساع تجارب الإخماد وأنّ اللا مركزية قد تقلل من الصراع العرقي والانفصال بشكل مباشر، وما تؤديه نسختها الإقليمية خصوصاً بتقريب الحكومة من الشعب وزيادة فرص المشاركة في الشأن العام وممارسة إدارة وتسيير الإقليم بواسطة ممثليه المنتخبين من طرفه، لكنها في تجارب أخرى قد تُحقّق وتزيد من حدة الصراع العرقي والانفصال بشكل غير مباشر، خاصة إذا عملت منظومة الحكم على تشجيع نمو الأحزاب ذات البعد الإقليمي حصراً والطائفي والإثني عرقاً أو معتقداً أو لغة، والتي قد تُبطن الانفصال وتعمل جاهدة على زيادة الصراع العرقي بتكريس الخطاب الهووي **** المستنزف لجهود الإدماج، وإصدار تشريعات غير اندماجية تُكرّس ذلك⁵⁵.

تحضر في السياق العربي والإفريقي شواهد عدة على إخفاق اللا مركزية وفشلها في التخفيف من حدة الصراعات الأهلية وتلافيها، ففي بلد مثل العراق والذي لم يكن انتقاله من

المركزية الشديدة عقب احتلاله سنة 2003م إلى نظام لا مركزي مضمونا، رغم تبني الدستور إقامة نظام فيدرالي لا مركزي منذ سنة 2005م، لكن ذلك لم يتحقق فعليا بسبب مُعْطَيْنٍ على صلة باللا مركزية، فمن ناحية تُواجهُ اللا مركزية عقبة الانقسام الطائفي والعِرقي، والذي فشلت الأحزاب والتيارات السياسية القائمة أساسا على هذا البعد في تحقيق الاندماج الوطني، والتي تعمل على تغذية التناقض السياسي والطائفي بينها بشكل مستمر، ومعتمدة عليه كأداة سياسية للبقاء في المشهد، وعليه أضحت اللا مركزية مُحاطة بصراعات أكبر على السلطة بين تلك النخب والفصائل، ومن ناحية ثانية فإنَّ النخب العراقية رغم افتراض قبولها بمنطق اللا مركزية بحكم واقعها الطائفي، فإنَّها تفضل منطق اللعبة الصفرية الإقصائية، إذ في معظمها تشترك في كونها "مَهْوَسَة بنزعة مركزية"⁵⁶.

حتى تستطيع منظومة اللا مركزية تحقيق وعدها الإدماجي للمجتمعات المنقسمة، فإنَّه يشترط على ألا يكون اعتناقها من الحكومات المركزية مجرد وسيلة لاختراق الوحدات الثقافية المحلية، وأن تكون مصحوبة بتوسيع دور الانتخابات المحلية في تولية المسؤولين المحليين، وأقلَّمة على أسس موضوعية وليست هَوَوِيَّة، وزيادة مُخَصَّصات الإنفاق المحلي، وتعزيز اللا مركزية الإقليمية بمحدداتها الموضوعية، وفي ظل حكومة مركزية حازمة وقادرة على فرض النظام العام، لأنَّه في العادة ستكون المستويات الحكومية المحلية عُرضَة للهشاشة وعدم القدرة على الضبط المحلي، فبغير تلك الشروط تتحول المكاسب السياسية والاقتصادية للا مركزية إلى نتائج عكسية تُقَوِّضُ المنظومة المحلية وتُعاكس وعودها في المساعدة على تحقيق انسجام وطني واستقرار اجتماعي⁵⁷.

المطلب الثالث: تحقيق أداء اقتصادي أفضل: الوعد والشك

في هذا الصدد يذهب الأساس المنطقي لفكرة اللامركزية من كونها المقاربة التي تحقق مُستَهَدَفَات تنمية واقتصادية، وعَدها هنا أنَّ اللامركزية الإقليمية يكون من مخرجاتها زيادة مشاركة الناس في التنمية المحلية والتخطيط لها وإدارتها، مما يؤدي إلى إحداث اختراق سياسي وإداري من قبل المواطنين في منظومة الحكم، والذي يُسهم في خلق عدالة اجتماعية وتوزيعية بفضل إدارة أكثر قرب للمواطنين تتمكن من التغلغل بمرونة في المناطق المعزولة أو المتخلفة تنمويا، مما يجعل مختلف أقاليم البلاد متقاربة في المؤهلات التنموية والاقتصادية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى طفرة وحركية اقتصادية ينجّر عنها في المدى المتوسط على الأقل استقرار ونمو في مؤشرات الاقتصاد الوطني الكلي⁵⁸.

يرى أنصار التنظيم الإداري الإقليمي اللامركزي أنَّ له نتائج مُهمّة على الخدمة العمومية وتحسينها، إن من حيث تحسُّن الوصول إليها والاستفادة منها، وكذا جودتها وزيادة الابتكار الإداري⁵⁹، كما يؤدي إلى تعزيز كفاءة التوزيع، والتي ستكون نتاج لمطابقة نسبية بين توفير السلع والخدمات و تفضيلات المواطنين، وأيضا من خلال ما تُكرّسه اللامركزية الإقليمية من مساءلة عامة للمسؤولين المحليين والأجهزة التمثيلية بواسطة الآليات الانتخابية⁶⁰، كما يُعتَقَد على نطاق واسع أنَّها تقدم وعودا مهمة على الصعيد الاقتصادي والتنموي بوصفها نقل لسلطة ومسؤولية التخطيط والإدارة، وتقدير توزيع الموارد إلى مستويات إدارية وسياسية محلية بعيدة عن المركز ومنطقه، وهو الأمر الذي يُفترض أن يؤدي إلى عدالة توزيعية، وتَجَلُّل من السكان أفراد ومجموعات قادرين على صون وحماية مصالحهم، مما يقلّص من عوامل النزاع المهددة للاستقرار والسلم الاجتماعي المحلي والوطني⁶¹.

يصوغ المشككون في هذا الدور عديد الأدلة على إخفاق نسبي للا مركزية وخاصة الإقليمية في تحسين البنية الاقتصادية للمحليات وبالتالي الدولة ككل، ومن ذلك أن العمليات الاقتصادية مرتبطة بمنظومات وظروف أخرى، وليست منفصلة بذاتها، حتى يصدق قياسها وتأثيرها، لذلك تتجه عديد الأدبيات إلى ما خلاصته أن اللا مركزية لها نتائج متباينة وغامضة ومتناقضة في تأثيراتها على جودة الخدمات العامة والرفاهية والحوكمة والنمو المحلي⁶²، وأنها لها بعض المآزق التي تجعل من الإدارة المحلية واللا مركزية أكثر سوءاً من الحكومة المركزية، بإنتاج حالة من عدم المساواة بين المناطق واختلافها في قدراتها الاستخراجية ونقص التمويل، وعجزها عن التحصيل الجبائي⁶³.

يتج الإخفاق في تجسيد هذا الوعد بفعل عدم التواكب بين الأبعاد الثلاثة الأساسية للا مركزية الإقليمية من مالية وسياسية وإدارية، فالإقليمية وحدها لا تجدي في حالة عدم توفر مقومات اللا مركزية المالية، وتمويل كاف من الحكومات المركزية للجماعات الإقليمية واللا مركزية، وعدم تمتيعها بجهاز إداري يتسم بقوة إنفاذ القرارات الضريبية⁶⁴، أو وقوع الجماعات المحلية ضحية خطاب سياسي شعبي تُرضي قواعدها الانتخابية بعدم فرض ضرائب محلية ولو على حساب تمويل ميزانيتها، أو حتى رفض المواطنين لدفع الضرائب المحلية، وعدم ممارسة التحفيز لذلك⁶⁵، وهي كلها عوامل تجعل الأداء الاقتصادي للا مركزية الإقليمية مختلاً وضعيفاً، كما هو مرصود في دول الشرق الأوسط والشمال الإفريقي حيث تقع اللا مركزية الإقليمية تحت رحمة التحويلات المالية الحكومية المركزية، دون مقدرة على توليد الإيرادات من نطاقها الإقليمي، إضافة إلى الاستقلالية الضئيلة والتي تكاد تكون منعدمة بفعل الرقابة الإدارية القوية من الهيئات المركزية وغير الممركزة للدولة تجاه الكيانات اللا مركزية⁶⁶.

المطلب الرابع: وعود ديمقراطية وتجديد للنخبة السياسية

إن تناسبت الوعود السابقة للا مركزية، فإن المراهنة على قدرتها على الوفاء بالوعود ذات الطابع السياسي، وارتدادات ذلك على الديمقراطية والتغيير السياسي نحو نظم سياسية أكثر تمثيلية أيسر في التحقق والملازمة، إذا صاحب إحلال اللا مركزية استماتة مجتمعية، وإرادة سلطوية مؤمنة بما يمكن تحقيقه من مكاسب جزاء ذلك، والمؤكد فيما تذهب إليه جُلُّ الأدبيات أن هناك أدلة واسعة النطاق على وجود علاقة بين الديمقراطية واللا مركزية، وإن كانت مُتَعَدِّدَةُ الأوجه وليست ثابتة أو متماثلة في كل الديمقراطيات، إلا أنه ثمة إجماع على المردود الإيجابي للا مركزية على الديمقراطية وتعزيزها⁶⁷، وهو الذي توخاه منذ قرنين أو يزيد كل من "جون ستيوارت مل" في مُصَنَّفِهِ "الحكومة التمثيلية"⁶⁸، و"أليكس توكفيل" في "الديمقراطية في أمريكا"⁶⁹، وكلاهما يرى بأن الجماعات المحلية والنظم البلدية وبالتالي اللا مركزية هي مدارس وروافد لتعلم الشعوب معنى السياسة والحرية والديمقراطية.

تتعدد الوعود التي تُقَدِّمُها فكرة اللا مركزية وتطبيقاتها للديمقراطية، وتجعل مختلف الدول تختارها كأسلوب لتنظيم الأقاليم وتصريف شؤون الوحدات الإدارية المحلية، إذ يمكن أن تساعد اللا مركزية في تجديد النخبة السياسية من خلال خلق ساحات جديدة لظهور القادة، خاصة في تلك البيئات التي تعاني ضمورا سياسيا، والذين يمنحهم العمل السياسي المحلي من خلال اللا مركزية فرصة لاكتساب الخبرة والتعلم السياسي⁷⁰، كما أن النَّفْسُ الديمقراطي الذي تحمله اللا مركزية قد يُخَفِّفُ من وطأة وبيروقراطية الدولة المركزية وبطشها أحيانا⁷¹.

إنَّ التَّمَّاس الموجود بين المواطن والمؤسسات اللا مركزية يجعل المواطنين أكثر شعوراً بالقرارات المتَّخذة ومقدِّرة على تَلَمُّس إسهاماتهم الضريبية وآثار فعلهم الانتخابي، وبالتالي زيادة مشاركتهم في عملية صنع القرارات المحلية⁷²، والمهم يكون في استئناس المواطنين بممارسة الحكم من طرف مُمَثِّلِينَ مُنتَخَبِينَ قريين منهم، وهو ما يُجَرِّجُهُمْ من دائرة المواطنين السليبين تجاه السياسة وتفاعلاتها، لتكون اللا مركزية آلية ديمقراطية لا يمكن تجاوزها⁷³، ومن جانب آخر فاللا مركزية تُتِيح إمكانية زيادة المساءلة أمام المواطنين ودفعي الضرائب، من خلال زيادة إمكانية الوصول إلى عملية صناعة القرار من خلال الترشح أو القرب من المُمَثِّلِينَ وصانعي السياسة المحلية، ويرى الكثيرون أنَّ اللا مركزية بهذا الشكل تكون مقارنة أساسية في الحد من الفساد ومقاومته، على الرغم من وجود أدلة متناقضة حول هذه الجزئية، إلا أنها تبقى أفضل بكثير من إعادة المركزية⁷⁴.

أما الأهم فإن اللا مركزية يُمكنُ أن تُقلِّص من حجم أزمة التمثيل السياسي، بِمُفْتَرَضٍ أنَّ المُنتَخَبِينَ المحليين أكثر ولاء لالتزاماتهم تجاه ناخبهم، وذلك لتوافر عوامل من مثل تقارب خطوط التماس المباشر واليومي بين طرفي المعادلة التمثيلية على المستوى المحلي، وإمكانية ممارسة الناخبين للرقابة النَّاجِزة على مُمَثِّلِيهِمْ، وتحفيزهم على تنفيذ وعودهم بشكل يقترب من تلبية مطالبهم والخدمة منها خصوصاً، فبذلك تكون اللا مركزية حاجزا لا يسمح للسياسيين المحليين التخلي عن مسؤولياتهم وتحسين أدائهم التمثيلي⁷⁵.

لكن بالمقابل فإنَّ إخفاقا كبيرا تتعرَّض له اللا مركزية الإقليمية من بوابة التمثيل الديمقراطي والانتخابي، إذ أنَّها لم تمنع من وصول ضعيفي التكوين ومحدودي الخبرة في التصرف والتسيير إلى الموقع القيادي اللامركزي، والذين بإمكانهم الوقوف بِنِدْيَةٍ في وجه أعوان الإدارة المركزية المتواجدين معهم على ذات خط الصلاحيات والاختصاصات⁷⁶، كما أنَّ الانتخابات

المحلية لم تؤد وظيفتها كآلية للمساءلة السياسية للمتخبين و المسؤولين المحليين بل توصف في البلدان النامية تحديدا أنها آلية فجوة للمساءلة السياسية نتيجة الهيمنة التي تفرضها الشبكات الزبائنية المحلية عليها، وتحويلها للحدث الانتخابي كسوق سياسي منفلت، وليس لعرض البرامج القائمة على تحقيق الاستثمار وتعزيز المنفعة العامة⁷⁷، وسيادة منطلق الولاءات العرقية والمحسوية وسطوة المال السياسي المحلي على مُدخلات ومخرجات العملية الانتخابية المحلية⁷⁸.

تكون الانتخابات المحلية في ساحات الديمقراطية مشوهة وغير ذات معنى في سيورتها ونتائجها في تجديد النخبة السياسية المحلية بفعل عوامل التحكم التي تملكها الحكومات المركزية في هندسة العمليات الانتخابية وهندسة التنافس نحو المجالس المنتخبة ومنها المحلية، أو قد تحمل الانتخابات المحلية تناقضات النسيج الاجتماعي المحلي، والصراعات القبلية والنخب التقليدية إلى مداولات المجالس اللا مركزية لتدار هيئاتها على ذلك الأساس من الصراع ومقاومة كل ما يؤدي إلى كفاءة اللا مركزية إن لم يوافق مصالحها، كما هو شائع في إفريقيا⁷⁹.

إنَّ الاكتفاء بذكر تلك الوعود الرئيسية الأربعة، ليس معناه وقوف اللا مركزية والإقليمية عند هذا الحد مما تَبَسَّرُ به، بل يسرد أنصارها تفصيلات كثيرة تتعدى ما ذُكر هنا، لكن من وجهة نظر هذا البحث فإنَّ الوعود لا يمكن أن تتخطى الأبعاد الرئيسية لكل الظواهر، وهي الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، وهي السياقات التي يتلاقى عنده ما ذكر أعلاه، ولكل منها قصور ومحاذير وإخفاقات.

الخلاصة

عاجلت الدراسة متطلبات إعادة النظر في اللا مركزية عموماً والإقليمية خصوصاً، من زاوية أنَّ الثانية هي الإطار الفكري الضابط للا مركزية الإقليمية وأنَّ الأساس الذي تقوم عليه هي وعودها و ما تبشر به، في مقابل أنَّ إخفاقاتها هي مساحة البؤن بين تلك الوعود و واقع الممارسة.

- إعادة النظر في اللا مركزية كاتجاه عالمي حاضر بقوة في النقاش البحثي ولدى صناع القرار والسياسات، يمر عبر تجلية حقيقة فكرتها، والمشكلات التي يواجهها مفهومها، لذلك لا ينظر إليها أنَّها أشكال وأنماط مختلفة، بقدر هي درجات، واللا مركزية الإقليمية هي صورتها الأبرز، وشكلها العقلاني والمستحسن والعمل في تطبيقها.

- يقع مفهوم اللا مركزية ضمن دائرة المفاهيم التي يحصرها قدراً من الارتباك، وذلك لأسباب مختلفة، ومنها غياب الإجماع حول آثارها ونتائجها وتصميمها المناسب، وتجاذب عديد حقول المعرفة للأحقية بها، مما يؤدي إلى تصورهما بطرق غير متماثلة ومتجانسة، كذلك تميزها بأنها الظاهرة التي لا تخضع لقواعد نظرية ابتداء، بقدر ما تحكم البيئة والسياقات في تمظهرها وأدائها ونتائجها.

- المفهوم الأنسب للا مركزية هو كونها عملية شاملة بتأثيرات حيوية مختلفة، سياسية وإدارية واقتصادية مالية، وأنَّ تعريفها الأقرب يأخذ قوته من خلال مؤشرات تكيفية

تشمل وتغطي مختلف تلکم الأبعاد والتأثيرات، وأنّ اللا مركزية الإقليمية بواسطة أركانها وأسسها هي التي تضمن هذا المفهوم.

- يتأكد أنّ اللا مركزية الإقليمية هي الوجه الأبرز للا مركزية وصورتها التطبيقية الأوضح، فمن خلال انتشارها عبر العالم كانت وستظل الأقامة العملية الأساسية لأي إصلاح لامركزي.
- أنّ اللا مركزية الإقليمية يقع استحسانها سلطويا ومجتمعيا، من كونها مخطط لها بواسطة القانون ومتحكم فيها، فمن الجهة السلطوية فهي مُهندسة بإرادتها وحساباتها، وترضي نزعتها المركزية مهما كانت درجة ديمقراطيتها راسخة أو صورية، ومن الجهة المجتمعية فهي تضمن قدرا مقبولا من تمثيلية المواطنين ومشاركتهم السياسية.
- مما يُدخل اللا مركزية الإقليمية دائرة الإخفاق، هو لجوء الحكومات المركزية إليها لم يكن قناعة خالصة، بقدر ما هو صبغة وظيفية لمزيد من هيمنة وقوة المركز، حيث تحضر إرادته في ممارسة كل أركان ومحددات الإقليمية، كما يمارس المركز نقلا صوريا وشكليا للسلطات إلى المحليات.
- حتى تؤدي اللا مركزية الإقليمية إلى اندماجية المجتمعات المحلية وتقليص مساحات الانقسام الأهلي والمجتمعي مشروط بالحد من تدافع العملي السياسي والحزبي المحلي والوطني بواسطة بذور التمايز والانقسام المجتمعي الطائفي والعرقي، ومشروط بتوسيع دائرة الانتخابات المحلية في تولية المسؤولين المحليين، وعدم الالتفاف عليهم بطبقة واسعة من البيروقراطيين المحليين.

- يُشترط لنجاح اللا مركزية الإقليمية حتى تعمل لتحقيق الانسجام المحلي وبالتالي الوطني، هو ارتكاز الأقلمة على أسس موضوعية وليست هَوَوِيَّة أو ظرفية، وزيادة مخصصات الإنفاق المحلي وفي ظل حكومة مركزية حازمة لحماية تنفيذ برامج اللا مركزية الإقليمية.

- التشكيك في الدور الاقتصادي والتنموي للا مركزية الإقليمية يجد صدها في النتائج المتباينة والغامضة لها، و كذلك في وقوع العمليات الاقتصادية تحت تأثير منظومات أخرى، قد تكون اللا مركزية الإقليمية أضعف حلقاتها.

- رغم أنَّ اللا مركزية الإقليمية تجعل المواطنين أكثر استئناسا بممارسة الحكم المحلي من طرف ناخبين منهم ومنتخبين من طرفهم، إلا أنَّ الانتخابات المحلية لم تمنع من وصول ضعيفي الخبرة في التصرف المحلي إلى مراكز القيادة اللا مركزية، كما أنَّها تتعرض إلى عوامل الإفساد السياسي في مُدخلاتها وظروفها ونتائجها، وهو ما ينعكس على وعود اللا مركزية الإقليمية، والأخطر أنَّ تسهم الانتخابات المحلية وممارسات المؤسسات اللا مركزية الإقليمية في تقويض الانسجام المجتمعي المحلي فالوطني.

إنَّ أهم ملحق لإعادة النظر في اللا مركزية الإقليمية توصلت إليه الدراسة، إضافة إلى الحجية المقبولة التي تعارض ما يذهب إليه الرافعون لسقف التوقعات الإيجابية منها، فإنَّه ينبغي النظر إلى اللا مركزية بدرجاتها المختلفة وخاصة الإقليمية بوصفها تغيرا في بنية الحكم ومستوياتها، على أنَّها منظومة تحكمها النسبية إن في وعودها ومخرجات توقعاتها، وأيضا النسبية حتى في الإخفاقات، ومعنى ذلك أنَّها منظومة تملك عناصر القوة في تحقيق نقل السلطة والموارد إلى

المحليات، لكنها تواجه تحديات تقف حاجزا في إحلالها بشكل مقبول، ولعل الأبرز منه هو نظرة المركز ومعتقداته تجاه الأقاليم وتمتعها بسلطة محلية، فتحليل نسق الإخفاقات السابقة يثبت وجود قوة جذب معاكسة للا مركزية يمارسها المركز ويفرضها، والذي يرغب دائما في وجود اللامركزية تحت سقفه وحساباته.

الهوامش :

- ¹ -Peter K. Eisinger, " The Conditions of Protest Behavior in American Cities ". **American Political Science Review**. USA .Volume (67), Issue (1), (March 1973), pp11-28.
- ² - Pranab Bardhan, " Decentralization of Governance and Development" . **Journal of Economic Perspectives** .USA . Volume (16), (Number 4 ,2002) p. 185.
- ^{**} - Ezra J. Karmel." Decentralising Government What You Need to know Democracy " ,p 07, Briefing Paper, 87. Published JUNE 2017, 03/01/2023, :Posted on a site: " **Reporting Intrnational, View date Available at the linkhttps: https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/2855DRI-BP-87-English.pdf.**
- ³ - Aaron Schneider. " Decentralization: Conceptualization and Measurement" . **Studies in Comparative International Development** , Volume (38) , (03), (2003, September). p. 32.
- ⁴ - Michael Mbate." Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence" . **Journal of African Democracy and Development** , Volume (01) , (Issue 2), (2017),p. 02.
- ⁵ - Raúl A Ponce-Rodríguez, Charles R Hankla, Jorge Martinez-Vazquez, Eunice Heredia-Ortiz. " Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the Provision of Local Public Goods ". **The Journal of Federalism** ,vol (48) (4), (2018, Fal) p. 524.
- ⁶ - Aaron Schneider. **Op cit** , pp32-33
- ⁷ -Paolo Dardanelli , Kieran Wright. " Devometrics:HowtoMeasure Decentralisation? A Review of theLiterature " .p 03 , Published:6th July 2021, Posted on a site: from Local Democracy Research Centre – LGIU, View date:22/11/2022, Available at the linkhttps: **https://lgiu.org/publication/devometrics-how-to-measure-decentralisation-a-review-of-the-literature/** .
- ⁸ - Kherigi Intissar. " *Devolving Power After the Arab Spring: Decentralization As A Solution* " . P 07 , Published: (2017, MARCH 30), View date:15/11/2022, Posted on a site: from ALSHARQ FORUM PAPER SERIES , Available at the linkhttps: **https://research.sharqforum.org/2017/03/30/devolving-power-after-the-arab-spring-decentralization-as-a-solution/**
- ⁹ - Lijphart, A. **Patterns of democracy : government forms and performance in thirty-six countries**. (LONDON, Yale University Press,2012). p174.

- ¹⁰ - Frederik Fleurke & Rolf Willemse. " Measuring local autonomy: A decision-making approach" . **Local Government Studies**, Volume (32) (Issue1),(2006), p72.
- ¹¹ -Oates, W. E. " On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization" .pp 03-04, Published: (2006, May), View date:15/11/2022, Available at the linkhttps://www.researchgate.net/publication/5110773_On_the_Theory_and_Practice_of_Fiscal_Decentralization
- ¹² - Paolo Dardanelli , Kieran Wright , **Opcit** , p 03.
- ¹³ - Aaron Schneider. **Opcit** , p33
- ¹⁴ - White Stacey, " **Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review:A REPORT THE CSIS PROGRAM OF CRISIS** " , (Washington.DC, Center for Strategic and International Studies, 2011) .p.08.
- ¹⁵ - Victor A. Menaldo. " Book Review: Falleti, T. G. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America" . **Comparative Political Studies** , Volume 44 (Issue 5). (2011, April 13). P.629.
- ¹⁶ - Falleti Tulia. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America**. (New York ,Cambridge University Press, 2010). pp .37-38.
- ¹⁷ - Jean-Baptiste Harguindéguy, Alistair Cole & Romain Pasquier . " The variety of decentralization indexes: a review of the literature" . **Regional and Federal Studies** ,vol (31), Issue (2), (15 Mar 2021).p. 188.
- ¹⁸ - Paolo Dardanelli , Kieran Wright ,**Opcit**. p 06.
- ¹⁹ - Aaron Schneider. **Opcit** , pp 36-39.
- 20 - محمد أحمد اسماعيل .الديمقراطية: ودور القوى النشطة في الساحات السياسية المختلفة. (الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2010). ص ص 195-200.
- 21 - محمد الصغير بعلي. قانون الإدارة المحلية الجزائرية. (عناية. دار العلوم للنشر والتوزيع، 2014). ص. 28.
- *** - Marwa Shalaby, Chagai Weiss, Ellen Lust, Kristen Kao. " Promises and Problems of Decentralization in the MENA " . In, Marwa Shalaby, Chagai Weiss, Ellen Lust, Kristen Kao ,Erik Vollmann, Sylvia I. Bergh, Ezra Karmel, Miriam Bohn ,Intissar Kherigi, and Zeynep Kadirbeyoglu. (ed). **The Dynamics of Decentralization in the MENA :Processes, Outcomes, and Obstacles. The Program on Governance and Local Development**.(Swede, University of Gothenburg. Gothenburg,2020).p. 02.
- ²² - G. shabbir cheema , dennis a. rondinelli. " From Government Decentralization to Decentralized Governance " . In, G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, **Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices**, (Washington ,DC, Brookings Institution Press,2007).p .04.
- ²³ - Ibid, p.02.
- ²⁴ - Gianpiero Torrissi . **Decentralisation outcomes: a review of evidence and analysis of international data** . (London, Centre for Urban and Regional Development, Newcastle University and Department

of Geography and Environment, London School of Economics, 2011). p.11.

²⁵ - G. shabbir cheema , dennis a. rondinelli . **Op cit**. p. 03

²⁶ - بول د. هوشكروفت. " اللامركزية في الإدارة والسياسة : تقييم الأبعاد المكانية ". ترجمة: عومرية سلطاني . **مجلة سياسات عربية** . العدد (51)، المجلد (09)، (يوليو / تموز، 2021). ص 102.

²⁷ - **المعجم الدستوري**. دوهاميل ، ميني أوليفيه ، ايف. الطبعة الأولى. ترجمة: منصور القاضي ، زهير شكر. (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1996). ص. 111.

²⁸ - Local and regional authorities in Europe." REGIONALISATION AND ITS EFFECTS ON LOCAL SELF-GOVERNMENT : Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)", prepared with the collaboration of Professor Gérard Marcou , (1998).p. 09 . Posted on a site: Council of Europe. View date:30/12/2022, Available at the link <https://rm.coe.int/1680748024>.

²⁹ - فتحي ناصر. اشكالية التنمية المحلية في الشرق الجزائري: تحليل حول فكرة الأقاليم. أطروحة دكتوراه غير منشورة، (جامعة باتنة، معهد علوم الأرض والكون، قسم الجغرافيا وتهيئة الإقليم). باتنة. 2022. ص. 229.

³⁰ - بول د. هوشكروفت. مرجع سابق. ص. 107.

³¹ - Andrés Rodríguez-Pose, Roberto Ezcurra. " Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis" . **Journal of Economic Geography**, Volume (10), Issue (05), (September 2010) . pp 623-625.

³² - يُنظر على سبيل الدلالة: علاء عبد الحسن كريم العنزي، عامر إبراهيم أحمد الشمري. " آثار اللامركزية الإدارية الإقليمية في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان ". **مجلة مركز بابل للدراسات الإنسانية (العراق) . المجلد (05)، عدد (02)، (31 ديسمبر، 2015)، ص ص. 246-244.**

³³ - خالد سمارة الزعبي. " تنظيم السلطة الإدارية ". في: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أعمال المؤتمرات: **البلديات والمحليات في ظل الأدوار الجديدة للحكومة**. (القاهرة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009). ص ص. 216-215.

³⁴ - الظاهر خالد خليل. **القانون الإداري**. الطبعة الأولى. (الأردن، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1998). ص. 133.

³⁵ - حسن فريجة. **شرح القانون الإداري**. (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009). ص. 133.

³⁶ - ناجي البكوش. **اللامركزية من أجل الديمقراطية**. (تونس، مجمع الأطرش لنشر وتوزيع الكتاب المتخصص، 2022). ص ص. 83-81.

- 37 - خيرة مقطف. تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر . مذكرة ماجستير غير منشورة. (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002). ص.29.
- 38 - Norm Kelly , Sefakor Ashiagbor. **Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives..**(Washington, National Democratic Institute, 2011). P. 34.
- 39 - محمد محمد بدران. الإدارة المحلية: دراسة في المفاهيم، المبادئ العلمية. يع. القاهرة (مصر، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 1986). ص. 33.
- 40 - Faure, Bertrand. "Autonomie et indépendance : les mots et les règles ". Dans, Gilles J. Guglielmi. **De l'autonomie au séparatisme - Compétences, financements et citoyennetés dans les collectivités locales..**(France, BERGER LEVRAULT.2017). p.17.
- 41 - خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص 117.
- 42 - ناجي البكوش، مرجع سابق، ص 86.
- 43 - خالد سمارة الزعبي، مرجع سابق، ص. 117.
- 44 - ناجي البكوش، مرجع سابق، ص. 85.
- 45 - Kherigi Intissar. **Opcit**.p 04.
- 46 - **Ibid.**
- 47 - Jean-Paul Faguet, Ashley M. Fox, Caroline Pöschl." Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state ". (2014, August). p.02. Retrieved January 22, 2023, from LSE Research Online: https://eprints.lse.ac.uk/60631/1/Faguet_Fox_Poeschl_Does-decentralization-strengthen-or-weaken-the-state_WP_2014.pdf.
- 48 - Jean-Paul Faguet , Mahvish Shami." The Incoherence of Institutional Reform: Decentralization as a Structural Solution to Immediate Political Needs" . **Studies in Comparative International Development** , 57 (01), (2022, March). pp. 85-86.
- 49 - UCLG. **Le financement des collectivités locales :Les défis du 21ème siècle, Résumé Exécutif: Deuxième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale.** (Mexique, Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2010). P.77.
- 50 - Sami Atallah, Mona Harb. " Decentralisation in the Arab World Must Be Strengthened to Provide Better Services ". p.282. Retrieved 15,11, 2022, from IEMed Mediterranean: <https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/01/Decentralisation-in-the-Arab-World-Must-Be-Strengthened-to-Provide-Better-Services.pdf>
- 51 - Kherigi Intissar. **Opcit**.p. 07.
- 52 - Priyantha W. Mudalige." The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery " **European Scientific Journal** , Vol.(15), (No.14), (2019, May). pp. 116.
- 53 - Arild Schou, Marit Haug. **Decentralisation in Conflict and Post-Conflict Situations; Working Paper 2005:139. a project "Decentralisation in conflict and post-conflict situations"**. (Oslo, Norwegian Institute for Urban and Regional, 2005). pp.04-06
- إعادة نظر في اللامركزية الإقليمية والتنمية: دراسة تحليلية للعودة إلى الأساسيات / عبد المجيد مزورجي

⁵⁴ - Joseph Siegle ,Patrick O'Mahony. " Assessing the Merits of Decentralisation as a Conflict Mitigation Strategy ". In: Biong Deng Kuol Luka; Sarah Logan, (Eds.), **he Struggle for South Sudan: Challenges of Security and State Formation**. (England,Bloomsbury Publishing ,2019).pp.148-149.

**** - يقصد بالخطاب الهويّ تلكم الخطابات التي يضخم فيها السياسيون بعدا هوياتيا معينا، وجوهر الخطاب هو ادعاء تفوق تلك الهوية عن غيرها، وخطرها أنها دافع للانقسام الاجتماعي والسياسي.

⁵⁵ - Dawn Brancati." Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" , **International Organization**, Volume (60) , Issue (03) , (July 2006), pp 651-685.

⁵⁶ - Asya El Meehy. **Revisiting Decentralization in Iraq: Challenges and Policy Recommendations**.(Beirut , Economic and Social Commission for Western Asia –ESCWA- , Emerging and Conflict Related Issues Division –ECRI-,United Nations. 2017, May 19). pp 24-26.

⁵⁷ - White, S. **Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review; A REPORT THE CSIS PROGRAM OF CRISIS : Program on Crisis, Conflict, and Cooperation** . (Washington, DC Center for Strategic and International Studies.2011).p. 05.

⁵⁸ - Priyantha W. Mudalige . "The Discussion of Theory and Practice on Decentralization and Service Delivery". **European Scientific Journal** , Vol. (15), (No.14), (2019, May). p.120.

⁵⁹ - B S Ghuman, Ranjeet Singh. " Decentralization and delivery of public services in Asia" . **Policy and Society**, Volume (32), (Issue 1), (2013, March). pp. 7–11.

⁶⁰ - Michael Mbate .**Op cit**. p. 14.

⁶¹ - Ezra J. Karmel . **Op cit**. p. 05.

⁶² - Torrisi Gianpiero, e. a. **Decentralisation Outcomes: a review of evidence and analysis of international data..**(London , Centre for Urban and Regional Development, Newcastle University and Department of Geography and Environment, London School of Economics. Her Majesty's Stationery Office, 2011). pp .03-05.

⁶³ - Tristan Canare. "Decentralization and Development Outcomes: What Does the Empirical Literature Really Say?" . **Hacienda Pública Española / Review of Public Economics**, vol. (237), issue (02),(2021), pp. 112.

⁶⁴ - Vollmann Erik. " Comparative Decentralization in the MENA ".In, Marwa Shalaby, Chagai Weiss, Ellen Lust, Kristen Kao ,Erik Vollmann, Sylvia I. Bergh, Ezra Karmel, Miriam Bohn ,Intissar Kherigi, and Zeynep Kadirbeyoglu (ed). **Op cit**. pp 16-17.

⁶⁵ - Kherigi Intissar . **Op cit**. p. 10.

⁶⁶ - Thomas Demmelhuber , Roland Sturm." Decentralization in the Middle East and North Africa:The Puzzle ". In :Thomas Demmelhuber,Roland Sturm (Ed), **Decentralization in the Middle East and North Africa Informal Politics, Subnational Governance, and the Periphery**, (Germany, Nomos. 2021).p .20.

..... جامعة الوادي - الجزائر

⁶⁷ - GIORGIO BROSIO." Decentralisation in Africa. A Paper Prepared for African Department of the IMF " . In Ehtisham Ahmad, Vito Tanzi (Ed), *Managing Fiscal Decentralization*. (London, Routledge, 2003).p.348

⁶⁸ -John Stuart Mill. *Le gouvernement représentatif*.. (paris , 1980). pp .316-317.

⁶⁹ - Tocqueville, A. *Democracy in america*.. (USA, the pennsylvania state University. pennsylvania, 2002). P. 96.

⁷⁰ - Kherigi Intissar .*Opcit*.p. 09.

⁷¹ - ناجي البكوش، مرجع سابق، ص. 32.

⁷² - Ezra J. Karmel . *Opcit*.p 03.

⁷³ - ناجي البكوش، مرجع سابق، ص. 33.

⁷⁴ - Devas Nick. *The challenges of decentralization*.(Brasília, Global Forum on Fighting Corruption, June 2005). p .10.

⁷⁵ - Jean-Paul Faguet." Decentralization and Governance". *World Development*. vol. (53), issue (c).(2014, January) . p .08.

⁷⁶ - Vollmann Erik. *Opcit*.p .17.

⁷⁷ - Jean-Paul Faguet, Caroline Pöschl. *Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers*, (Oxford, Oxford University Press ,2015). p .13.

⁷⁸ - Devas Nick.*Opcit*. p .08.

⁷⁹ - Jorge Martinez-Vazquez, François Vaillancourt. " An Overview of the Main Obstacles to Decentralization " . In , Jorge Martinez-Vazquez ,François Vaillancourt (ed.), *Decentralization in Developing*. (UK, Edward Elgar Publishing Ltd ,2011). pp. 06-07.