

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية:
اللامركزية في خضم التحول السياسي

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/ECRI/2013/3
22 October 2013
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

التنمية المؤسسية والمراحل الانتقالية:
اللامركزية في خضم التحول السياسي



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٣

شكر وتقدير

أجرت آسيا الميهي هذه الدراسة التي يقوم عمادها على عمل ميداني أنجز في مصر. وقدم محمد ندى، وهو أحد مسؤولي برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية؛ الأمم المتحدة -الموئل-، الاقتراحات العامة وأعد مسودة تحليل نظام الإدارة المحلية في مصر (الفصل الثالث). وقد استفادت الدراسة استفادةً جمّة من المساعدة الممتازة في مجال الأبحاث، والعموم في الكتابة، والمناقشات التي تأتت بفضل ربيع بشور، ونيج بوانيت وأديب نجمة وماريا أوتيز بيريز وأسيما غازي بوليون. واستفادت الدراسة أيضاً من التوجيه الذي قدّمه يوسف شعيتاني، ومن الملاحظات التي رفعها أعضاء لجنة المنشورات.

المحتويات

الصفحة

ج	شكر وتقدير
ز	موجز تنفيذي
١	مقدمة

الفصل

٤	أولاً- العودة إلى مسألة اللامركزية بعد الانتفاضات العربية
٤	ألف- العنصر "المحلي" في الثورات العربية
٦	باء- الإصلاحات نحو اللامركزية
٩	جيم- تعريف اللامركزية
١١	دال- أشكال اللامركزية وأبعادها
١٢	هاء- اللامركزية في حالات ما بعد الصراع
١٤	واو- الديمقراطية واللامركزية
١٦	زاي- اللامركزية بعد الانتفاضات العربية
١٨	ثانياً- هياكل الحكومة المحلية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية
١٨	ألف- أنماط اللامركزية في البلدان العربية
٢٠	باء- هياكل الحكومات المحلية في المراحل الانتقالية
٢٧	ثالثاً- هيكّل الحكم المحلي في مصر: نظرة متعمّقة
٢٧	ألف- الدستور المصري ونظام الإدارة المحلية
٢٩	باء- وحدات الإدارة المحلية والمناطق الاقتصادية في مصر
٤٠	رابعاً- مصر بعد ٢٥ كانون الثاني/يناير: الاستمرارية والتغيير في الحكم المحلي
٤٠	ألف- المحليات والحراك الاجتماعي
٤٢	باء- اللجان الشعبية المحلية
٤٦	جيم- الطبقة السياسية
٥١	خامساً- المضي قدماً
٥١	ألف- إستراتيجيات إصلاح محتملة: النموذج الفرنسي
٥٥	باء- نحو لامركزية ناجحة
٦١	المراجع
٦٧	مرفق

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

- ١- الإنفاق المحلي إلى إجمالي الإنفاق العام، من تموز/يوليو ٢٠٠٨ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ ٣٧
- ٢- البرامج الحزبية واستراتيجيات اللامركزية ٤٨
- ٣- تسلسل اللامركزية وآثارها على توازن السلطة بين أجهزة الحكومة ٥٨

قائمة الأشكال

- ١- مجموع تدفقات المساعدة مقارنة بتمويل المانحين لمشاريع الحكم المحلي، ١٩٨٤-٢٠٠٩ وبعده عام ٢٠١٠ ٩
- ٢- تصنيف الوزارات في مصر وفقاً لعلاقتها بوحدة الإدارة المحلية ٣٣
- ٣- الدور الحالي للوزارات والوكالات المركزية في مصر ٣٤
- ٤- ملكية الأراضي: المحافظات إزاء الدولة والوزارات والسلطات المركزية ٣٨
- ٥- الكيانات الرئيسية المخولة صرف الأراضي العامة ٣٨
- ٦- اللامركزية وتوزيع السلطات ٥٤

قائمة الأطر

- ١- اللامركزية في إسبانيا ١٣
- ٢- إصلاح الحكم في مسودة دستور تونس في حزيران/يونيو ٢٠١٣ ٢٣
- ٣- التخصيص العمودي للموارد والإنفاق المحلي في مصر ٣٥
- ٤- دور المجالس التنفيذية المحلية على مستوى المحافظة ٣٦
- ٥- الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية في فرنسا ٥٢

موجز تنفيذي

هل فتحت الانتفاضات العربية المجال لإجراء إصلاحات تنطلق من القاعدة الشعبية نحو اللامركزية في المنطقة؟ هل تضع النخب السياسية الجديدة قضية اللامركزية ضمن أولوياتها؟ وما هي النماذج الفضلى لتحقيق اللامركزية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية وأي تسلسل زمني هو الأنسب في تنفيذ الإصلاحات؟

تنطلق هذه الدراسة من نتائج مستقاة من أبحاث ميدانية وتحليلات حديثة، لتبين أنّ الثورات أوجدت زخماً كبيراً لدفع قضية اللامركزية إلى طليعة الاهتمامات، ولا سيما في ليبيا واليمن، وبقدر أقل في تونس ومصر. ففي تونس ومصر، ارتفعت أصوات نادت بإصلاح هيكل الحكم المحلي إلا أنها بقيت في دائرة النخب السياسية الجديدة. وقد أدى الحراك الذي شهده هذان البلدان على مستوى القاعدة الشعبية إلى ظهور جهات فاعلة جديدة نجحت في بعض الحالات في انتزاع تنازلات من السلطات المحلية. ولكن هذه الجهود ركزت على تحسين الحصول على الخدمات العامة ضمن هيكل الدولة المركزية القائمة، وفشلت في معظم الأحيان في كسب ثقة أفراد المجتمع المحلي بصفتهم شركاء محتملين في الحكم.

وتكشف تجربة مصر، أكبر بلدان المنطقة من حيث عدد السكان، اتجاهات جديدة. فالنقاشات التي شارك فيها رجال ونساء من سكان ثلاثة أحياء للطبقة العاملة في القاهرة الكبرى أظهرت تحفظ هؤلاء على اعتماد اللامركزية في توزيع السلطات والمسؤوليات والموارد. وحدهم الشباب طالبوا بإصلاحات جذرية لتحقيق اللامركزية في أبعادها الثلاثة، الإداري والمالي والسياسي. وتؤكد آخر الاستقصاءات هذا الاتجاه. ويتبين من المقابلات التي أجريت مع عدد من السياسيين من خلفيات أيديولوجية متعددة اختلافاً كبيراً في الآراء حول أبعاد المركزية التي يجب أن تتناولها الإصلاحات، وعدم وجود توافق حتى الآن على إيلاء الأولوية لهذه الإصلاحات في المراحل الأولى من التحول السياسي. ومع الاعتراف بالحاجة إلى الإصلاح المحلي، يبدو أن لدى الكثير من القادة السياسيين خشية من تفويض قدرة الدولة، وكذلك من احتمال استيلاء الطبقة السياسية التقليدية على المشهد نظراً إلى وهن الأحزاب السياسية الناشئة حديثاً وضعف قدرة المؤسسات على المستوى المحلي.

وبناءً على ما تقدم، تبين هذه الدراسة أن الهوة كبيرة بين تطلعات الشباب في مصر، وخطط النخب السياسية. وتختتم الدراسة بدروس مستخلصة من تجربة فرنسا في تطبيق اللامركزية القائمة على العقود، الدولة المركزية التي نجحت في نقل مجموعة كبيرة من الصلاحيات إلى المستويات الحكومية دون الوطنية مع الاحتفاظ بدور الرقابة والإشراف لممثلي الحكومة المركزية. وتخلص الدراسة إلى توصيات بشأن السياسة العامة للبلدان العربية التي خرجت من حالة الحراك الشعبي بهياكل مركزية قوية نسبياً وبهوية وطنية صلبة.

مقدمة

الانتفاضات التي تطيح بأنظمة طال أمد حكمها هي عادة "منعطفات حاسمة" في مسار تطوير مؤسسات الحكم على المدى الطويل^(١). فهي تتيح لراسمي السياسات فرصاً قلما يوجد بها التاريخ للاضطلاع بدورهم في التغيير وإنشاء مؤسسات جديدة، مستفيدين من تفكك القيود الهيكلية التي تكبل هذه العملية عادة^(٢). فضلاً عن إفساح المجال لإعادة هيكلة المؤسسات على المستوى الكلي، أدى الحراك الشعبي المنطلق من القاعدة الشعبية في المنطقة العربية إلى ظهور أشكال جديدة من النشاط المحلي. فبعد أن ضعفت مؤسسات الدولة وانسحبت قوات الشرطة، اندفع السكان إلى تشكيل فرق لحراسة الأحياء ولجان محلية وهيئات في المناطق، وتطور هذا النمط من النشاط في بعض الحالات ليشكل نوعاً جديداً من العمل الجماعي الشعبي الهادف إلى تحسين الفضاءات المحلية من خلال تحسين تقديم الخدمات. وشهدت بلدان عدة ظهور حركات مناصرة اجتماعية جديدة دفعت باتجاه إصلاح الحكومة المحلية. فهل أفسحت الانتفاضات العربية المجال لإصلاحات تنطلق من القاعدة الشعبية نحو اللامركزية في المنطقة؟ هل تضع القيادات السياسية الجديدة هذه الإصلاحات ضمن أولوياتها؟ ما هي أفضل المسارات والنماذج للامركزية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية وأي تسلسل زمني هو الأنسب للتنفيذ؟

وأظهرت الدراسات الحديثة أن احتمال تحقيق نتائج إيجابية من اللامركزية لصالح الاقتصاد والحكم تتوقف على طبيعة المؤسسات السياسية القائمة والظروف الاجتماعية، والتسلسل الزمني لتدابير الإصلاح. ويلاحظ في المنطقة العربية نقص في الأبحاث التي توضح الديناميات الأساسية التي تحدد مسار الإصلاحات نحو اللامركزية، وتوضح مواقف العامة حول التوازن الأمثل لتوزيع السلطة على مختلف مستويات الحكومة، وترصد توجهات القيادات السياسية على هذا الصعيد. والهدف من هذه الدراسة هو المساهمة في الأدبيات المتوفرة من خلال تقديم تحليل معمق لأنظمة الحكم المحلي والإمكانيات المتاحة لإجراء إصلاحات نحو اللامركزية في البلدان العربية، في أعقاب الانتفاضات الشعبية التي تجتاح المنطقة منذ ٢٠١٠-٢٠١١. وتتناول الدراسة موضوع الإصلاح نحو اللامركزية من حيث الإمكانيات والقيود في البلدان التي اكتسب فيها موضوع إصلاح الحكم زخماً قوياً عقب التحركات الجماعية. والحالات التي تستعرضها الدراسة هي لبلدان شهدت حل أنظمة سياسية استبدادية، ودخلت طور التحول السياسي وإن لم يكن بالضرورة تحولاً ديمقراطياً. وفي هذا السياق، سيركز التحليل على مصر التي هي أكبر بلدان المنطقة من حيث عدد السكان.

وجهود اللامركزية الموجهة نحو بناء أو إعادة بناء مؤسسات محلية فعّالة وشرعية إنما هي جهود حاسمة لأسباب عدة. أولاً، تعمّدت التحركات الشعبية في الغالب استهداف المؤسسات المحلية معتبرة إياها رمزاً للفساد ولانتهاكات حقوق الإنسان. وفي بعض الحالات، اختلفت الجهات المعنية حول إعادة هيكلة توزيع السلطة بين مختلف مستويات الحكومة، المركزية ودون الوطنية. ثانياً، أضعف الإقصاء في الحكم الدافع الشعبي على المشاركة في الانتخابات، وبات لا بد من بناء مؤسسات محلية تضمن مشاركة المواطنين الدائمة. ثالثاً، يُعتبر تعزيز المشاركة على المستوى المحلي أساسياً لمنع عودة الحكم الاستبدادي وتثبيت التغيير الديمقراطي في المنطقة العربية. وأخيراً، لا شك في أن التحرك الجماعي على مستوى المجتمع المحلي هو تطور إيجابي، لكنه ليس بديلاً عن إصلاح المؤسسات المحلية التابعة للدولة.

(١) Pierson, 2004

(٢) Thelen, 2003

وتبين الدراسة أن الانتفاضات العربية أفسحت المجال أمام اتجاهات غير مسبوقة في المنطقة، إذ أدت إلى ظهور حركات اجتماعية جديدة تطالب بإصلاحات على مستوى الحكومة المحلية، ومكنت من اتخاذ مبادرات على المستوى المحلي أثرت في السياسات المحلية، وأحياناً في السياسات الوطنية. ففي بعض الحالات، ازداد المجتمع المدني حيوية، وفي حالات أخرى، لوحظ اتجاه نحو إعادة تحديد طبيعة الدولة المركزية واعتماد نماذج حكم متعدد المستويات. وتُظهر النتائج المستقاة من التحليل المعمق لحالة مصر أن هذه الاتجاهات الجديدة، على أهميتها، يجب أن تُدرس في سياقها الصحيح. ففي أكبر البلدان العربية من حيث عدد السكان، لم تشكل المبادرات الجديدة نمطاً جديداً من اللامركزية التي تنطلق من القاعدة الشعبية، ويمكن أن يعزى هذا إلى أن حركات المناصرة بقيت تحت إشراف النخب الحاكمة، ولا يبدو أن المبادرات المحلية تضع إعادة توزيع السلطة على مختلف المستويات الحكومية ضمن أولوياتها.

واتضح من مجموعات المناقشة أن مواطني الطبقة العاملة المقيمين في المناطق الحضرية لا يؤيدون الإصلاحات نحو اللامركزية، باستثناء الشباب، وهم كتلة حاسمة في المنطقة سواء من الناحية الديمغرافية أم من ناحية التنمية الاجتماعية الاقتصادية في المستقبل. وتدرّك القيادات السياسية أهمية تحقيق اللامركزية، إلا أنها منقسمة حول التدابير الإصلاحية والوقت اللازم لبناء مؤسسات محلية شفافة تؤمن الخدمات للمواطنين بمزيد من الفعالية. ويظهر دستور مصر لعام ٢٠١٢ والتشريعات المقترحة بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ تقدماً محدوداً نحو اللامركزية، وغياباً للرؤية الإصلاحية وللإرادة السياسية لتنفيذها. وتشير نتائج الدراسة التي تحتاج إلى إثبات من خلال عينات أكبر من السكان، باحتمال حدوث فجوة بين توقعات الشباب من التغيير السياسي وليس فقط من اللامركزية الإدارية أو المالية، ورغبة القيادات السياسية في إصلاح مؤسسات الدولة.

ويستعرض الفصل الأول بإيجاز أهم المناقشات في موضوع اللامركزية، ويقترح تعريفاً لها، ويحدد أبعادها المالية والإدارية والسياسية. ويتوقف عند العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية، ويبين ضرورة مواصلة الإصلاحات نحو اللامركزية بالاستناد إلى ديناميات الظروف المختلفة.

ويستعرض الفصل الثاني من الدراسة أنظمة الحكومات المحلية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. فيحلل الديناميات الأساسية التي حددت شكل المبادرات السابقة في اللامركزية في المنطقة، ويستند إلى نتائج هذا التحليل للتمييز بين مسارين في الإصلاح ظهرا بعد الانتفاضات. ففي المسار الأول، انطلقت المبادرات من القمة، أي من النخبة الحاكمة، وهدفت إلى ترشيد أنظمة الحكومة المحلية وتعزيز المساءلة أمام الناخبين بدون إعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات على عدة مستويات في الحكومة. أما في المسار الثاني فتطلب تحقيق الاستقرار السياسي تغيير الطابع المركزي للدولة. وقد تتحول بعض هذه الدول بشكل رسمي إلى دول فدرالية، لكن يحتمل أن يواجه راسمو السياسات تحديات مستقبلية في تحقيق التوازن بين المطالبة بالتمثيل المجتمعي وضرورة تركيز بعض السلطات في يد الحكومة المركزية.

ويعرض الفصل الثالث بالتفصيل طبيعة نظام الحكومة المحلية في مصر مع تتبع ما تغير أو بقي على حاله على مر العقود القليلة الماضية. ويبحث أيضاً في دستور عام ٢٠١٢ والتعديلات المقترحة على النظام لتحديد اتجاه التغيير بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير.

ويتوقف الفصل الرابع عند نقاط القوة ونقاط الضعف في برامج الإصلاحات في مصر. وينطلق من نتائج عملية حديثة ليحلل مطالب عدد من الحركات الصاعدة التي تدعو لإصلاحات على مستوى الحكومة المحلية. ويحلل أيضاً رأي النشطاء والسكان المحليين لثلاثة أحياء من أحياء الطبقة العاملة في القاهرة، هي

أرض اللواء وإمبابة والعمرانية، في مدى فعالية الخدمات المقدمة، كما يحلل توقعات المواطنين من المساءلة وقابلية الاستجابة على المستوى المحلي. ويبحث الفصل في آراء الاتجاهات السياسية الرئيسية في اللامركزية وذلك استناداً إلى برامج حزبية رسمية وإلى مقابلات مع قادة أحزاب.

وُختتمت الدراسة بالفصل الخامس، وفيه توصيات تراعي خصائص البلدان التي لا تزال في المرحلة الأولى من التطور المؤسسي، كما حُدد في الفصل الثاني. ويناقش الفصل الخامس نموذج اللامركزية القائمة على عقود في فرنسا باعتبارها مثالاً على دولة مركزية عملت بالتدرج على تحقيق اللامركزية في السلطة مع الاحتفاظ بدور نشط للحكومة المركزية. ويبيّن هذا الفصل بعض التحديات التي تواجه عملية تحقيق اللامركزية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، ويخلص إلى مجموعة من التوصيات لإنجاح الإصلاحات الهادفة إلى تحقيق اللامركزية.

أولاً- العودة إلى مسألة اللامركزية بعد الانتفاضات العربية

في لحظات التحول السياسي، ينصب تركيز راسمي السياسات عادةً على الحوار الوطني، والعدالة الانتقالية، وإعادة هيكلة الأنظمة الانتخابية، والإصلاحات الدستورية. وعلاوة على ما تحدته اللامركزية من تغييرات على المستوى السياسي الكلي، تشكل جزءاً لا يتجزأ من عملية ترسيخ التغيير الديمقراطي في الواقع. وفي حالات كثيرة، ترتبط ديناميات إعادة توزيع السلطة على مختلف المستويات الحكومية بالتحولات السياسية والاقتصادية في البلدان. فمع انتقال بلدان أمريكا اللاتينية إلى الديمقراطية التمثيلية، نُبذت الأنظمة الأوتوقراطية المركزية واعُمدت اللامركزية على أنها إحدى استراتيجيات تحويل الدولة إلى النظام الديمقراطي وزيادة تأثير المواطنين في مسار رسم السياسات. أما بلدان أوروبا الشرقية، فسارعت إلى اعتماد اللامركزية وسياسة اللاقيود واللاحصرية في رقابة الدولة على الإدارة العامة، عقب انهيار النظام الشيوعي قبل أن تتوفر هياكل حكم بديلة^(٣). وفي حالة أفريقيا، أتاح انتشار نظام تعددية الأحزاب المجال للضغط من القاعدة نحو اللامركزية، إذ طالبت الأقليات المناطقية والإثنية بزيادة مشاركتها في عملية صنع القرار.

أما في البلدان العربية، حيث أدت الانتفاضات إلى نهاية أنظمة طال حكمها، فتعددت مسارات التحول. وفي بعض الحالات، أدى إصلاح النظام السياسي إلى إعادة البحث في طبيعة الدولة في ظل توترات بين المجموعات واعتراضات على سلطة الحكومة المركزية. وفي هذا الإطار، تحولت قضايا اللامركزية من مواضيع النقاش الهامة كما في ليبيا واليمن. أما في تونس ومصر، فلم تؤدّ التحولات السياسية إلى المطالبة بتغيير طبيعة الدولة المركزية بل تزامنت مع ظهور حركات اجتماعية جديدة تدعو إلى اللامركزية السياسية وإلى إفساح المجال أمام المناطق المهمشة للوصول إلى الموارد التي تسيطر عليها الدولة والأسواق. ومع أنّ هذه الحملات عبّرت بشكل صريح عن مظالم المحتجين، عجزت في معظم الأحيان عن دفع الإصلاحات إلى واجهة عملية التحول. والخلاصة أن اللامركزية لم تطرح كقضية سياسية رئيسية حيث كانت الهوية الوطنية هي القضية الطاغية.

يسلط هذا الفصل الضوء على أهمية الإصلاحات المحلية في الوضع السياسي في أعقاب الانتفاضات التي شهدتها المنطقة العربية. ولإعطاء التحليل الواقعي بعداً مفاهيمياً، يقترح الفصل تعريفاً للامركزية، ويستعرض المناقشات الدائرة حول دواعي اللامركزية وأبعادها الرئيسية. ويتوقف عند مدى فعالية اللامركزية في إنجاح التحول الديمقراطي في المنطقة العربية. وقد لا تؤدي اللامركزية بالضرورة إلى زيادة الفعالية والمساءلة وتوسيع الحريات الديمقراطية، غير أن إعادة توزيع علاقات النفوذ بين مختلف المستويات الحكومية، وتحسين آليات المساءلة ضمن أجهزة الدولة، من العوامل الحاسمة لتثبيت التحول السياسي وترسيخ الديمقراطية.

ألف- العنصر "المحلي" في الثورات العربية

تزامنت الانتفاضات العربية مع زخم استمدته اللامركزية من القاعدة الشعبية. وقبل الانتفاضات، كان الاستياء ظاهراً على المستوى المحلي وشكل رافداً أساسياً من روافد عمليات التعبئة في تونس وليبيا ومصر واليمن. فالحراك الذي شهدته المجتمعات المحلية خلال أحداث معينة أدى إلى إشعال فتيل الثورة على المستوى الوطني كما في تونس وليبيا، وزادها زخماً كما في مصر واليمن. وأدى سقوط الأنظمة وتعطل العمل في مؤسسات الدولة أو انهيارها إلى إتاحة المجال لاختبار الحكم الذاتي، فزاد وعي المجتمعات المحلية

(٣) Illner, 1997, p. 32.

بأهمية وجود هياكل حكومية محلية تتمتع بالسلطة وتخضع للمساءلة. وظهرت أيضاً حركات اجتماعية منظمة دعت إلى إعادة هيكلة الدولة ونقل السلطة إلى مستويات أدنى، مطالبة السلطات الانتقالية بإجراء إصلاحات على مستوى الحكم المحلي. وكان التغيير يعني، بالنسبة إلى كثير من المواطنين، إرساء نظام حكم جديد أكثر تمثيلاً وشفافية وإشراكاً للمواطنين، سواء على المستوى الوطني أم دون الوطني.

وبدأت بوادر الحراك السياسي تظهر على المستوى المحلي قبل اندلاع الانتفاضات، في أنماط التعبئة في البلدان العربية التي تمر بمراحل انتقالية. فالاحتجاجات بدأت تتصاعد في مصر، مثلاً، منذ عام ٢٠٠٠. ويُقدّر عدد الأشخاص الذين شاركوا في الاحتجاجات المناهضة للنظام في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٠ بنحو مليونين. فبغية دفع المسؤولين غير المتجاوبين مع مطالب الشعب إلى وضع سياسات معينة أو التخلي عنها، عمد المواطنون إلى قطع الطرق الرئيسية بأغصان الأشجار والإطارات المشتعلة، واعترضوا طريق مواكب المحافظين والوزراء^(٤). وأدى إخفاق الدولة في تقديم الخدمات الأساسية في الكثير من الحالات إلى التعبئة في المجتمعات والأحياء، وفي مدن بأكملها في بعض الأحيان. وفي عام ٢٠٠٧، تصاعدت الاحتجاجات بسبب نقص في المياه رأى فيه العامة "إجحافاً في توزيع المياه". وتحدث مصادر الأنباء الرسمية "عن ثورة مائة وشيكة"^(٥). وفي عام ٢٠١٠، اتسعت رقعة الاحتجاجات، فطالت أخميم في صعيد مصر، ورشيد في الدلتا، وصولاً إلى العمرانية في القاهرة الكبرى. وتداخلت هذه التعبئة على مستوى المجتمعات المحلية مع مطالب فئات اجتماعية (كالمزارعين والعمال) وأقليات إثنية ودينية (الأقباط والبدو) نظموا تحركاتهم ضمن مناطق سكنهم. وبحلول عام ٢٠١١، كانت التعبئة المجتمعية المحلية قد مهدت الطريق أمام ثورة عارمة اجتاحت البلاد بأسرها، وتمركزت في ميدان التحرير في القاهرة. واعتُبرت محافظة السويس شرارة الثورة، ففيها قُتل المحتجون الأوائل في ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، وسرعان ما أصبحت مدينة السويس موقعاً لمواجهات عنيفة تكررت في صدام دام ١٨ يوماً مع نظام الرئيس الأسبق حسني مبارك. وزاد من تأجيج المعارضة السياسية المحلية ارتفاع معدلات البطالة، وارتفاع الأسعار، والتعذيب الذي مارسه الشرطة^(٦).

وقد أدت مظالم مختلفة إلى إشعال فتيل الانتفاضات في البلدان الثلاثة الأخرى التي تغير فيها النظام. ففي تونس، أدى الإجحاف المزمّن في الوضع الاقتصادي إلى إشعال الثورة في مناطق الزراعة والتعدين التي أنهكها الفقر في جنوب غرب البلاد. وخلافاً للمدن الساحلية الغنية، كانت معدلات الفقر شديدة الارتفاع في مناطق سيدي بوزيد وقفصة، وبلغت المعدلات الرسمية للبطالة فيها ضعف المعدل الوطني، أي ٣٠ في المائة. وشهدت المنطقتان في عام ٢٠٠٨ حراكات اجتماعية بسبب المحاباة في التوظيف في أكبر شركة يعمل فيها أبناء المنطقتين وهي شركة فسفاط قفصة، وسوء ظروف العمل فيها. وترافقت المظاهرات التي نظمها الشباب العاطلون عن العمل الذين رفضت الشركة توظيفهم مع إضرابات للعمال، واحتجاجات لأهالي المصابين، واعتصامات على مستوى المجتمع المحلي^(٧). وسرعان ما انتشرت الاحتجاجات من سيدي بوزيد وقفصة المجاورة لها إلى مناطق مهمشة تعرف باسم هلال الفقر في تونس.

وفي ليبيا، كان لبغازي دوراً أساسياً في التعبئة بعد أن استأثر معمر القذافي بالسلطة لمدة ٤٠ عاماً بالاعتماد شبه الحصري على شبكة الأقرباء وأبناء العشيرة. وتزامن حكمه مع الفساد و"ندرة مفتعلة في كل

(٤) El-Ghobashy, 2011.

(٥) Leila, 2007.

(٦) El-Meehy, 2011.

(٧) El-Meehy, 2011.

الحاجات، من السلع الاستهلاكية البسيطة إلى الرعاية الطبية الأساسية^(٨)، رغم ثراء البلاد بالموارد الطبيعية^(٩). وكان قتل أكثر من ١٢٧٠ سجيناً سياسياً في ما يعرف باسم مجزرة أبو سليم بمثابة بذور الانتفاضة في المدينة. وظل أهالي الضحايا في حالة احتجاج منذ عام ٢٠٠٧، بيد أن اعتقال المحامي الموكل في قضيتهم في منتصف شباط/فبراير ٢٠١١ أوجع التعبئة، فتصاعدت النداءات الشعبية بسرعة من المطالبة بالإفراج عنه إلى وضع نهاية لحكم القذافي الظالم^(١٠).

وفي اليمن، اتخذت المواجهة الطويلة بين نظام الرئيس السابق علي عبد الله صالح وحركة الشباب السلمية اتجاهاً نحو العنف إثر التعبئة الشديدة التي قامت بها المليشيات القبلية، ولا سيما في تعز ثاني أكبر مدن البلاد. وقد انصب الاهتمام على تطورات الأحداث في صنعاء العاصمة، مع أن شرارة الاحتجاجات انطلقت من تعز، حيث تظاهرت أعدادٌ غفيرة من البشر، وسرعان ما انتقلت الاحتجاجات إلى مدن أخرى. ويعود الدور الأساسي لمدينة تعز في إطلاق الثورة إلى أسباب عدة منها تركيبها الاجتماعية التي تضم نخباً من المفكرين ونشطاءً سياسيين وسكاناً من ذوي التحصيل العلمي، وقربها الجغرافي من عدن في المنطقة الجنوبية. وكان المتظاهرون يحتجون في صنعاء، وبيبتون في الشوارع في تعز، في خيم نصبوها في منطقة سُميت رمزياً باسم ميدان التحرير. وكان ردّ النظام على التعبئة في تعز مختلفاً، إذ تعرض المتظاهرون لإطلاق نار من قوات بلباس عسكري، كما تعرضت مناطق سكنية لقذائف مدفعية ولقصف من الجو. وقد امتدت الاحتجاجات الشعبية المناهضة على مستوى البلاد حتى مطلع عام ٢٠١٢، إلا أن تعز تحديداً شهدت أكثر الأعمال عنفاً وسقط فيها العدد الأكبر من الأرواح. وقد بادر المواطنون، متسلحين بتاريخ من النشاط السياسي، إلى حشد فئات شعبية جديدة منها الشباب وفئات الطبقة الوسطى للمطالبة بتغيير النظام^(١١). ويعود تردي العلاقة بين المدينة والنظام إلى أسباب قد يكون بينها نشأة الرئيس القبلية وعدم نجاحه في إدارة المدينة عندما كان حاكماً عسكرياً غير محبوب لها. وسرعَ في إخراج صالح من الحياة السياسية الاقتتال الشرس بين رجال قبائل مهمشين سياسياً وقوات النظام الأمنية.

وقد أدت نهاية الحكم الاستبدادي في البلدان الأربعة المذكورة إلى فراغ أمني إما بسبب انسحاب قوات الشرطة من الشوارع أو بسبب اندلاع أعمال العنف بين المقاومة والقوات الأمنية. كذلك أدى القرار الرسمي بحل سلطات الحكومة المحلية أو تجميد عملها إلى فراغ إضافي، وإلى صعوبات في الحصول على الخدمات المحلية الأساسية. وأجبر غياب الدولة المجتمعات المحلية على اختبار الحكم الذاتي، وتنظيم السوق، وتوفير خدمات الأمن الذاتي عبر ما يُعرف عموماً باللجان الشعبية المحلية أو لجان التنسيق المحلية. فزادت هذه المبادرات من ثقة المواطنين في قدرتهم على المشاركة في القرارات التي تؤثر في مجتمعاتهم المحلية، ومن تطلعهم إلى إجراء إصلاحات نحو اللامركزية في مرحلة ما بعد الثورات.

باء- الإصلاحات نحو اللامركزية

اعتُبرت اللامركزية، في الآونة الأخيرة، من أهم التدابير الإصلاحية في مجال الحكم، لكنها من أكثر المواضيع إثارة للجدل. فعلى مر العقود الثلاثة الماضية قررت قيادات سياسية وطنية في العالم تفويض جزء من السلطة والموارد لجهات فاعلة دون وطنية. غير أن هذه الظاهرة المتعددة الأوجه لها تداعيات كبيرة على الدولة كوحدة سلطة، وعلى علاقتها مع المجتمع. فالدولة القومية كما يحددها علم الاجتماع السياسي هي

(٨) Anderson, 2011, p. 5

(٩) Boesveld, 2011

(١٠) Alizy, 2011

مؤسسة مركزية تتمتع بسلطات تخولها وضع قواعد ملزمة في مكان محدد. ويذكر ماكس فيبر في أدبياته أن الدولة الحديثة تتكون من "مجموعة من المؤسسات والموظفين، الذين لديهم سلطة مركزية، بمعنى أن العلاقات السياسية تنطلق من مركز محدد لتشمل منطقة محددة وتستأثر فيها بسلطة سن القوانين، يدعمها في ذلك حقها الحصري في استخدام وسائل العنف المادي"^(١١). وبناءً على هذه الرؤية للدولة، ربط الخبير في العلوم السياسية مايكل مان الدولة بمجموعتين من السلطات هما: السلطة المطلقة، ويُقصد بها الإجراءات التي تتمتع القيادة بصلاحيات اتخاذها بدون مفاوضات روتينية يفرضها الإطار المؤسسي مع جماعات المجتمع المدني، والسلطة البنوية ويُقصد بها قدرة الدولة على اختراق المجتمع المدني لوجستياً وتنفيذ قرارات سياسية في مختلف أنحاء البلاد^(١٢). وفي المنطقة العربية والبلدان النامية بشكل عام، هناك كثير من الدول التي لا تستوفي المعايير اللازمة للتمييز المؤسسي واحتكار استخدام القوة. كما أن ظهور الدول الوطنية المركزية ارتبط في الغالب بالحكم الاستبدادي، ولم يؤد إلى ترسيخ السلطة البنوية للدولة، ولا إلى بناء قدرة الدولة على تحقيق أهداف على مستوى السياسات. وبتعبير آخر، فإن تشكيل الدولة في السياق الإقليمي هو ممارسة الطبقة السياسية للسلطة بشكل تعسفي في دول مركزية متشددة، ولكن ضعيفة، تفنقر إلى القدرة على اختراق المجتمع.

وواقع أن إصلاح جهاز الدولة تصدّر أولويات رسمي السياسة في المنطقة العربية، ولا سيما إزاء المنافسة العالمية المتزايدة، والإصلاحات الجارية في مختلف أنحاء العالم، ورغبة المانحين في إعادة تنظيم علاقات القوة بين المستويات الحكومية المتعددة وإشراك المجتمع المدني في المبادرات الإنمائية. وأدت التحولات الهيكلية في الاقتصاد العالمي وظهور ما سُمي بالعولمة غير المحافظة إلى الضغط على الحكومات لترشيد الإنفاق العام، وتبسيط الإجراءات البيروقراطية، وتوسيع دور الأسواق، ما أدى إلى إعادة تحديد أدوار الحكومات المركزية والمحلية في خلق بيئة مؤازرة للتنمية. ولمواجهة الأزمات المالية المتعاقبة، وتباطؤ النمو الاقتصادي، وتفاقم البطالة، عملت البلدان غير المنتجة للنفط بنهج تثبيت الاقتصاد الكلي، وأجرت إصلاحات هيكلية منذ أواخر سبعينات القرن العشرين. أما في الدول المنتجة للنفط، فقد أدت الحاجة إلى تنويع قواعد الموارد، وتوليد دخل مستدام، وتحسين التنمية البشرية إلى اعتماد إصلاحات مماثلة بعد نهاية الفورة النفطية الأولى. وعمد راسمو السياسات في إطار تقليص دور الدولة والحد من السعي إلى الربح إلى خصخصة بعض الوظائف، وإلى إنشاء وكالات موازية شبه مستقلة يعمل فيها تكنوقراط رفيعو المستوى، ونقلوا مسؤولية مجموعة من الموارد والسلطات والولايات إلى المستويات المحلية. ومن خلال تمكين المسؤولين على المستوى المحلي، اعتبرت الإصلاحات ذات قدرة على تشجيع الاستثمار الفعال في البنية التحتية، والإصلاحات التنظيمية والضرورية، وتنمية الموارد البشرية، والشراكات الفعالة بين القطاعين العام والخاص.

وتحوّل السعي العالمي إلى تقريب الدولة من الشعب منذ ثمانينات القرن العشرين إلى اتجاه عالمي غير مسبوق نحو تطبيق اللامركزية في الحكومات الوطنية عبر منح سلطات جديدة إلى الحكومات المحلية والإقليمية، وإنشاء مستويات حكومية جديدة في بعض الحالات. وفي معظم بلدان الغرب، ارتبطت إعادة تنظيم علاقات القوة ضمن الدولة بتكريس نوع الاستقلالية المحلية. ومن الأمثلة على ذلك أن الدول الأعضاء في مجلس أوروبا انضمت إلى اتفاقية في عام ١٩٨٥ بهدف "حماية الحكم الذاتي" للحكومات المحلية إزاء الحكومات المركزية، وهي الاتفاقية المسماة الميثاق الأوروبي للحكم الذاتي المحلي^(١٣). أما صانعو القرار في المنطقة العربية، فاعتبروا أن إعادة تنظيم المؤسسات عبر توزيع السلطات تؤدي إلى تعزيز السلطات البنوية للدولة. وفي حالات الدولة الهشة والضعيفة، شكلت عمليات إعادة تحديد علاقات القوة والمسائلة داخل جهاز

(١١) Mann, 1984, p. 112

(١٢) Mann, 2008

(١٣) Fleurke and Willemsse, 2004, p. 524

الدولة جزءاً من محاولات قام بها راسمو السياسات لترسيخ شرعية الدولة وسلطتها. ونظراً إلى بقاء هامش الحقوق المدنية والسياسية محدوداً، رأى المحللون أنّ الإصلاحات نحو اللامركزية في البلدان العربية لم تكن سوى جزء من إستراتيجيات اعتمدها الأنظمة الاستبدادية لمجرد تلميع صورة الحكام في نظر الخارج.

وشجعت الجهات المانحة ووكالات التنمية على مزيد من الاستقلالية والسلطة على المستوى المحلي لتحسين كفاءة الخدمات وممارسات الحكم. وفي سياق تحسين أثر اللامركزية، قدّمت الوكالات الدولية الدعم الفني والمالي للتنمية التي يقودها المجتمع المحلي. وقد اعتُبرت مبادرات التنمية التي يقودها المجتمع المحلي أدوات لإحلال التوازن في السلطة بين السكان المحليين ومسؤولي الدولة والعاملين في مجال التنمية، وذلك من خلال الأخذ بأراء السكان المحليين في تحديد الحاجات في مختلف مراحل تخطيط المشاريع وتنفيذها. وكان الأثر المفترض لهذه الإستراتيجية على الحكم زيادة التماسك الاجتماعي، وتعزيز قدرة المواطنين على مطالبة الحكومات بتحسين أدائها في تأمين السلع العامة وتعميمها^(١٤). ولهذه الأسباب، اعتُبرت إصلاحات الحكم المحلي أدوات واعدة لمنع التعسّف في ممارسة السلطة في المنطقة العربية التي طالما اعتُبرت استثناءً خارجاً على التغيير الديمقراطي^(١٥).

وقد تلقت بلدان كثيرة في المنطقة مساعدة رسمية ودولية لدعم تحقيق اللامركزية في أجهزة الدولة، واعتماد نماذج إنمائية قائمة على المشاركة، تركّز على بناء شراكات على المستوى المحلي بين المجتمع المدني والدولة. وبين عامي ١٩٨٤ و ٢٠٠٩، حُصّصت مبالغ ضخمة من أموال المانحين لإصلاح قطاعات الحكم المحلي في كل من تونس حيث بلغت قيمة البرامج الممولة من المانحين ملياري دولار أمريكي، ومصر حيث بلغت ١,٧ ملياراً، واليمن حيث بلغت ٠,٩ مليارات^(١٦). وشكلت البرامج التي مولها المانحون في مجال الحكم المحلي ٢٩ في المائة تقريباً من صافي التدفقات الرسمية إلى تونس و ١٠ في المائة في مصر واليمن^(١٧). أما في مرحلة ما بعد انتفاضات ٢٠١٠، فقد أدى إجماع المانحين عن تقديم الهبات من جهة وتخفيض الميزانيات بسبب الركود العالمي من جهة أخرى إلى تخفيض المعونة الإنمائية لبعض البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية. ففي مصر، مثلاً، انخفض حجم التمويل الذي كانت الجهات المانحة قد تعهدت بتقديمه في إطار تشجيع إصلاحات الحكم المحلي إلى ٣٥,٩ مليون دولار أمريكي منذ عام ٢٠١٠^(١٨). ويبدو أنّ الإصلاحات المحلية بقيت من المجالات ذات الأولوية عند المانحين في تونس واليمن حيث تُقدّر قيمة الأموال التي تعهدوا بمنحها بنحو ١,٢ مليار دولار لتونس و ٣٠٦ ملايين دولار لليمن (التفاصيل في الشكل ١ والمرفق). وبقي نقل السلطة إلى المستويات الحكومية الدنيا محدوداً، وكذلك مشاركة الجهات المحلية الفاعلة

(١٤) Khemani, 2010, p. 26

(١٥) يشمل الحكم المحلي مؤسسات الدولة على المستوى المحلي بالإضافة إلى الشراكات والشبكات غير النظامية التي تربط المسؤولين المحليين بالجهات الفاعلة من غير الدولة، والمنظمات غير الحكومية، وهيئات القطاع الخاص.

(١٦) جُمعت البيانات من المواقع الإلكترونية للمانحين الرئيسيين وهم البنك الدولي، ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، واتحاد البلديات الهولندية للتعاون الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومصرف التنمية الأفريقي، والوكالة الفرنسية للتنمية، وحكومات كل من كندا وألمانيا واليابان.

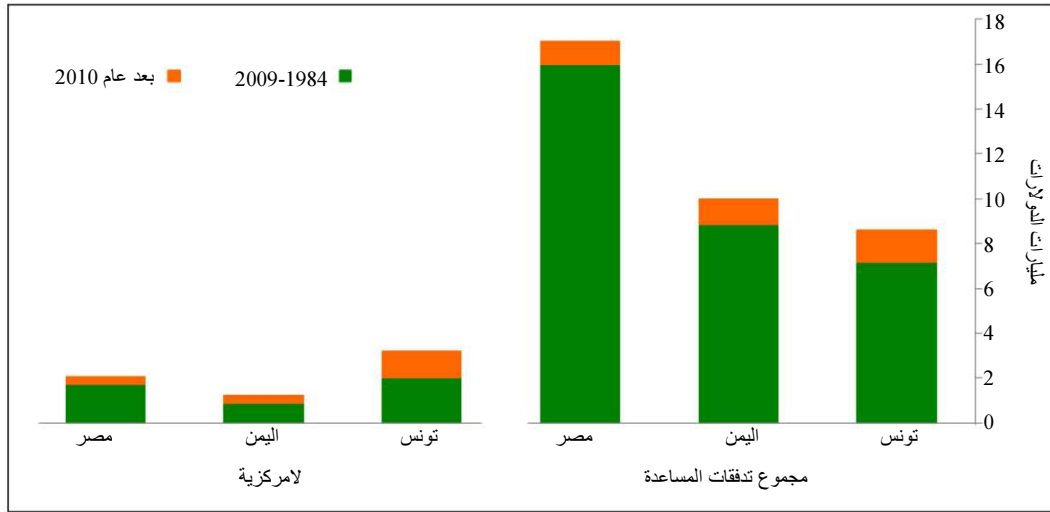
(١٧) وفقاً لتعريف البنك الدولي، فإنّ "المعونة التنموية الرسمية الصافية تتكون من مدفوعات القروض التي تتم بموجب بنود ميسرة (صافي سداد مبلغ القرض الأصلي) والمنح التي تقدمها وكالات رسمية تابعة لأعضاء لجنة المساعدات الإنمائية، وتلك التي تقدمها مؤسسات متعددة الأطراف، والمقدمة من دول ليست أعضاء في لجنة المساعدات الإنمائية بهدف تشجيع التنمية والرفاه الاقتصادي في الدول والأقاليم الواردة في قائمة لجنة المساعدات الإنمائية للمتلقين للمعونة التنموية الرسمية". البنك الدولي. المعونة التنموية الرسمية الصافية والمعونة الرسمية التي تم تسلمها (بالدولار الأمريكي بالقيمة الحالية). والمادة متوفرة في الموقع

<http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD/countries/1W?display=graph>

(١٨) المشاريع في مصر للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٣.

في الحكم. وتشير الأدلة القليلة المتوفرة إلى أنّ الجهات الفاعلة في المجتمع المدني واجهت تحديات مزدوجة قوّضت دورها المحتمل كشريكة في الحكم على المستوى المحلي، منها انعدام الاستقلالية عن الدولة، وعدم تقبل المسؤولين المحليين لمبدأ مشاركة المجتمع المحلي. ومن المؤلفات الصادرة حديثاً ما يطرح علامة استفهام حول آثار المبادرات التي يقودها المجتمع المحلي على التمكين. فهذه المبادرات لا تعدو في بعض الحالات مجرد تعبير عن مصالح أصحاب السلطة، بل تحكّم على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني^(١٩).

الشكل ١- مجموع تدفقات المساعدة مقارنة بتمويل المانحين لمشاريع الحكم المحلي،
١٩٨٤-٢٠٠٩ وبعده عام ٢٠١٠
(بمليارات الدولارات)



المصدر: جُمعت البيانات من المواقع الإلكترونية للمانحين الرئيسيين وهم: البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب التعاون الأوروبي للمعونة، ووكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، واتحاد البلديات الهولندية للتعاون الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومصرف التنمية الأفريقي، والوكالة الفرنسية للتنمية، وحكومات كندا وألمانيا واليابان.

جيم- تعريف اللامركزية

تحتلّ المركزية حيزاً واسعاً من النقاش في الأوساط السياسية والعلمية. ومع تطور مفهوم اللامركزية على مرّ الزمن، اعتمدت وكالات التنمية والجهات المانحة تعاريف واسعة له. فاللامركزية في وثائق البنك الدولي هي نقل مسؤولية الوظائف العامة من الحكومة المركزية إلى الحكومات الوسيطة والمحلية و/أو المنظمات الحكومية شبه المستقلة و/أو القطاع الخاص^(٢٠). وفي صيغ أخرى، عرّف البنك الدولي اللامركزية بأنها إعادة ترتيب علاقات المساءلة بين المواطنين والسياسيين، ومزودي الخدمات، مع أولوية لبعض الجهات الفاعلة على غيرها^(٢١). فاللامركزية هي إذاً إعادة تنظيم العلاقات بين الدولة والمجتمع والسوق، مع ما يترتب على هذا التنظيم من تداعيات على الهياكل السياسية والمجتمع المدني.

(١٩) Al-Mahdi, 2011; and Bergh and Jari, 2010

(٢٠) البنك الدولي، ٢٠٠٤.

(٢١) المرجع السابق.

ويُعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهوم الحكم المحلي للتركيز على العلاقة بين ممارسات الحكم الديمقراطي والقيم المدنية والتنمية البشرية. ووفقاً لهذا النهج، لا تنحصر الإصلاحات بتحقيق اللامركزية في السلطة داخل مؤسسات الدولة بل تشمل أيضاً إشراك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في رسم السياسات وتنفيذها. أمّا في مجتمع المانحين، فمن أبرز الدعاة إلى تطبيق اللامركزية وكالة الولايات المتحدة الأمريكية للتنمية الدولية، التي تحوّل تركيزها في الأعوام الأخيرة عن الحكم المحلي وتقديم الخدمات العامة محلياً كآليات لتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية لتشير بصراحة في منشوراتها الحديثة إلى مفهوم اللامركزية على أنه يعني تمكين المسؤولين المعيّنين والمنتخبين من الناحية السياسية وتشجيع إشراك المواطنين. وتعتبر هذه العملية حجر الأساس في التغيير الديمقراطي لأنها تتيح الحرية السياسية وتوسّع خيارات الأفراد الاقتصادية في جو من الاستقرار وسيادة القانون^(٢٢).

وتعتمد الدراسة تعريفاً أضيق نطاقاً للامركزية مفاده أنها إحالة السلطة والموارد عمودياً من الدولة المركزية إلى مستويات حكومية دون وطنية. ويركز التحليل على مستويين من الحكم هما الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية وتوازن السلطة بينهما. ولتقييم مستوى نقل السلطة والموارد عمودياً على مر الزمن يمكن اعتماد ستة مؤشرات هي (أ) عدد المستويات العمودية الممولة من الميزانية العامة داخل جهاز الدولة؛ (ب) مدى الصلاحيات التي يتمتع بها أصحاب المناصب على المستويات دون الوطنية في اتخاذ القرارات؛ (ج) نسبة أصحاب المناصب دون الوطنية المعيّنين، وما إذا كانت الجهات الفاعلة التي تعين المسؤولين المحليين أعلى منصباً منهم أو من المستوى نفسه؛ (د) نسبة أصحاب المراكز دون الوطنية المنتخبين من الشعب في انتخابات تعددية وتنافسية؛ (هـ) اللامركزية المالية أو منح صلاحيات الإنفاق وجمع الدخل للمستويات الحكومية المتعددة؛ (و) اللامركزية في التوظيف، أو توزيع موظفي الخدمة المدنية على المستويات المختلفة على أساس حجم السكان في كل منطقة^(٢٣).

ويتسم هذا التعريف بالوضوح لأنه، من جهة، لا يتناول الافتراضات المعيارية المختلف عليها، ومن جهة أخرى يركز على إعادة هيكلة السلطة والموارد والمسؤوليات ضمن جهاز الدولة. فخلافاً للمفاهيم التي تقدّمها المنظمات الدولية، لا ينطلق هذا التعريف من فرضية أن اللامركزية تحقق الديمقراطية، ولا يعتبر أنها تشمل نقل وظائف الدولة إلى القطاع الخاص، بل يرى أنها إعادة توزيع عمودية للسلطة والموارد ضمن مؤسسات الدولة لتعيد توزيع موارد السلطة على الفئات الاجتماعية أفقياً، من خلال توسيع مساحة للمشاركة والحصول على الموارد. وفي سياقات اجتماعية وسياسية معينة، قد تسهم هذه العملية إعادة توزيع الموارد من المناطق الغنية إلى المناطق الفقيرة.

وقد يؤدي تطبيق اللامركزية إلى آثار عديدة على العلاقات بين الدولة والمجتمع، تحدّد طبيعتها هيكل السلطة الموجودة أصلاً، وشكل الإصلاحات، وقدرة الجهات الفاعلة على الاستفادة من الإصلاحات. وتبين التجارب التي خاضتها بلدان في أمريكا اللاتينية مثل شيلي أنّ الإصلاحات كانت في بعض الحالات موجهة نحو اختراق المجتمع، ومراقبة قوى المعارضة، وتعزيز استقرار أنظمة الحكم الاستبدادية^(٢٤). ولأغراض هذا التحليل، تؤثر مجالات السياسة العامة في عملية اللامركزية، لأنّ الإصلاحات متفاوتة في الغالب، وقد تختار البلدان تطبيق اللامركزية في مجالات دون غيرها^(٢٥). ويبين الفصل الثالث إلى جانب عدد من الدراسات التاريخية لبلدان أخرى، أنّ اللامركزية ليست أحادية الاتجاه وأنه يمكن وقف تنفيذها، والدراسات التي تتناول

(٢٢) وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، 2009b الموجز التنفيذي.

(٢٣) Triesman, 2002

(٢٤) Oxhorn, 2010

(٢٥) Wilson, 2006

تشكيل الدولة وتطورها على مر الزمن تبين أن تنقل الدول بين المركزية واللامركزية أكثر من مرة ليس بالحالة النادرة^(٢٦).

دال- أشكال اللامركزية وأبعادها

قد تقضي اللامركزية في جهاز الدولة المركزي بنقل السلطات إلى المستويات الدنيا من الدولة بدرجات متفاوتة. ومن السلطات التي تُنقل، سلطة تنفيذ السياسات، في حين تبقى سلطة وضعها على المستوى المركزي. وقد اعتمدت هذه الإصلاحات في مجال الخدمات التي تتأثر بعوامل الحجم والتأثيرات الخارجية (كالطرق المؤدية إلى المناطق وموارد المياه)، أو بإعادة توزيع الثروة وبالمعايير الوطنية^(٢٧). ونظراً إلى أن توزيع السلطة يشمل إعادة توزيع المسؤوليات على المكاتب الميدانية التابعة للوزارات وتحسين الحضور الحكومي في المناطق النائية، جرى اعتماده على نطاق واسع في الدول في مراحل ما بعد النزاع. كذلك اعتمدت مثل هذه الإصلاحات المحدودة النطاق في الحالات التي يتردد فيها راسمو السياسات في تفويض السلطة بسبب اضطرابات في الوضع الجيوستراتيجي أو بسبب مخاوف من انهيار الدولة الوطنية. والحل الوسط بين اللامركزية على نطاق واسع، أي بنقل سلطة وضع السياسات، واللامركزية على نطاق ضيق، أي نقل سلطة تنفيذ السياسات، يكون بتفويض السلطة، أي ينقل سلطة صنع القرارات مع احتفاظ الدولة المركزية بالسلطة على الجوانب الرئيسية في السياسة العامة. وعلى هذا الأساس، يشكل نقل السلطة أداة لبناء قدرة الهياكل المحلية استعداداً لمزيد من اللامركزية على المدى الطويل. ويعطي نقل السلطة حداً أقصى من صلاحيات اتخاذ القرارات إلى الحكومات دون الوطنية. ويتطلب تطبيق اللامركزية على هذا المستوى "الحكومات دون الوطنية أن تتصرف باستقلالية في مجالات محددة، وهذا يعني إجراء انتخابات على المستوى دون الوطني"^(٢٨).

وتختصر اللامركزية في ثلاثة أبعاد، إداري ومالي وسياسي. وتُظهر المقارنة بين البلدان أن راسمي السياسات يمكن أن يعتمدوا تشكيلات مختلفة من الإصلاحات ضمن هذه الأبعاد الثلاثة. فالإصلاحات نحو اللامركزية الإدارية تركز على "البنيان المؤسسي، أي الهياكل والأنظمة والإجراءات، التي تدعم الاضطلاع بالمسؤوليات بإشراف رسمي من الجهات دون الوطنية"^(٢٩). ولا تنحصر اللامركزية الإدارية بنقل مسؤولية الوظائف العامة من الحكومة الوطنية وأجهزتها المركزية إلى الموظفين المدنيين في المناطق، بل تشمل أيضاً وضع آليات للعمل مع الهياكل المحلية الرئيسية للسلطة. أما اللامركزية المالية، فتعطي الحكومات دون الوطنية حقوقاً تخولها جباية الضرائب الإضافية، أو تجيز لها وضع سياسات الإنفاق. وقد تعزز الإصلاحات في هذا البعد القدرة المالية للدولة على تحصيل الضرائب بالإضافة إلى تأمين الخدمات التي تلبى احتياجات المجتمع المحلي. أما اللامركزية السياسية فتعني الحكومات المحلية المنتخبة ديمقراطياً وتحظى بسلطة مطلقة أو مشتركة على مجالات معينة في السياسات أو على موارد معينة^(٣٠). والتغييرات في هذا المجال تتطلب تعديلات دستورية أو تعديلات في قانون الإدارة المحلي، كما تتطلب إصلاحات في قانون الانتخابات. ومع أن اللامركزية السياسية تعتبر بعداً متقدماً على سواها في مجال الإصلاحات، يبيّن التقييم أنها شرط أساسي لنقل السلطات الحقيقي، لكنه ليس كافياً بحدّ ذاته. ويشكل استحداث حكومات منتخبة على المستوى دون الوطني حافزاً لصانعي القرارات على الاستجابة للناخبين والخضوع لمساءلتهم، لكن انتشار علاقات المحاباة وضعف

(٢٦) المرجع السابق.

(٢٧) وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، 2009b، ص ٩.

(٢٨) المرجع السابق، ص ١٠.

(٢٩) المرجع السابق، ص ١٥.

(٣٠) Hankla and others, 2011, p. 4.

الأحزاب السياسية والنفوذ القوي الذي تستأثر به السلطات التقليدية، جميعها عوامل تقوّض الممارسة الديمقراطية على الصعيد المحلي.

هاء- اللامركزية في حالات ما بعد الصراع

تختلف الآراء حول قدرة اللامركزية على صون الوحدة الوطنية في ظل تشكيلات حكومية هشة نشأت بعد انتهاء النزاع، أو في حالات انهيار مؤسسات الدولة. والنقاش مفتوح بين المعنيين بالممارسة والتحليل حول الفوائد والمخاطر التي تنطوي عليها عملية نقل النفوذ والسلطة والموارد إلى المؤسسات الحكومية دون الوطنية خلال المراحل الانتقالية من الحرب إلى السلام. فمناصرو الإصلاحات على مستوى الحكم المحلي يستشهدون، مثلاً، بتجربة إسبانيا في اللامركزية، كنموذج ناجح في تحقيق استقرار الدولة بعد انتهاء النزاع (الإطار ١).

والمواقع أن الأدبيات تقدّم ثلاث حجج رئيسية لدعم اللامركزية. ففي الحجة الأولى أنّ نقل السلطة من المستوى المركزي إلى المستويات دون الوطنية خلال مرحلة إعادة الإعمار يسمح للدولة باستعادة شرعيتها. ويرى برنكرهوف في إصلاح هياكل الحكومة المحلية وسيلة لتوسيع المشاركة، والحد من عدم المساواة، واعتماد المساءلة، ومكافحة الفساد، وإدخال عنصر الطعن (في الانتخابات)^(٣١). ولعملية إعادة بناء الحكم القائمة ببناء الشرعية على المستوى المحلي دور بالغ الأهمية، إذ تكون حجر الأساس لجهود الإصلاح الوطنية الهادفة إلى إحلال الأمن وكذلك بناء فعالية الدولة.

وفي الحجة الثانية أن اللامركزية تدعم بناء السلام من خلال تسوية الخلافات وإتاحة الفرصة لتكامل المجتمعات المحلية. فوفقاً للتقرير العالمي عن القطاع العام لعام ٢٠١٠، يتيح توفر هياكل الحكم المحلي للمواطنين والجماعات إمكانية التعبير عن مصالحهم، وتسوية خلافاتهم، والحصول على الخدمات، وممارسة الحقوق والالتزامات القانونية. وتعتبر اللامركزية أداة فعالة لبناء السلام وحفظه^(٣٢). ويؤيد هيكي وفان دن بيرغ الإصلاحات المحكمة التصميم في مجال اللامركزية، باعتبارها وسيلة لتكامل المجتمعات على أساس المواطنة والمشاركة. ويعتبران أن أفضل تصميم للامركزية هو الذي يمنح الحكومات المحلية الحافز والصلاحية والقدرة لدعم السلام وبناءه^(٣٣).

وفي الحجة الثالثة أن اللامركزية تساهم في إطلاق مبادرات في الحكم تستمد جذورها من القاعدة وتعزز الملكية الوطنية لعمليات إعادة الإعمار. ويؤكد كول وكوك أهمية دمج الأفكار والجهود المحلية في عملية صنع القرارات عبر المؤسسات المحلية الفعالة في عملية إعادة الإعمار^(٣٤). وكثيراً ما تتجاهل المنظمات الدولية والعاملون على بناء السلام النهج التي تنطلق من القاعدة في مجال الحكم في فترة ما بعد النزاع، تحت وطأة تحقيق نتائج سريعة، مع أن هذه النهج أساسية لإرساء السلام الدائم.

وقد يذهب البعض إلى أن اللامركزية حاجة ملحة في ظروف ما بعد النزاع، إذ تساهم في نزع فتيل الصراع والحد من الانقسام، من خلال إعادة توزيع علاقات السلطة وإعادة تنظيم العلاقات بين الدولة والمجتمع^(٣٥). ويرى أنصار اللامركزية أنّ الإصلاحات المحكمة التصميم تشجّع حسّ الاستقلالية لدى

(٣١) Brinkerhoff, 2005.

(٣٢) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، ٢٠١٠.

(٣٣) Heijke and van den Berg, 2011.

(٣٤) Call and Cook, 2003.

(٣٥) Oxhorn, 2010.

المواطنين، وتعزز شرعية الدولة، وتحد من الضغوط الانفصالية التي تمارسها مناطق أو فئات إثنية معينة^(٣٦). وتستطيع هيكل الحكومة المحلية القوية تحقيق ما يلي: (أ) توسيع مشاركة المواطنين المباشرة في الانتخابات؛ (ب) إطلاق معايير مدنية جديدة وممارسات جديدة في المواطنة؛ (ج) إتاحة فرص لظهور لقيادات سياسية محلية جديدة تتمتع بمهارات سياسية، من خلال مشاركتها بفعالية في وضع السياسات الوطنية ورصدها؛ (د) توسيع نطاق السياسات والإستراتيجيات البديلة للتنمية؛ (ج) تجنّب تراكم السلطات الوطنية على المستوى المركزي^(٣٧).

الإطار ١ - اللامركزية في إسبانيا

نجحت إسبانيا في نقل السلطة من المستوى المركزي إلى الحكومات المحلية دون المس بوحدها الوطنية، بالرغم من الشروخ الإقليمية والثقافية، ومن تاريخ حافل بقمع الهويات الإقليمية. ومن خلال تطبيق اللامركزية الديمقراطية استطاعت إسبانيا الاستجابة إلى مطالبات الحكم الذاتي، فأعدت صياغة مفهوم الدولة المركزية.

وكان استيعاب مطالب المجتمعات العرقية بالحكم الذاتي القضية الأكثر إلحاحاً في مرحلة ترسيخ الديمقراطية بعد فرانكو، الذي سعى إلى بناء دولة متجانسة، تشمل إقليم الباسك. وبعد المرحلة الانتقالية، أصبحت هذه المنطقة الغنية التي يقطنها مليوناً شخصاً في مركز الصراع لتحقيق الحكم الذاتي. وكان سعي فرانكو في السنوات التي سبقت المرحلة الانتقالية إلى القضاء على التراث الثقافي لشعب الباسك قد أدى إلى إطلاق المنظمة الانفصالية "أوسكاديا تا أسكاتاسونا (وطن الباسك والحرية، المعروفة باسم منظمة إيتا).

وكانت إستراتيجية مدريد للتعامل مع المجموعات دون الوطنية هي طمأنة قادتها، خاصة المعتدلين منهم مثل جوزيف تاراديلاس، وهو القائد المنفي لحركة كتالونيا الإقليمية، إلى أنّ مطالبهم في حكم مناطقهم ستتحقق. وقد عبر هذا الالتزام عن اعتقاد رئيس الوزراء آنذاك، أدolfo سواريز، بأن المحافظة على الديمقراطية في إسبانيا وعلى وحدة أراضيها تعتمد على النجاح في تحقيق اللامركزية. وقد أوضح سواريز أنّ السبيل الوحيد لتحقيق الشرعية المطلوبة لإصلاح هيكل الدولة المركزية هو إطار عمل ديمقراطي ودستوري، أي أنّ نقل السلطة إلى المناطق سيكون مسبوقة بإعادة هيكلة النظام السياسي الوطني، بما في ذلك تنظيم انتخابات وطنية في عام ١٩٧٧ وإقرار دستور جديد في عام ١٩٨١.

ومن إيجابيات إستراتيجية سواريز أنّها جئبت البلاد السيناريو اليوغسلافي حيث جرى التركيز على الأجناس والانتخابات والمؤسسات الإقليمية على حساب تطوير مؤسسات وطنية ديمقراطية. أما في إسبانيا، فقد واجه البلد تصاعد الهويات والمؤسسات الإقليمية على الساحة السياسية في وجه الحكومة المركزية بمجموعة من المؤسسات السياسية الوطنية المتماسكة والقادرة على الصمود، سواءً في وجه المخططات الإرهابية لمنظمة إيتا، أو في وجه الانقلاب العسكري في عام ١٩٨١، عشية منح حيز من الحكم الذاتي لكتالونيا وغاليسيا والباسك.

ويتميز دستور إسبانيا بصيغة توافقية مفتوحة على تفسيرات متعددة، تؤكد وحدة البلد (غير فيدرالي)، وفي الوقت نفسه تعدد "القوميات فيه"، وحق الأقاليم وشعوبها بالسعي إلى حكم ذاتي. وتهدف هذه الصيغة التوافقية إلى إرضاء أنصار الحكم المركزي وأنصار الحكم الإقليمي، وقد سهّلت أكبر عملية تحوّل إلى اللامركزية في أوروبا في فترة ما بعد الحرب. وفي منتصف الثمانينات، كانت إسبانيا تضم ١٨ مجتمعاً محلياً مستقلاً، ما يجعلها دولة فيدرالية عملياً، وإن لم تكن كذلك رسمياً. وتتولى الحكومات الإقليمية الإسبانية اليوم إدارة قطاعات عدة أبرزها التعليم، والسياسة الاجتماعية والثقافية، وإنفاذ القانون، وجباية الضرائب.

المصدر: بتصريف عن: Encarnación, 2002. "Spain after Franco: Lessons in Democratization". *World Policy Journal*, Winter 2001/2002, Vol. 18 Issue 4, pp. 35-44.

.Bardhan and Mookherjee, 2006, p. 4 (٣٦)

.Baldersheim and others, 1996, p. 4 (٣٧)

أما المشككون في اللامركزية، فيعتبرون تحديداً لوجود الدول القومية وكيانها، لا سيما في المجتمعات الخارجة من النزاعات، حيث تعتبر اللامركزية عامل تشتت عن المهمة الأساسية القاضية بتعزيز سلطة الحكومة المركزية، ولا سيما ضرورة تقوية الشرطة، والتحكم بإيرادات الدولة، والسياسات المالية والنقدية^(٣٨). ونجاح اللامركزية كاستراتيجية للتشارك في السلطة والموارد بين القوى المتحاربة سابقاً يعتمد على اقتناع جميع أصحاب المصلحة بعدالة ترتيبات المشاركة. وقد يؤدي إعطاء الحكم الذاتي للأقليات الإثنية إلى تقوية الهويات دون الوطنية بدلاً من زرع بذور المواطنة، كما قد يؤدي توزيع السلطة على المستويات المحلية إلى تعزيز قوى الانفصال^(٣٩). ولذلك يمكن أن تؤدي اللامركزية إلى "تفكيك" الدول القومية، ولا سيما في العالم النامي حيث الدول كيانات مصطنعة ونتاج للإرث الاستعماري.

واو- الديمقراطية واللامركزية

أيدت وكالات التنمية اللامركزية باعتبارها آلية لبناء مؤسسات سياسية أكثر شفافية، وزيادة دعم المواطنين للحكومة، وتحسين المشاركة الديمقراطية. وتشير المبادئ التوجيهية الدولية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) إلى أنّ اللامركزية السياسية على المستوى المحلي عنصر أساسي في تحقيق الديمقراطية والحكم السليم وإشراك المواطنين في القرار^(٤٠). غير أن البعض يشكك في الآثار الإيجابية للامركزية على المؤسسات والأعراف والممارسات الديمقراطية. وفي حين يشير بعض المحللين إلى وجود علاقة ترابط بين اللامركزية والديمقراطية، ما من توافق على طبيعة هذه العلاقة بين المفهومين.

ويرى العديد من الأختصاصيين في العلوم السياسية أنّ اللامركزية تساهم في ترسيخ الديمقراطية من خلال نقل السلطة إلى الحكومات المحلية^(٤١). وفي هذا الإطار، تشكل المؤسسات الديمقراطية المحلية إحدى الآليات الأساسية لنجاح التعبئة الشعبية الذي يعتمد على إنشاء هياكل تشاركية لنقل خيارات المواطنين ورغباتهم إلى المسؤولين المنتخبين ومسؤوليهم على أذانهم. ويقدم دعاة اللامركزية بصفتها عاملاً أساسياً من عوامل التغيير الديمقراطي وتحقيق الاستقرار في فترة ما بعد النزاع، أربع حجج نظرية:

(أ) يرى بعض المحللين أنّ العلاقة بين المواطنين والمسؤولين المنتخبين تكون في أوج قوتها على المستوى المحلي. فبما أنّ الصلة تكون أكثر وضوحاً بين التدابير الحكومية ونواتجها، كذلك ينبغي أن يكون المواطنون قادرين على مساءلة مسؤوليهم عبر الاقتراع وعلى التأثير على سلوكهم^(٤٢). وبالرغم من تشكيك البعض في هذه الحجة من الشائع بين العامة أنّ اللامركزية تعزز قابلية الاستجابة، وتزيد الشفافية، وتوطد ثقة العامة في المسؤولين الحكوميين؛

(ب) يرى العديد من أنصار اللامركزية أنها تفسح المجال أمام إشراك الفئات المهمشة تقليدياً في المجتمع. فخلافاً للحكومات الوطنية، تتيح المؤسسات المحلية فرصاً أفضل لتمثيل الشرائح المختلفة من المجتمع بما فيها النساء والأقليات والفقراء. ويمكن تصميم الإصلاحات نحو اللامركزية بشكل يعطي صوتاً للبلديات والمحافظات في المجتمعات المحلية المهمشة^(٤٣). ويمكن أن تؤدي هذه الفرصة إلى معالجة إحدى أشد

(٣٨) Zhou, 2009

(٣٩) Kulipossa, 2004, p. 770

(٤٠) الأمم المتحدة-الموئل، ٢٠٠٧.

(٤١) Diamond and Tsalik, 1999

(٤٢) Selee, 2004, p. 18

(٤٣) المرجع السابق، الصفحتان ١٨-١٩.

العقبات في وجه عمليات الانتقال الديمقراطي. وقد أشار بافول ديميس^(٤٤) في اجتماع رفيع المستوى عقدته الإسكوا حول الإصلاح والانتقال إلى الديمقراطية إلى أن الجهات الفاعلة الاجتماعية التي تُحدث التغيير نادراً ما تنضم إلى الحكومات الانتقالية وتؤثر في عمليات صنع القرار على المدى الطويل. فغالباً ما يغيّر أصحاب السلطة مساهمهم ومظهرهم قبل المرحلة الانتقالية، ويستمرّون في الحكم وتعزيز سلطتهم، في حين لا تتوفر للوافدين الجدد إلى الميدان السياسي لا الموارد المالية ولا الخبرة للتنافس معهم^(٤٥)؛

(ج) بما أن الوحدات المحلية هي مهد الديمقراطية، يمكن العمل فيها على زيادة الوعي الشعبي بدور الحوار السياسي، واختيار الممثلين وطبيعة السياسات والخطط والميزانيات^(٤٦). وللمؤسسات الديمقراطية المحلية دور كبير في التثقيف ويعتبرها البعض منبثاً للقيادات السياسية المستقبلية، تساهم في تطوير مهاراتهم في رسم السياسات والعمل الحزبي ووضع الميزانيات، ما يؤدي بهم إلى الارتقاء بمستوى السياسيين على الصعيد الوطني^(٤٧)؛

(د) يرى محللون كثر وجود علاقة تفاعلية إيجابية بين اللامركزية والمشاركة. فالنسبة إلى الليبراليين يتطلب الانتقال الناجح للصلاحيات والموارد إلى السلطات المحلية درجة كبيرة من المشاركة المحلية بهدف ضمان استجابة السياسات العامة لاحتياجات المجتمع، في حين تعزز اللامركزية أو تنشئ سبلاً مؤسسية للمشاركة عبر منح المستويات الدنيا من الحكومة سلطات جديدة^(٤٨). أما نظرية الديمقراطية المجتمعية فتركز على أهمية الحكومات المحلية في زيادة المشاركة من خلال إنشاء وحدات طبيعية للتداول تكون فيها أواصر المواطنة هي الأقوى. ومن خلال نقل السلطة السياسية على مستوى المجتمع المحلي، يتمكن المواطنون من المشاركة بفعالية في الحياة العامة في إطار التناقش مع المواطنين الآخرين وفي إطار التحاور مع السلطات المنتخبة^(٤٩). ويؤدي النقاش بين المواطنين إلى فهم أعمق للبرامج العامة، وإلى زيادة القدرة على فهم الوضع العام وصنع القرارات.

ومن جهة أخرى، يرى المشككون في اللامركزية أنها قد تقوّض الديمقراطيات الناشئة وتهدد الدول القومية، ولا سيما في المجتمعات الهشة الخارجة من النزاعات. ويقدم أنصار هذا الرأي ثلاث حجج رئيسية لإثبات صحة موقفهم:

(أ) من أبرز الانتقادات الموجهة إلى اللامركزية في مرحلة التحول الديمقراطي أنها تفتح المجال أمام هيمنة "النخبة السياسية". فنقل السلطات والموارد إلى مستويات حكومية دنيا قد يمكن النخب السياسية المحلية من استخدام نفوذها ومواردها للسيطرة على الحكومات المحلية و"الاستئثار" في فوائد اللامركزية^(٥٠). وصغر حجم المجتمعات المحلية يحدّ من الحريات الفردية لضرورة الامتثال للمعايير المجتمعية؛ وهكذا تؤدي الإصلاحات إلى نتيجة عكسية فتحد من الحرية السياسية، وتجعل مؤسسات الحكومة المحلية أقل رضوخاً للمساءلة وأقل قابلية للاستجابة؛

(٤٤) Transatlantic Fellow of the German Marshall Fund of the United States, former Foreign Policy Advisor to the President of Slovakia and former Minister for International Relations, Slovakia.

(٤٥) الإسكوا الاجتماع الرفيع المستوى حول الإصلاح والانتقال إلى الديمقراطية ببيروت، ١٥-١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢.

(٤٦) Kulipossa, 2004, p. 768.

(٤٧) المرجع السابق.

(٤٨) Bergh, 2004, p. 781.

(٤٩) Selee, 2004, p. 29.

(٥٠) McConnell, 1966.

(ب) من المخاطر الأخرى للامركزية قدرتها على إضعاف تماسك المجتمعات المحلية السياسية الوطنية. ففي المجتمعات المتجانسة نسبياً حيث قلة الشروح العمودية، قد تؤدي تجزئة هيكل صنع القرار إلى الحد من الرفاه على المستوى الوطني، بل يمكن أن تضعف استقرار الاقتصاد الكلي والقدرة المالية للدول. وإذا لم تكن اللامركزية المالية مصحوبة بتدابير لإعادة التوزيع، يمكن أن تزيد من موارد الحكومات المحلية والإقليمية الغنية على حساب نظيراتها الفقيرة، مما يؤدي إلى المزيد من الشروح بسبب التمييز في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية وفرص العمل^(٥١)؛

(ج) أبدى بعض المحللين مخاوف من أن تؤدي اللامركزية إلى تعزيز عدم المساواة. فقد لا يستفيد جميع السكان من إصلاح هيكل الدولة لأن بعض الطبقات الاجتماعية والجهات الفاعلة تكون في كثير من الحالات أكثر قدرة على الاستفادة من الفرص الناتجة من نقل السلطة إلى المستويات الدنيا من الحكومة. وكثيراً ما تعوق الفوارق الاقتصادية سبل التماس العدالة، وطلب حماية الشرطة، والوصول إلى النفوذ السياسي. وفي مثل هذه الأحوال، يبرز دور السماسرة السياسيين فلا يستطيع الفقراء الوصول مباشرة إلى حقوقهم الأساسية في المواطنة، في حين تزداد الهرميات التقليدية قوة. ويمكن أيضاً أن تتأثر المشاركة السياسية بعلاقات المحاباة إذ ينتخب الفقراء المرشحين النافذين الذين يقدمون لهم الخدمات أو الأموال.

زاي- اللامركزية بعد الانتفاضات العربية

يتبين من البحث عدم وجود أدلة قاطعة على إمكانية التوفيق بين الأهداف الطموحة للامركزية، ولا على كونها من مقومات التغيير الديمقراطي والتحول السياسي في المجتمعات الخارجة من النزاعات. ومع ذلك، فالحاجة ملحة إلى اكتشاف ما يمكن أن تؤدي إليه الإصلاحات بعد الانتفاضات العربية في ضوء ثلاثة اتجاهات شهدتها الواقع.

أولاً، ركزت أهداف التعبئة الشعبية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ على قضايا "الخبز والحرية والعدالة الاجتماعية"، لكن سرعان ما ظهرت قضايا محلية، وكذلك قضية إعادة هيكلة الدولة، ضمن أولويات راسمي السياسات. ففي ليبيا واليمن، مثلاً، كان الوضع يتأرجح بين ضعف الحكومة المركزية ومع مطالب الفئات الإثنية والقبلية بالتمثيل الكافي. أما مصر، فواجهت مطالبات شعبية تنشد تحقيق مزيد من الشفافية على المستوى المحلي، في حين واجهت تونس مطالبات لتحقيق مزيد من التوازن في التنمية بين المناطق. وظهرت على مدى العامين السابقين حركات اجتماعية تدعو علناً إلى إصلاحات في الحكم. ومن الأمثلة على ذلك حركة محليات، وهي حركة اجتماعية نظمها شباب الثورة في مصر، ضغطت على السلطات لإحداث تغييرات في القوانين الانتخابية والبلدية بهدف تشجيع الارتقاء بالشفافية على المستوى المحلي، وتشجيع مشاركة الشباب، ووضع حد لممارسات المحاباة، التي اخترقت الانتخابات البلدية في الماضي.

وفي الاتجاه الثاني تسعى الدول العربية التي شهدت إطاحة للأنظمة في الانتفاضات الأخيرة جاهدة لتثبيت مسار الانتقال إلى الحكم الديمقراطي. فأنماط الحكم الإقصائية، وانعدام الحوارات الوطنية، وتزايد الاستقطاب كلها عوامل أدت إلى تعثر الانتقال إلى الديمقراطية. وإلى حين إعداد هذه الدراسة، أصبح مسار التغيير السياسي في مهب الشكوك، نتيجة لأحداث ٣٠ حزيران/يونيو في مصر، والمواجهة السياسية بين حزب النهضة والمعارضة في تونس، وفشل الحوار الوطني في ليبيا، والانتخابات بدون منازعة في اليمن. وبعد مرور ثلاث سنوات على ثورة الياسمين في تونس، لا يبدو أي من الدول العربية على مسار تثبيت الأنظمة

الديمقراطية الناشئة. وتظهر استطلاعات الرأي العام التي أجريت في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ أن أكثر من ٤٠ في المائة من سكان المنطقة يتفقون مع العبارة القائلة "بأن المجتمعات غير جاهزة لممارسة الديمقراطية". واللافت أن المواطنين في الدول التي جرّبت الديمقراطية الانتخابية بعد عقود من الحكم الأوتوقراطي اعتبروا أن الديمقراطية سابقة لأوانها في مجتمعاتهم. وجاءت نسبة الذين وافقوا على العبارة المذكورة مرتفعة في كل من تونس حيث بلغت ٥٨ في المائة، وليبيا ٥٣ في المائة، ومصر ٤١ في المائة، واليمن ٤١ في المائة^(٥٢).

وتسلط هذه الأنماط السائدة في الواقع الضوء على أهمية الإصلاحات نحو اللامركزية في تثبيت مسار التحول الديمقراطي وترسيخه. وقد ربطت بعض الدراسات بين عدم الرضا بالديمقراطية في أوساط مواطني البلدان النامية في الأعوام الأخيرة، وضعف التمكين على المستوى المحلي^(٥٣). ففي معظم الديمقراطيات الجديدة، يؤدي النزاع على حقوق المواطنة إلى ضغوط على المؤسسات المكوّنة حديثاً. لذلك، تحمل اللامركزية في المراحل الأولى من التحول السياسي تساؤلات بشأن قدرة مؤسسات الدولة على الاستجابة بفعالية لمطالب المواطنين^(٥٤). ويرى البعض أن تثبيت المسار الديمقراطي يقضي بمشاركة المواطنين في إدارة مجتمعاتهم المحلية. فالمواطنون الذين يثمنون المشاركة في الحكومات دون الوطنية لا يحبذون العودة إلى الحكم السابق أو التحول إلى أنظمة غير ديمقراطية على المستوى الوطني.

وفي الاتجاه الثالث، أدت حالات الفراغ التي أحدثها انكفاء مؤسسات الدولة في أعقاب الانتفاضات إلى نشوء أشكال جديدة من الحكم الذاتي ومن النشاط الشعبي في المجتمعات المحلية في المنطقة. وبإنشاء كيانات تطوعية مثل المجالس الشعبية المحلية، نجحت هيئات جديدة من المجتمع المدني في إعادة إحلال النظام وبسط السلطة في أحيائها. ومع عودة النظام العام تدريجياً، واستئناف سلطات الحكومة المحلية عملها، حولت بعض هذه المبادرات أهدافها إلى الدعوة وانتزاع تنازلات من الدولة. بيد أن هذه المبادرات لا تقدم بديلاً عن اللامركزية الديمقراطية المتمثلة بالحكومات المحلية. وتظهر الدراسات أن المبادرات الجديدة تفتقر إلى الاستدامة المؤسسية وإلى آليات المساءلة أمام عناصر المجتمع المحلي. وفي بعض الحالات، لم تكن هذه المبادرات تتمتع بصفة تمثيلية كاملة، إما بسبب إقصاء النساء أو بسبب التركيز على أفكار تخدم أهداف أحزاب سياسية معينة.

وبناءً على ما تقدم، تبدو الحاجة ملحة للتركيز على العملية السياسية التي يحدد من خلالها راسمو السياسات تطلعات السكان واحتياجاتهم ويلبونها، خلافاً لأشكال التمكين الأخرى، التي تركز على احتواء المجتمع المحلي مباشرة في عملية صياغة السياسات العامة بعيداً عن الطابع السياسي. وبمعنى آخر، ينبغي التركيز على إصلاح الهيئات الحكومية المحلية، من خلال إعادة توزيع النفوذ والسلطة والحكم الذاتي على المستويات الدنيا من جهاز الدولة. والمقصود بالمشاركة المشاركة الفاعلة للمواطنين في المؤسسات المحلية للدولة عبر التصويت والحملات الانتخابية والضغط الجماعي. ويجب التركيز في هذا الوقت تحديداً على إصلاح السلطات المحلية وأنماط المشاركة التقليدية لأن تشجيع مبادرات المشاركة التي تطلقها هيئات المجتمع المدني، خارج إطار مؤسسات الحكومة المحلية، لم يؤدّ في بعض الحالات لا إلى تحسين الاستجابة ولا إلى زيادة المساءلة. وتبيّن الأدلة أن انتشار المؤسسات الموازية طغى أحياناً على حضور مؤسسات الحكومة المحلية فحد من قدرتها على خدمة المصلحة العامة^(٥٥).

(٥٢) المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، ٢٠١٢.

(٥٣) Diamond and Tsaliq, 1999; and Grindle, 2000.

(٥٤) Oxhorn, 2010; and Bergh and Jari, 2010, pp. 1-7.

(٥٥) Ribot, 2007, pp. 43-49.

ثانياً- هياكل الحكومة المحلية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية

بعد موجات التعبئة الشعبية التي انطلقت في أواخر عام ٢٠١٠، بدت بلدان عربية كثيرة على شفير تحولات سياسية جذرية. ولبعض هذه البلدان، شكلت عملية تغيير جهاز الدولة وإدخال إصلاحات في الحكم على المستوى المحلي عوامل حاسمة لمستقبل الكيانات السياسية الصاعدة. وبإمعان النظر في مجموعة القوى التي تحدد سياق الحوارات الدائرة حول إصلاحات الحكم، يتضح وجود تباينات كبيرة بين البلدان. فبعضها يواجه مشاكل خطيرة لأنّ تمكين مؤسسات الدولة على الصعيد المحلي يتطلب أولاً تطهيرها من موروثات الأحزاب الحاكمة السابقة التي هيمنت على الساحات السياسية طوال عقود من الزمن. وفي بلدان أخرى، خلف إضعاف السلطات المركزية وما نجم عن ذلك من تقوية للهياكل القبلية أو الإقليمية بعد الانتفاضات حاجة ملحة لإعادة تشكيل علاقات السلطة في الدولة في الاتجاه المعاكس، وبمنح الحكومات المركزية مزيداً من الصلاحيات والموارد.

ويحدد هذا الفصل سياق النقاش، إذ يتناول الإصلاحات التي قامت بها البلدان العربية نحو اللامركزية، ويركز على مبادرات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية. ويهدف إلى تسليط الضوء على بعض الديناميات التي أعاقت إعادة الهيكلة الجادة لمؤسسات الدولة قبل اندلاع الانتفاضات العربية. ويقدم هذا الفصل أيضاً عرضاً لهياكل الحكومة المحلية في البلدان العربية التي تمر بمرحلة انتقالية، ويستعرض ما استجد من رؤى وحوارات ومشاكل حول الهياكل المستقبلية للدول التي تمر بمرحلة تحول سياسي.

ألف- أنماط اللامركزية في البلدان العربية

رغم الضغوط نحو المزيد من اللامركزية في هياكل الدولة، ما انفك راسمو السياسات يتوخون الحذر في الإقدام على الإصلاحات في هذا الاتجاه. وبالرغم من بعض الاختلافات الطفيفة في مسار الإصلاحات بين البلدان، تبين دراسات المقارنة أنّ المنطقة عموماً تشهد درجة عالية في المركزية نسبة إلى باقي مناطق العالم^(٥٦). فالإدارات دون الوطنية في أنظمة الحكومة الأحادية تُعيّن في معظم الحالات ولا تعترف بها الدساتير. والحالة الاستثنائية الوحيدة هي العراق بعد حرب عام ٢٠٠٣، حيث أعيد تنظيم الدولة على أساس فيدرالي يقوم على الاستقلالية الإدارية والمالية للسلطات المحلية بما في ذلك المجالس الإقليمية والبلدية^(٥٧).

ومع ذلك، انتقلت معظم البلدان العربية مؤخراً وبشكل رسمي إلى إنشاء مستويات حكومية وسيطة أو محلية، أو إلى تعزيز المستويات المنشأة. وقد أشارت الإسكوا في دراسة لها في عام ٢٠٠١، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الإسكوا، إلى أن جميع البلدان العربية تقريباً باشرت عملية إعادة هيكلة سلطات الدولة في السنوات الأخيرة^(٥٨). ويبين تحليل أنماط اللامركزية في المنطقة وجود إمكانية لتحسين الإصلاحات نحو اللامركزية وتعميقها، لا سيما أنها صادرة من أعلى الهرم وليس من الشعب، وتطبق بشكل غير متساو، في نهج تقني، وقد أدت في حالات كثيرة إلى مشاكل في الحكم.

(٥٦) Tosun and Serdar, 2008.

(٥٧) المدن المتحدة والحكومات المحلية، ٢٠٠٩، ص ١١٢.

(٥٨) الإسكوا، ٢٠٠١، الصفحتان ٤-٥.

ومعظم الإصلاحات الموجهة نحو اللامركزية في الهياكل الوطنية العربية تُصمَّم وتنقذ على مستوى القمة، بتشاور محدود مع الجهات الفاعلة المحلية. فقد اعتمدت جميع بلدان المنطقة نظاماً مركزياً ينطلق من القمة، باستخدام نظام المحافظة الذي أحال بعض المسؤولين الإدارية إلى الدرجات الدنيا من الحكومة. وحيث تحال المهام والمسؤوليات من المستوى المركزي إلى المستويات المحلية، غالباً ما لا تتوفر للحكومات المحلية الموارد والصلاحيات اللازمة لأداء ما كُلفت به^(٥٩). وكانت المركزية في هذه الحالات أقرب إلى عملية توزيع للسلطة، إذ وزعت الحكومات المركزية موظفيها على أساس جغرافي، من العاصمة نزولاً إلى المناطق والأقاليم والمدن^(٦٠). وتقدّم وحدات الحكومة المركزية التي توزعت على المناطق معظم الخدمات العامة في الصحة والرعاية والتعليم، تحت إشراف صارم من الحكومة المركزية، مما أدى إلى غياب القيادات القوية على المستوى المحلي (من حيث الموارد والصلاحيات القانونية والاستقلالية في صنع القرارات) مع السماح بهامش ضيق للتنمية بالمشاركة التي يقودها المجتمع المحلي^(٦١). ومن آثار هذه الإصلاحات المفروضة من القمة أنها أضعفت ثقة الشعب في السلطات المحلية، ولم تحسن صلاحيات الدولة الاجتماعية والسياسية، ولا العلاقات بين الدولة والمجتمع، كما أنها لم تخلق بيئة أفضل للنمو الاقتصادي. وفي الأوضاع التي سادت بعد انتهاء الصراعات، أدى غياب الإجماع الوطني الذي ينتج عادةً من عمليات المشاركة إلى نتائج عكسية من خلال زيادة خطر انقسام الدولة، وانفصال الأقاليم، وتأجيج النزاعات^(٦٢).

كذلك أدى عدم توفر رؤية سياسية واضحة وبعيدة المدى لعملية إعادة هيكلة الدولة إلى إجراء إصلاحات انتقائية ومتباينة. وبين تقييم إقليمي أن الفرق لم يكن واضحاً بين اللامركزية والمركزية، بل اعتمدت عناصر من كلا النظامين، مع إدخال تغييرات على طريقة التجربة والخطأ^(٦٣). وبعد أكثر من ثلاثة عقود من الإصلاحات، ما زال راسمو السياسات يواجهون تحديات ليس في تحديد أفضل المهام التي تنفذ على المستوى المحلي، بل أيضاً في تحديد الموارد اللازمة. ففي مصر على سبيل المثال، استهدفت عمليات بناء قدرات السلطات المحلية مسؤولين رفيعي المستوى شارفوا على التقاعد. فأدت المساعي إلى تحسين عمليات صناعة القرار والمهارات الإدارية إلى آثار محدودة وافتقرت إلى الاستدامة. وشكل تصميم آليات الرصد الفعالة الذي وضعته الدولة المركزية تحدياً كبيراً أمام راسمي السياسات في المنطقة الذين ساورتهم هواجس من وقوع المشاكل التي قد تنجم عن اللامركزية الكاملة. ومعضلة تطبيق اللامركزية لا تواجه البلدان الأعضاء في الإسكوا وحسب، بل تدل على "إشكالية اللامركزية" عموماً. فتطبيق اللامركزية يتطلب المزيد من المركزية في مجالات معينة ومهارات متقدمة على الصعيد الوطني^(٦٤).

وقد اتخذت الإصلاحات نحو اللامركزية صبغة فنية واستقلت عن البرامج الموجهة نحو تقوية الجهات الفاعلة من المنظمات غير الحكومية، أو نحو تحسين قدرات الحكم في العموم. والواقع أن أداء المنطقة يتعارض تعارضاً صارخاً مع أفضل الممارسات العالمية التي تدعو إلى "إدراج الإصلاحات التي تستهدف الحكم المحلي ضمن الإصلاحات السياسية والمؤسسية الأوسع" مثل الانتخابات، ودعم النظام القضائي والأحزاب السياسية، وإصلاح قطاع الأمن وأنظمة مكافحة الفساد^(٦٥). وخلافاً لذلك، قام راسمو السياسات

(٥٩) المرجع السابق.

(٦٠) المرجع السابق.

(٦١) Jari, 2010, p. 25.

(٦٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠، ص ١٨.

(٦٣) الإسكوا، ٢٠٠١، ص ٤.

(٦٤) Tendler, 1997, p. 143.

(٦٥) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠.

بتدخلات بهدف تقوية الجهات الحكومية الفاعلة دون الوطنية كتعزيز تقديم الخدمات، وصياغة التشريعات، أو بناء قدرات موظفي الخدمة المدنية. ومن سيئات النهج الفنية التي تركز على دعم الجهات الفاعلة المحلية أنها تغفل العلاقة بين إعادة هيكلة الدولة من جهة، وبناء الأمة وإرساء السلام وإجراء إصلاحات ديمقراطية من جهة أخرى. ونتيجة لذلك، لم تؤدِّ الإصلاحات إلى إطلاق عمليات وهياكل تولد علاقات تمكينية متبادلة بين أجهزة الدولة والمجتمعات المحلية والمواطنين.

وقد ظهرت "مشاكل الحكم" بسبب أنماط الإصلاح المذكورة الهادفة إلى تحقيق لامركزية فنية ومجزأة ومتباينة، مُنح فيها مسؤولون محليون في قطاعات محدودة صلاحيات تنفيذ فقط بدون آليات مساءلة فعالة^(٦٦). والواقع أنّ الوحدات التي تحققت فيها اللامركزية في المنطقة (وهي البلديات في العموم) تؤدي عدداً محدوداً من هذه المهام مثل تعبيد الطرق وصيانتها، وشق الطرق المحلية، وإنارة الشوارع، وجمع النفايات، وخدمات المكتبات والمتنزهات، وإصدار رخص البناء. وواصل المواطنون انتظار الخدمات من المسؤولين الوطنيين لا المحليين، والتصويت في الانتخابات الوطنية على أساس قدرة المرشحين على تقديم الخدمات، وليس على برنامج حزبهم أو قدرتهم على رسم السياسات. فنشأت حلقات مفرغة تقوّض الحكم اللامركزي، لأنّ المديرين المحليين لم يخضعوا للمساءلة أمام المواطنين، والسياسيين الوطنيين يحدون من صلاحيات الجهات الفاعلة دون الوطنية لضمان إعادة انتخابهم.

باء- هياكل الحكومات المحلية في المراحل الانتقالية

هل تتشابه هياكل الحكومات المحلية في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية؟ وما هي خطط الإصلاح في هذا المجال، وهل يُرجح أن تتوافق الدول عليها؟ في معرض تدبّر هذه الأسئلة، تقدم المادة التالية جرداً لهياكل الحكومة المحلية وللإصلاحات المقترحة في ليبيا وتونس واليمن.

١- ليبيا

بحلول آب/أغسطس ٢٠١٣، لم تكن الجهات الفاعلة السياسية في ليبيا بعد عهد القذافي قد توصلت إلى صياغة دستور جديد للبلاد رغم المساعي المحلية المدعومة من منظمات دولية وإقليمية بما فيها الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، لا يزال مستقبل البلد ونظامه السياسي غامضاً. غير أن النقاش جارٍ حول النظام السياسي المحتمل، بين آراءٍ تدعم الفيدرالية الكاملة، وأخرى تناصر اللامركزية الإدارية، وقلة تناصر اعتماد نظام مركزي وقلة تنادي بالانفصال الكامل^(٦٧). ويتكون البلد فعلياً اليوم من بلدات ومدن تحكم نفسها، تحت إشراف سلطة مركزية ضعيفة على أثر انهيار نظام القذافي المركزي في أعقاب ثورة عام ٢٠١١.

وكان النظام الفيدرالي قد ألغي في ليبيا في عام ١٩٦٣، واستبدل بحكومة أحادية مركزية التقسيمات القائمة حينذاك في برقة وإقليم طرابلس وفزان، وأنشأت مكانها عشر محافظات. ولم يُلغِ القذافي النظام مباشرة بل جعله يتطور على مر الزمن مع محاولات عدة لإعادة هيكلته. ومنذ عام ٢٠٠٧، عُرفت التقسيمات الإدارية الرئيسية في ليبيا بالشعبيات التي بلغ عددها ٢٢ شعبية، وهي تشبه المحافظات. وتقسّم الشعبيات أيضاً إلى مؤتمرات شعبية أساسية، يبلغ عددها ٣٨٠ مؤتمراً وتدير كلاً منها لجنة من عشرة أعضاء^(٦٨).

(٦٦) Devarajan et al., 2007, p. 103.

(٦٧) منتدى ليبيا الديمقراطية، ٢٠١٣، ص ٨-١٠.

(٦٨) شعبة الإدارة العامة وإدارة التنمية في الأمم المتحدة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة، ٢٠٠٤.

وقد استندت محاولات إعادة الهيكلة السالفة الذكر إلى نظرية "الإدارة الشعبية" للقذافي، التي دعت إلى مشاركة الشعب في جميع مراحل العمليات الإدارية واستعاضت عن "اللجان الشعبية الإدارية" بهيئات المحافظات، وصارت تنفذ قرارات المؤتمرات الشعبية، وتختار القادة الإداريين مباشرة، بدلاً من انتخابهم أو تعيينهم من سلطات أعلى^(٦٩). فأصبحت الشعبيات حجر الأساس في "الإدارة الشعبية".

أما من الناحية العملية، فاعتمد نظام القذافي على شبكاته الخاصة لاستمالة المجموعات المختلفة أو الأسر الكبيرة والنافذة، مع إحالة بعض السلطات والصلاحيات في اتخاذ القرارات على المستويات المحلية، محتفظاً في الوقت نفسه بحق النقض وبالقدرة على فرض إرادته في جميع المسائل. وتلقى هؤلاء "الحلفاء" معظم الثروة، خاصة من عائدات النفط. وركز النظام السابق الجهود الإنمائية وإنشاء الهياكل الأساسية في طرابلس، مهملًا المدن والمناطق الأخرى إلى درجة كبيرة، في دلالة واضحة على المركزية والقدرة الكبيرة على التحكم بالبلاد. كذلك احتكر نظام القذافي، الذي اعتمد نمطاً خاصاً من الاشتراكية، سوق العمل، وأنشأ نظام إعانات واسع النطاق، واتخذ إجراءات صارمة في حق الشركات الخاصة، تاركاً الشعب الليبي في حالة اعتماد شديد على الدولة من الناحيتين الثقافية والاقتصادية^(٧٠).

وشكلت هذه السياسات، ومعها الاستخدام القسري للقوة من جانب النظام، الدوافع الرئيسية للثورة ضد النظام في عام ٢٠١١ وأدت إلى انهياره. كذلك أدت إلى حالة من عدم الثقة بين سكان المناطق المختلفة من هذا البلد ذي المساحة الشاسعة والحكومة المركزية. وبدافع الخوف من العودة إلى التهميش الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، مارس بعض السكان والمسؤولين في المدن والمناطق ضغوطاً لتطبيق النظام اللامركزي، حتى أنهم طالبوا بالحكم الذاتي أو حتى بالانفصال. وكان سكان برقة، وهي الجزء الشرقي من ليبيا ومركز معظم الصناعات النفطية في البلاد، الأكثر مطالبة بالحكم الذاتي، ما أحدث توترات مع طرابلس. وفي آب/أغسطس ٢٠١٣، زعمت شركة دولية كبيرة تعمل في التجارة أنها تلقت عرضاً لشراء النفط من خارج القنوات الرسمية، فثارت ثائرة الحكومة وهددت بأن تقصف من الجو أو البحر أي ناقلة نفط تأخذ النفط بصورة غير شرعية خارج البلد^(٧١).

ومع ذلك، يتشارك معظم القادة السياسيين في البلاد في الدعوة إلى اللامركزية بمن فيهم رئيس الوزراء المؤقت السابق عبد الرحيم الكيب الذي رأى أنّ الطريقة الفضلى لنزع فتيل الأزمات من البلاد هي زيادة اللامركزية عبر تمكين البلديات والأقاليم ونقل عدد من الشركات الحكومية إلى المناطق المهمشة^(٧٢).

وكانت السياسات التي اعتمدها القذافي قد عززت الهويات الإقليمية والقبلية على حساب الهويات الوطنية. ونظراً لدور الانتماء القبلي والإقليمي الكبير في الديناميكيات السياسية، فقد تأجج خلال الثورة وبعدها، ما أدى إلى زيادة التوترات الداخلية بين أبناء الشعب الليبي.

وسهلت هذه الأوضاع على المجلس الوطني الانتقالي تشكيل مجالس محلية لإدارة المدن التي كانت تحت سيطرته خلال الثورة، وكان لا بد من تشكيل هذه المجالس لتحل محل الشعبيات، التي كانت تعتبر الممثلة المحلية للنظام، والتي تلاشت مع الشرطة وجميع مظاهر الدولة بعد أن سيطرت المعارضة على جميع المدن والبلدات.

(٦٩) AI-Qaddafi, para. 28.

(٧٠) Abdulhadi, 2013.

(٧١) The Economist, 2013.

(٧٢) Interview with Prime Minister in Sotloff, 2012.

وقد انُخب عدد من المجالس المحلية في عام ٢٠١٢ (بنغازي ومصراتة وصبراتة)، إلا أنّ معظمها نُظمت محلياً وخضعت لقواعد محلية، وكانت عضويتها تتألف من أعضاء محترمين من المجتمع، أوكلت إليهم مهمة إدارة الشؤون المدنية والبلدية، في حين أشرفت المجالس العسكرية المحلية أو المليشيات على الأمن. ومعنى ذلك عملياً أنّ المجالس المحلية تتولى إدارة المدن والبلدات لا سيما في غياب أي بديل لتنظيم حياة الناس، بيد أنّ المليشيات المحلية، خاصة تلك التي شكلت جيش الثوار ضد نظام القذافي، تحتفظ بالقوة على الأرض وهي اللاعب، الأكثر تأثيراً في المشهد الليبي.

وتكافح الحكومة المؤقتة حالياً لتشكيل دولة جديدة، ووضع دستور جديد، وتوفير الخدمات للشعب وسط أزمات مالية وسياسية وأمنية، من أبرزها إدماع المليشيات المسلحة في الشرطة والجيش. لكنّ قدرة هذه الحكومة على فرض إرادتها تنحصر بطرابلس (وبدرجة أقل بنغازي). وقد شكّلت الحكومة وزارة الشؤون المحلية للإشراف على جميع المجالس المحلية، إلا أنّ علاقتها بهذه المجالس لا تزال غير فعّالة، بسبب انعدام الثقة بين الجانبين والاضطراب السياسي.

وتتلقي المجالس المحلية تمويلاً محدوداً من الحكومة المركزية، مما يعيق قدرتها على تحقيق الكثير. وقد يُعزى ذلك إلى أنّ الحكومة لا تثق بالمجالس المحلية، وتعتقد أنها قد تختلس الأموال أو تستخدمها لترسيخ حكمها الذاتي^(٧٣). وهذا يزيد أيضاً من انعدام الثقة من جانب المجالس المحلية التي تخشى أيضاً من محاولات الحكومة لاسترداد سلطة صناعة القرارات. ومن المفترض حل المجالس المحلية عند تشكيل دستور جديد، وعقد انتخابات بلدية في المدن والبلدات الليبية^(٧٤).

ويمكن اعتبار ليبيا في عام ٢٠١٣ فاقدة لمقومات الدولة، تحاول إعادة بناء أجهزتها وفرض سطوتها على بلد تحكمه الفوضى والجهات الفاعلة المسلحة التي لا تنتمي إلى الدولة. وفي الوقت نفسه، تحكم البلدات والمدن المحلية ذاتها منذ مدة تزيد على سنة، وما زالت تعاني من انعدام الثقة في الحكومة المركزية.

فالنموذج الليبي هو إذاً نموذج فريد ستضطر فيه الحكومة المركزية في مرحلة ما في المستقبل إلى التفاوض مع مختلف القبائل والبلدات والمدن ومع مجالسها المحلية ومليشياتها، لإقناعها برّد بعض المهام والصلاحيات إلى الحكومة المركزية. وتحتاج الحكومة، التي تعتمد أيضاً رؤية تقوم على نظام حكم لامركزي، إلى النفوذ لكي تقنع هذه المجالس والمليشيات التي لا تزال أفكار الثورة تسيطر عليها. ويمكن أن يكون هذا النفوذ مالياً أو عسكرياً أو شرعياً، وهذه كلها عناصر مفقودة في المرحلة الحالية. ومن المتوقع أن يبقى الوضع القائم على حاله في المستقبل المنظور، ما سيرسخ ثقافة الحكم الذاتي في معظم المدن والبلدات الليبية.

٢- تونس

اندلعت الثورة في تونس نتيجة للاختلالات الاجتماعية والاقتصادية في البلد، حيث كانت المناطق الساحلية تتمتع بامتيازات على حساب المناطق الأخرى. والجدل قائم حالياً حول الأهمية النسبية للدوافع السياسية مقابل الدوافع الاقتصادية للتعبيئة الشعبية في سيدي بو زيد وقفصة المجاورة لها، إلا أنّ معالجة التهميش الإقليمي وإصلاح نظام الحكم في تونس هما من أولويات راسمي السياسات بعد الثورة. وركزت التعديلات المقترحة للدستور على ترشيد نظام الحكم وتعزيز آليات المساءلة الأفقية على مستوى البلديات والولايات (الإطار ٢). وحتى مع تحوّل عملية كتابة الدستور إلى مصدر خلاف سياسي، وظهور حركات اجتماعية حُشدت تحت شعار "فلنكتب دستورنا" لاقتراح رؤية بديلة، بقي تطبيق اللامركزية من المطالب

.Aliriza, 2013 (٧٣)

.Ash, 2013 (٧٤)

الأساسية بالنسبة إلى الإصلاحيين^(٧٥). ومع ذلك، تشير الأدلة إلى سيطرة الطبقة الحاكمة على برنامج الإصلاحات الرامية إلى تطبيق اللامركزية^(٧٦). ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى أن تونس اعتمدت نظام حكم لامركزي نسبياً وذي مستويات متعددة، لم ينص على إعادة التوزيع الفعلي للسلطة على الجهات الفاعلة المحلية. وقد أدى النقص في الموارد وتركز السلطة في الفروع المحلية للحزب الدستوري الجديد الذي كان في سدة الحكم إلى إفراغ وحدات الحكومة المحلية من مهامها، وتقويض ثقة المواطنين في السلطات المحلية^(٧٧).

ويتضمن دستور تونس لعام ١٩٥٩ فصلاً عن اللامركزية. وتحت عنوان "الجماعات المحلية"، تُعتبر المجالس الإقليمية والبلدية وغيرها من الهياكل جماعات محلية تدير الشؤون المحلية حسب القانون^(٧٨). وبالفعل، طُوّر البلد نظام حكم محلي من درجتين يتكون من ٢٤ ولاية و ٢٦٤ بلدية^(٧٩).

فعلى مستوى الولاية، يتولى السلطة التنفيذية العليا ممثل الحكومة المركزية، أي الوالي. ومع نقل تقديم الخدمات إلى مستوى الولاية، تسلم المحافظ سلطة إدارية أكبر على المستوى دون المركزي. لكن بسبب محدودية اللامركزية المالية، اعتمد تقديم الخدمات على تمويل الحكومة المركزية. ويُعيّن الوالي من الرئيس، ويتمتع بسلطات تنفيذية رسمية، إلا أنه يخضع لسلطة وزير الداخلية ووزير التنمية المحلية، كما يمكن أن يتلقى تعليمات من وزراء آخرين.

الإطار ٢ - إصلاح الحكم المحلي في مسودة دستور تونس في حزيران/يونيو ٢٠١٣

- جلبت الثورة التونسية مطالب جديدة باللامركزية والحريات. ومنذ انهيار نظام بن علي، اعتُبر تطبيق اللامركزية أساسياً في إصلاحات الحكم؛
- تنص مسودة الدستور على أن الدولة ملزمة بتطبيق اللامركزية، التي يُقصد منها دعم فرص التنمية. ومع ذلك تكرر مسودة الدستور التأكيد على وحدة الدولة القومية التونسية وإن كانت لا تحدد بوضوح طبيعة الدولة؛
- نقلت السلطات من المستويات الحكومية المركزية وعلى مستوى المناطق إلى مستوى البلديات. لا تحدد الوثيقة بوضوح الخطوط العمودية للمساءلة، بل تحوّل المحاكم الإدارية النظر فيما إذا كانت القرارات التي اتخذتها المجالس المحلية قانونية وشرعية ومراعية لاختصاصات السلطة المحلية؛
- تخضع المسائل المالية لمراجعة قضائية تجريها دائرة المحاسبات؛
- حاولت الجمعية التأسيسية ترشيد نظام الحكم المحلي ومعالجة الفروقات الاقتصادية بين المناطق، والتي كانت السبب الرئيسي في اشتعال الثورة. ومن التعديلات المقترحة ما يلي: إعطاء صلاحيات للمجالس البلدية في الأقاليم، والحد من التباينات بين المناطق، وإعطاء المجالس البلدية شخصية قانونية على أن ينتخب أعضاء المجالس رؤساءها.

المصدر: دستورنا، ٢٠١٢.

وسّع قانون عام ١٩٨٩ وبعض التعديلات التي أُجريت في عام ٢٠٠٦ صلاحيات المحافظ نسبياً. وتتضمن صلاحياته الإشراف على الوكالات المحلية الأخرى، وتخطيط المناطق، وإدارة الأراضي

(٧٥) Medien, 2011

(٧٦) استناداً إلى بعثة ميدانية أُجريت في نيسان/أبريل ٢٠١٣.

(٧٧) المرجع السابق.

(٧٨) Dafflon, 2013

(٧٩) يشير دستور تونس أيضاً إلى المنطقة على أنها جماعات إقليمية، لكن نظراً إلى التداخل الإقليمي للمناطق مع المحافظات وقلة الولايات أو الصلاحيات المحددة فلا تعتبرها الدراسة درجات منفصلة.

بما لا يشمل المعيار العام)، ووضع برامج للمشاريع القادمة، والتعاون مع الكيانات المحلية. ويتشاور الولاية في أداء مسؤولياتهم مع مجالس التنمية المحلية التي أنشئت حديثاً، وهي تتكون من أعضاء منتخبين من أقاليم محلية ومجالس إقليمية أخرى^(٨٠)، علماً أنّ المجالس الإقليمية لديها السلطة الرسمية لوضع خطط تنمية على مستوى الولاية، والمساهمة في مشاريع تضعها الحكومة، ووضع برامج تنمية إقليمية. وهي أيضاً مسؤولة عن التنسيق بين البرامج الإقليمية والوطنية من جهة، ومع المؤسسات الأجنبية من جهة أخرى. وتتكون المجالس الإقليمية من نواب منتخبين على مستوى الولايات، ومن عمد منتخبين بصورة غير مباشرة على مستوى البلديات. إلا أن خضوع هذه الهيئات لسلطة المحافظ يقوّض قدرتها على ممارسة الاستقلالية وعلى المساءلة الأفقية.

المستوى الثاني في هيكل الحكومة هو مستوى الإدارة المحلية الذي يتضمن المعتمديات (أو المجالس البلدية) وعدداً من القرى التي انضمت إليه حديثاً (أقاليم غير بلدية). يرأس المعتمدية معتمد يُنتخب من بين أعضاء مجلس البلدة باستثناء العاصمة تونس حيث تعينه الحكومة المركزية. يكون المعتمدون مسؤولين عن مصالح بلدياتهم، فيعدّون الميزانيات ويرصدونها، ويحررون العقود. وهم مسؤولون عمودياً أمام وزير الداخلية الذي يتمتع بصلاحيات طردهم من مناصبهم. أما العمدة فيُنتخبون مباشرة وفق تمثيل نسبي، بناءً على نظام القائمة الحزبية، إذ تخصص ٥٠ في المائة من المقاعد للقائمة التي تحرز العدد الأكبر. أما المقاعد الباقية فتوزع بين القوائم الحزبية التي نالت في التصويت أكثر من ٣ في المائة.

ويتولى مجلس المدينة مجموعة واسعة من مجالات السياسة العامة بما فيها الإدارة والشؤون المالية، وإدارة الأراضي، والصحة، والبيئة، والشؤون الاقتصادية، والرفاه الاجتماعي، والرياضة، والثقافة، والعلاقات الخارجية. بيد أنّ الموارد البلدية محدودة جداً، وهذا يضعف قدرة المجالس على تقديم الخدمات العامة.

وأجريت منذ عام ١٩٩٧ إصلاحات عدة لزيادة إيرادات السلطة المحلية وبالتالي زيادة صلاحياتها، وذلك من خلال فرض رسوم وضرائب جديدة على الأراضي وعلى الأنشطة الاقتصادية كالمؤسسات الصناعية والتجارية والمهنية والفنادق. ومع ذلك، بقيت الاستقلالية المالية للسلطات المحلية محدودة. ويعبّر هذا الواقع عن تفاوت في قدرة الدولة على استخراج الموارد من المناطق المختلفة، إذ تواجه بعض المناطق تحديات جسيمة في زيادة الدخل بسبب قلة الموارد الإدارية وانتشار العمل في القطاع غير الرسمي^(٨١). وفي الكثير من الحالات، لم تستطع السلطات المحلية أن تفرض رسوماً تنسجم مع الإصلاحات الرسمية، فظلت الخدمات العامة تعتمد في تمويلها على الحوالات التي ترسلها الحكومة المركزية. وأخيراً، يبدو أنّ الحوالات المالية من الحكومة المركزية عززت عدم المساواة بين الأقاليم ولم تخففها. فقد حُصص ٤١ في المائة من الحوالات وفقاً لعائدات الضرائب المفروضة على العقارات على مر السنوات الثلاث الماضية، ووزع ١٠ في المائة منها بالتساوي على البلديات، في حين أعيد توزيع ٤ في المائة بهدف الحد من التباينات بين الأقاليم.

٣- اليمن

سقط نظام الرئيس علي عبد الله صالح في عام ٢٠١٢ إثر ثورة شعبية اجتاحت اليمن ومبادرة إقليمية اتخذتها بلدان مجلس التعاون الخليجي، أنشئ في إطارها مؤتمر الحوار الوطني لحل العديد من القضايا الملحة ومعالجة التحديات الماثلة أمام البلاد. وقد أثنى على المؤتمر لتمثيله الشامل وغير المسبوق لجميع أطراف المجتمع اليمني بما فيها القوى الانفصالية والشباب.

(٨٠) Dafflon, 2013.

(٨١) المرجع السابق.

وبحلول آب/أغسطس ٢٠١٣، كان من الواضح أن الفرقاء في مؤتمر الحوار الوطني توافقوا على إنشاء نظام يتجه إلى اللامركزية في البلد^(٨٢). بيد أن مستوى اللامركزية كان مدار بحث. فانقسم اليمنيون بين مؤيدين للانفصال الكامل لجنوب اليمن وإقليم صعدة، ومؤيدين لنظام فيدرالي، وداعين إلى تغييرات طفيفة في نظام الحكم المحلي السائد الذي يتسم رسمياً باللامركزية في الحكم المحلي كما صاغه النظام السابق.

ويرتبط الإجماع حول اللامركزية بمسائل أخرى تشكل الديناميات الرئيسية التي تحدد النظام السياسي والمؤسسات السياسية في اليمن، وهي قضية جنوب اليمن والبعد القبلي للمجتمع اليمني. وهاتان القضيتان مترابطتان ولعبتا دوراً رئيسياً في التعبئة ضد نظام علي عبد الله صالح، ولا تزالان تشكلان تحدياً كبيراً أمام عملية إعادة هيكلة الدولة وإصلاحها.

وصحيح أن قضية جنوب اليمن تشمل بضعاً قبلياً، إلا أنها تبيّن توجس اليمنيين الجنوبيين من صنعاء والحكومة المركزية، بسبب تهيش منطقتهم بعد حرب الوحدة في عام ١٩٩٠، في إطار سياسة العقاب والاستمالة التي فرضت عليها^(٨٣).

فقضية الجنوب تضع تحدياً جسيماً أمام المصالحة وبناء الدولة في اليمن، لكن التحدي الرئيسي أمام اللامركزية هو النظام القبلي في البلد. فقد غدت القبائل اليمنية قوية نافذة على مر عقود طويلة من الزمن في ظل غياب دولة مركزية تستطيع الوصول إلى المناطق الريفية الجبلية في اليمن. فتشكلت دول قبلية صغيرة بقيادة زعماء منتخبين يحكمون في المسائل المحلية والخارجية، وبأنظمة قانونية نافذة، ومجموعة من المؤسسات/الآليات المصممة لمنع وقوع نزاعات. وفرضت القبائل الضرائب على السكان المحليين وكانت لها سلطة شبه حصرية لاستخدام القوة العسكرية على أراضي القبيلة، فكانت كل قبيلة وكأنها دولة بحد ذاتها^(٨٤)، ولا تزال حتى الآن.

وعندما تولى صالح السلطة في عام ١٩٧٦، ارتأى استخدام إستراتيجيات لكسب ولاء القبائل اليمنية ودعمها، بعد أن فهم أهميتها في حكم البلد. وقد أعرب عن قناعته هذه صراحة في عام ١٩٨٦ عندما اعتبر أن الدولة جزء من القبائل، والشعب اليمني مجموعة من القبائل^(٨٥). وتمكن لاحقاً من استمالة القبائل القوية في اليمن من خلال التحويلات المباشرة النقدية والعينية إلى شيوخ القبائل عبر وزارة شؤون القبائل، ومن خلال التوظيف الرمزي لآلاف أبناء القبائل. ويعزو عدد من المحللين حجم الفساد الهائل في اليمن إلى شبكة المحاباة الواسعة التي أنشأها الرئيس السابق لتكون عامة لإستراتيجية حكمه الذي دام ٣٣ سنة.

وبعد توحيد اليمن في عام ١٩٩٠، استعان صالح بإستراتيجيات متعددة لبسط سلطته. فأقر القانون رقم ٥٢ لعام ١٩٩١ الذي أجاز إنشاء مجالس محلية بأعضاء منتخبين ومعينين. بيد أن هذا القانون لم يُنفذ فعلياً حتى صدور القانون رقم ٤ لعام ٢٠٠٠، لأسباب عدة منها الضغط الذي مارسه المانحون الدوليون والجهات الفاعلة في مجال التنمية، واعتبار هذا القانون وسيلة لإضفاء الطابع المؤسسي على شبكة المحاباة القبليّة^(٨٦).

(٨٢) وكالة الأنباء اليمنية، ٢٠١٣.

(٨٣) في نهاية حرب الوحدة، انتصرت قوات ما كان يُعرف آنذاك باسم اليمن الشمالي (الجمهورية العربية اليمنية) تحت قيادة علي عبد الله صالح على اليمن الجنوبي (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) وضمتهما إلى باقي البلاد.

(٨٤) Egel, 2010, pp. 5-8.

(٨٥) مقابلة أجرتها "المجلة" في عام ١٩٨٦ (تشرين الأول/أكتوبر ٣٤٧، ١-٧). www.presidentsaleh.gov.ye/shownews.php?lng=ar&nsid=1897&newsctgry=4&newsyr=1986.

(٨٦) عدل القانون لاحقاً في عام ٢٠٠٨.

ومن الناحية النظرية، استند هذا القانون إلى "مبادئ اللامركزية المحدودة" حيث يُنتخب الممثلون في السلطات المحلية ويُلقح بهم عدد قليل من الأعضاء المعيّنين. ويمنح القانون المجالس المحلية سلطة اتخاذ القرارات، ويستند إليها أدواراً في التنمية والرقابة، ويقسم اليمن إلى ٢٢ محافظة و٣٣٢ منطقة.

وقد اعتقد المانحون والهيئات الدولية الأخرى أنّ اللامركزية ونقل المزيد من السلطة إلى المستويات المحلية سيعززان وجود الدولة ويحررانها من قبضة القبائل، إلا أن الانتخابات المحلية الأولى التي أجريت في عام ٢٠٠١ أدت إلى تعزيز هيمنة القبائل، إذ أحرز زعمائها ومرشحوهم في الانتخابات فوزاً ساحقاً^(٨٧). أصبحت المجالس المحلية وسيلة أخرى استخدمتها القبائل لإظهار قوتها ليس ضمن المناطق فقط بل أيضاً ضمن الحكومة المركزية نفسها وعبر قنوات رسمية. واستطاع زعماء القبائل أن يحصدوا المزيد من المكاسب من الحكومة المركزية عبر المجالس المحلية، من أموال ووظائف لأقاربهم.

وقد أدى هذا النوع من الفساد، مقروناً بعوامل أخرى، إلى جعل اقتصاد اليمن أضعف حتى من اقتصادات أفقر بلدان العالم. وعجز النظام عن الاستمرار على ما درج عليه من توزيع الأموال فبدأ يخسر دعم القبائل رغم محاولاته لكسب دعمها بوسائل أخرى. وخسارة الدعم كانت نتيجة الحوادث الأمنية في مناطق عدة في اليمن والتي بلغت ذروتها في تمرد الحوثيين في صعدة. وعندما أطلق الشباب الثورة اليمنية في شباط/فبراير ٢٠١١ في صنعاء ومدن أخرى، انضم إليها عدد من القبائل، فاستمدت من الزخم ما يكفي للإطاحة بالرئيس.

ويبين هذا العرض مدى النفوذ الذي تتمتع به القبائل، والطبيعة القبلية للمجتمع اليمني، وهذان أمران لا يمكن لمؤتمر الحوار الوطني أو أي جهة أخرى في اليمن تجاهلهما. ويرى محللون أنّ فشل تجربة اللامركزية والحكم المحلي يُعزى إلى ممارسات صالح التي هدفت إلى الاحتفاظ بالسلطة، فأفسدت العلاقة بين القبائل والحكومة المركزية. ويرى محللون آخرون في عجز الحكومة المركزية عن ممارسة سلطتها وتوفير الأموال اللازمة، ولجوءها إلى استرضاء القبائل اليمنية، ووعورة أرض اليمن والتاريخ الطويل من حكم القبائل الذاتي، عوامل جعلت القبائل ترى أن علاقتها مع المركز هي علاقة أحادية الاتجاه. والجدير بالذكر أنّ الأنظمة التي أرسنها القبائل اليمنية يمكن أن تشكل في هذه المرحلة أساساً لنموذج جديد للحكم المحلي في دولة حديثة.

ويتبين من تحليل تجارب البلدان العربية في اللامركزية أن الإصلاحات كانت دائماً مجزأة ومحدودة وتنطلق من القمة. ويمكن القول إن البلدان العربية تطغى عليها المركزية بالمقارنة مع مناطق أخرى، غير أن التعميم في مجال المركزية في البلدان التي تتناولها الدراسة يغفل فوارق بالغة الدقة. فالاختلافات في عمليات تشكيل الدولة، وإستراتيجيات الأنظمة للاحتفاظ بالسلطة، وطبيعة العمليات الانتقالية، أدت إلى مسارات مختلفة لإصلاح الدولة. فتونس هي من دون شك أكثر مركزية من ليبيا أو اليمن. واللامركزية هي مطلب شعبي، لكن الإصلاحات توجهها الطبقة الحاكمة فتحقق أهدافاً محدودة على المدى القصير على الأقل. أما ليبيا واليمن، فيرجح أن يشهدا تغييرات جذرية في أنظمة الحكم نظراً إلى أنّ الثورات منحت الجهات المحلية الفاعلة من غير الدولة المزيد من النفوذ والاستقلالية والسلطة. ومن المحتمل نتيجة لذلك أن تنطوي إصلاحات الحكم في هذه الحالات على إعادة الطابع المركزي إلى بعض الصلاحيات بهدف تثبيت المؤسسات الوطنية. وأخيراً، يبين التحليل أنّ الدول القومية أكثر دينامية مما يعتقد المحللون. فقد شهدت بلدان المنطقة تقلبات في مستويات مركزية السلطة، وتؤثر الظروف المختلفة في تغيير شكل هيكل الحكومة المحلية على مر الزمن.

ثالثاً- هيكل الحكم المحلي في مصر: نظرة متعمقة

لطالما اعتُبرت مصر، وهي البلد العربي الأكثر سكاناً، رائدة الاتجاهات السياسية في المنطقة. فبعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، رأى المعلقون أنّ نجاح المبادرات الإصلاحية في مصر سيحدد على الأرجح إيفاق الإصلاحات في البلدان الأخرى، ويؤثر في التنمية الطويلة الأجل في المنطقة بأسرها. ونظراً إلى تأثير بلدان المنطقة تاريخياً بالخيارات السياسية التي تتخذها بلدان أخرى من المنطقة نفسها، وإلى اعتماد بلدان عربية عديدة أطراً مؤسسية وسياسية متشابهة إلى حد كبير، تنطوي حالة مصر على أهمية خاصة للبحث. ويقدم هذا الفصل والفصل الرابع بحثاً معمقاً في تجارب هذا البلد بهدف استعراض أنظمة الحكم المحلي السائدة والوقوف على المناقشات الجارية حول الإصلاحات نحو اللامركزية في الدول التي عُرفت عبر التاريخ بقوة الهويات الوطنية.

ألف- الدستور المصري ونظام الإدارة المحلية

الجدل قائم منذ القدم بين الباحثين في أصل نظام الإدارة المحلية في مصر، وقد أسفر عن ثلاثة مواقف مختلفة^(٨٨). فيرى البعض أنّ النظام القائم يشبه إلى حد كبير النظام الذي كان سائداً في العصر الفرعوني. ويرى آخرون أنّ النظام يعود إلى الحملة الفرنسية في مصر والقرارات التي اتخذها نابوليون لإنشاء المحافظات (عُرفت آنذاك باسم الدواوين). أما الأدبيات الأحدث فتشير إلى أنّ بداية النظام تعود إلى القرن التاسع عشر، عند إنشاء مجالس المديرية ومجالس المدن التي كان في مقدمتها مجلس مدينة الإسكندرية الذي تأسس في عام ١٨٩٠^(٨٩).

ويجمع الاختصاصيون على اختلاف موقفهم حول أصول نظام الإدارة المحلية في مصر، على أنّ دستور عام ١٩٢٣ كان الدستور الأول الذي اعترف بالحكم المحلي ومنح المحافظات والمدن والقرى الشخصية القانونية (شخصيات قضائية) ممثلة بمجالسها (المادة ١٣٢). واشترط الدستور اختيار أعضاء هذه المجالس بالانتخاب، إلا في حالات استثنائية، وتكليفها بكل ما يهم سكان وحدات الإدارة المحلية. واشترط أيضاً أن يكون اجتماع هذه المجالس علنياً وأن تنشر ميزانيتها للرأي العام. ويرى العديد من الباحثين أنّ هذا الدستور هو أول الدساتير الشاملة والتقدمية لمصر، ويُشار إليه بالتالي بعبارة "دستور الأمة". وقد بقي سارياً حتى ثورة عام ١٩٥٢ باستثناء فترة انقطاع قصيرة عندما أصدر الملك فؤاد دستور عام ١٩٣٠، لكنّه أُجبر على إلغائه والعودة إلى دستور عام ١٩٢٣ تحت وطأة الضغط الشعبي.

ولم تُحدث موجة التغيير الجارفة نتيجة لإصلاحات جمال عبد الناصر أثراً كبيراً في الإطار الدستوري الذي يرفع الإدارة المحلية في مصر. فدستور عام ١٩٥٦ اتبع مسار دستور عام ١٩٢٣ فيما يخص الإدارة المحلية، لا سيما ما يتعلق بوجود وحدات محلية يرأسها مجلس منتخب، وأتاح للحكومة المركزية تعيين بعض الأعضاء من ذوي الخبرة في التنمية المحلية. وكلا الدستوران منحا للحكومة المركزية بإلغاء أي قرارات تتخذها المجالس المنتخبة إذا تجاوزت حدودها أو ألحقت الضرر بالمصلحة العامة.

وقد رسّخ دستور عام ١٩٥٤ مبادئ وحقوقاً أساسية للحكومة دون الوطنية بما في ذلك حق جباية الضرائب والرسوم المحلية، وحق الحكومة المحلية في تلقي المساعدة الفنية والمالية والإدارية من الدولة.

(٨٨) Abd el-Wahab, 1991.

(٨٩) المرجع السابق.

وبالإضافة إلى ذلك، شدد الدستور على حق وحدات الإدارة المحلية في المشاركة والتعاون مع الكيانات الحكومية الأخرى.

وفي عام ١٩٧١، تسلّم أنور السادات سدة الحكم في مصر خلفاً لجمال عبد الناصر، ووضع نصب عينيه إضعاف نظام الحكم القائم على الحزب الواحد، الذي اعتمده جمال عبد الناصر. فشجّع التعددية والإصلاحات الديمقراطية وتقوية نظام القانون. ويُشار إلى الإصلاحات الاقتصادية التي أجراها السادات بـ "الانفتاح". ولم يكن هدفه محصوراً بتحقيق انفتاح اقتصادي وحسب، بل شمل أيضاً اللامركزية السياسية، كما هو مبين في دستور عام ١٩٧١، إذ تطرّق الفرع الثالث في المواد ١٦١-٣ من الفصل الثالث المعنون "السلطة التنفيذية" إلى دور الإدارة المحلية^(٩٠).

وأشارت الفقرة الأولى من المادة ١٦١ إلى تقسيم وحدات الإدارة المحلية إلى محافظات ومدن وقرى، كما أتاحت إنشاء وحدات إدارية جديدة تقوم على المصلحة المشتركة. وأضيفت الفقرة الثانية من هذه المادة في ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٧ عبر تعديل اقترحه الرئيس السابق حسني مبارك، ونصت على أنّ مبدأ اللامركزية "مكفول" وأن القانون هو الذي يحدد تطوير وإدارة الخدمات والمنافع المحلية وغيرها.

وجاء في المادة ١٦٢ أن المجالس الشعبية تُشكل عن طريق الانتخابات المحلية، على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين. ومن بين هؤلاء الأعضاء يُنتخب رئيس للمجلس المحلي ونائب له. وشددت هذه المادة على النقل التدريجي للاختصاصات من الحكومة المحلية إلى المجالس المنتخبة. وشددت المادة ١٦٣ والأخيرة على أنّ القانون يحدّد طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية، واختصاصاتها ومواردها المالية، ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية، وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة.

ووضعت ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ قضايا الحريات الشخصية والعدالة الاجتماعية والتمكين الاقتصادي في الصدارة، فركزت المطالب على صياغة دستور جديد يشدد على أنّ الشعب هو مصدر سيادة الدولة وشرعيتها وسلطتها. وفيما يخص الحكومة المحلية، يعنى هذا الدستور بالانتقال إلى اللامركزية وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار. وفي ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أقر دستور جديد أشار بمزيد من الوضوح إلى هيكل الحكومة المحلية وواجباتها وامتيازاتها، بالمقارنة مع الدساتير السابقة، وتناول بالتفصيل وضع الحكومة المحلية، حيث خصصت مواد إضافية عديدة (١٨٨-١٩٢) للهيئات المحلية.

وفي الفصل الرابع، المعنون "نظام الإدارة المحلية"، يغطي الفرع الأول (المواد ١٨٣-١٨٧) التقسيم الإداري المحلي للدولة. وتُصنّف الوحدات المحلية إلى محافظات ومدن وقرى، على غرار دستور عام ١٩٧١، مع إضافة القرى والأحياء (الحضرية). ويجيز الدستور توسيع الوحدات المحلية لتشمل المدن أو القرى الناشئة حديثاً. وتنص المادة ١٨٤ على أنّ الدولة تضمن "تقريب مستويات المعيشة" بين الوحدات المحلية، والتوزيع العادل للمرافق والخدمات والموارد. ويرد ذكر صريح لمبدأ اللامركزية وللحاجة إلى تمكين الوحدات الإدارية.

وتتطرق المادة ١٨٥ إلى جباية الضرائب، وتنص على أنّ على الوحدات المحلية أن تتبّع في جبايتها القواعد والإجراءات المتبعة في جباية أموال الدولة. ويجب أن تكون جميع الضرائب والرسوم أصلية وإضافية وذات طابع محلي. وتبحث المادتان الأخيرتان من الفرع في العلاقة التنظيمية بين الدولة المركزية والوحدات

المحلية. وتشيران إلى أن القانون ينظم تعاون الوحدات المحلية في الأعمال ذات النفع المشترك، ووسائل التعاون بينها وبين أجهزة الدولة، وطريقة اختيار المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى.

ويتكوّن الفرع الثاني من المواد ١٨٨-١٩٢ التي تتطرق إلى أعمار أعضاء المجلس الشعبي ومدة ولايتهم. ويجب إجراء جميع انتخابات الهيئة المحلية بالاقتراع العام السري المباشر بما في ذلك انتخابات الرئيس ونائبه. ويحدّد نطاق أنشطة الحكم المحلي وإدارة الميزانية ضمن الوحدة المحلية التي يمثلها. ويحظر الدستور حل المجالس المحلية بإجراء إداري شامل، وينص على أن القانون ينظم طريقة حل المجلس أو إعادة انتخابه. وفي الأحكام الانتقالية، تنص المادة ٢٣٥ على أنّ نظام الإدارة المحلية القائم يبقى سارياً، وعلى أنّ النظام المحدد في الدستور يُطبّق تدريجياً على مدى عشر سنوات.

ويرى عدد من الباحثين والأخصائيين في الإدارة المحلية أنّ دستور عام ٢٠١٢ يشكل خطوة إلى الأمام، ولا سيما أنّه يحدد اللامركزية كهدف ينبغي تحقيقه خلال عشرة أعوام. كذلك يتضمن الدستور نصاً صريحاً يلزم الحكومة المركزية بتوفير الدعم الفني والمالي للوحدات المحلية لتمكينها من النهوض بمسؤولياتها.

لكن الغموض في العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أثار بعض المخاوف. فالدستور لا يحدد بدقة دور المحافظ أو صلاحياته على الوحدات الحكومية التي وزعت عليها السلطات رسمياً، ولا علاقته مع المجالس المنتخبة. كذلك طال النقد تركيبة المجالس المنتخبة لسماحها بضم مسؤولين تنفيذيين إلى أعضائها. وصحيح أنّ هؤلاء الأعضاء لا يملكون صلاحية التصويت إلا أنّ هذا المبدأ يجيز للسلطات التنفيذية التدخل في قرار المجلس المنتخب. والواقع أنّ تركيبة المجلس وولايته الرسمية لا يمكنه من المساءلة الأفقية أو مراقبة السلطات التنفيذية المحلية، وقد دفعت هذه المخاوف بمجلس الشورى إلى عقد اجتماع خبراء لمعرفة رأيهم بهذه المخاوف ومناقشة إمكانية التعديل.

وفي إطار الجهود الرامية إلى إصلاح قانون الإدارة المحلية الراهن بما ينسجم مع دستور عام ٢٠١٢، جرى اقتراح قانونين على الأقل بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير. القانون الأول وضعته لجنة شكلها محمد بشر وزير التنمية المحلية، والثاني قدمته لجنة شكلها طارق وفيق وزير الإسكان والمجمعات العمرانية. والهدف من النصوص المقترحة هو تعديل قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧٩ بما يمنح المحافظين المزيد من السلطات التنفيذية، ويعزز سلطات ومسؤوليات المجالس الشعبية التنفيذية ليتاح للممثلين المحليين مساءلة المجالس التنفيذية، وسحب الثقة منها، والإشراف مالياً على الأموال المخصصة لأهداف محددة. ولم يُنفذ أي من المقترحين. وهناك تساؤلات بشأن مدى التزام النظام الحاكم بالإصلاحات اللازمة لتطبيق اللامركزية، نظراً إلى أنّ المحافظين والوحدات التنفيذية المحلية لن يُنتخبوا من الشعب بموجب التنقيحات القانونية المقترحة. كذلك يحفظ القانون المقترح حق الحكومة في حل المجالس المحلية.

باء- وحدات الإدارة المحلية والمناطق الاقتصادية في مصر

١- وحدات الإدارة المحلية في مصر

لدى مصر خمس وحدات إدارية محلية هي: المحافظة والمركز والمدينة والحي والقرية. يبلغ عدد المحافظات ٢٧ محافظة يرأس كل منها محافظ يعينه الرئيس. ويكون للمحافظين عادة خلفية عسكرية أو استخباراتية، ولا يعينون في المحافظات التي ينتمون إليها. لكن السنوات الأخيرة قبل الثورة شهدت تعيين عدد من الأكاديميين البارزين والمرشحين ذوي الخلفيات التشريعية في مناصب محافظين.

ويمكن أن تكون المحافظة، وهي الوحدة الرئيسية لتقديم الخدمات في مصر، محافظة حضرية تتكون من درجتين (المحافظة والحي) أو محافظة ريفية تتكون من ثلاث درجات (تُقسَّم المحافظة إلى ٥-١٦ مركزاً ويقسم المركز إلى مدينة أو اثنتين وعدد من الوحدات الإدارية على مستوى قرية). وتُعتبر بعض المحافظات خليطاً بين مناطق حضرية ومناطق ريفية، لأنها تتضمن مدينة كبيرة تُقسَّم إلى عدد من الأحياء وعدد من الوحدات الإدارية على مستوى قرية. وفي السنوات العشر إلى الخمس عشرة الماضية، بدأت معظم المحافظات الريفية والحضرية تتحول إلى محافظات مختلطة، ومثال ذلك الإسكندرية التي لطالما اعتُبرت محافظة حضرية، ثم حُوّلت محافظة مختلطة عندما أُضيفت إليها منطقة برج العرب (التي تشمل مدينة برج العرب والقرى الملاصقة لها).

ويتمتع المحافظ بسلطات إدارية باعتباره رئيس الفرع التنفيذي في محافظته، إلا أن قدرته على صياغة السياسات محدودة، لأن الهياكل الحكومية قد أعيد توزيعها دون أن يمنح المحافظ صلاحية رسم السياسات في القضايا القطاعية. وبتعبير آخر، تحتفظ الهياكل المحلية بعلاقات فنية مع الوزارات المعنية في الحكومة المركزية وتتلقى التوجيهات والموارد منها.

أما المركز، فهو الدرجة الثانية في الحكومة المحلية في المحافظات الريفية أو المختلطة، ويرأسه رئيس المركز الذي يعينه رئيس الوزراء. ويكون رئيس المركز مسؤولاً أمام المحافظ وخاضع للمساءلة أمام المجلس الشعبي على مستوى المركز.

ويمكن تقسيم المدن إلى أحياء، والأحياء هي أصغر وحدة حكومية محلية في المحافظات الحضرية. وتُقسم الأحياء إلى أقسام (أحياء فرعية) أو شياخات لكنها لا تعتبر وحدة إدارة رسمية. ويعين رئيس الوزراء رؤساء المدن والأحياء، وقد أحال هذه المسؤولية إلى وزير التنمية المحلية في عام ٢٠١٢ بموجب المرسوم رقم ٢٣٦.

والقرية هي أصغر وحدات الإدارة المحلية في المحافظات الريفية والمختلطة، وهي تتكون من قرية كبيرة (تسمى القرية الأم) وعددٍ من القرى الصغيرة والضيع التي تسمى عزباً أو نجوعاً أو كفوراً. ووفقاً لوزارة التنمية المحلية هناك ١٢٦٤ وحدة إدارية محلية على مستوى قرية تتضمن ٤٧٣٧ قرية، و ٢٥٩٣٠ عزبة ونجعاً وكفوراً^(٩١). ويكون رئيس القرية، الذي يعينه المحافظ مسؤولاً أمام رئيس الحي، ويخضع للمساءلة أحياناً أمام المجلس المنتخب على مستوى القرية.

وينص القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩ على أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس شعبي محلي يُنتخب أعضاؤه بتصويت شعبي كل أربع سنوات. وتشرط المادة ١٦٢ من الدستور أن يكون نصف الأعضاء من العمال والفلاحين. وتشمل المسؤوليات الرسمية للمجالس الشعبية المحلية على مستوى المحافظة ما يلي: (أ) الإشراف على مختلف المرافق والأنشطة التي تقع ضمن ولاية المحافظة في سياق السياسات الوطنية العامة (ب) الطلب، عبر المحافظ، لأي بيانات ترتبط بالأنشطة التي تؤديها الوحدات الإنتاجية والاقتصادية العاملة في المحافظة (ج) إقرار مسودات الميزانية السنوية والخطط الاقتصادية والاجتماعية (د) الموافقة على خطط المشاريع المحلية التي تتطلب جهود المجتمع المحلي وحشد الموارد (هـ) اقتراح ضرائب محلية جديدة وفرض رسوم محلية محددة^(٩٢).

(٩١) مصر، وزارة التنمية المحلية، ٢٠١١.

(٩٢) Khaled, 2005.

وتمكن القوانين المجالس الشعبية المحلية من الإشراف على إعداد الميزانية وتنفيذها وتقديم الخدمات في مناطقها. أما المجالس الشعبية التنفيذية فأصبحت أقل نفوذاً من المجلس التنفيذي المعين^(٩٣)، وقدرتها محدودة على المساهمة في إعداد ميزانيات المناطق التي تمثلها^(٩٤). كذلك فإن قدرتها على مساءلة الفرع التنفيذي محدودة جداً بفعل ارتهان الحق في استدعاء أعضاء المجالس الشعبية التنفيذية للاستجواب بالموافقة المسبقة لمكتب المحافظ. وصلاحيات المحافظ في حل المجالس الشعبية التنفيذية، وعدم انتظام الانتخابات على المستوى المحلي، من العوامل التي أدت إلى تفويض التنمية المؤسسية للمجالس والتقليل من فعاليتها في نظر العامة. ونتيجة لذلك، يمكن وصف مؤسسات الحكومة المحلية في مصر بأنها إدارية أو تنفيذية من حيث طبيعتها، بيد أنها لا تشكل نظام حكم سياسي مكتمل.

وأشار مارتينيز فاسكيز وتيموفيف^(٩٥) إلى أنّ الرئيس السابق مبارك اعتمد مبدأ اللامركزية لتحقيق الديمقراطية في البيان الرئاسي رقم ١٠ لعام ٢٠٠٥، وكرر الدعوات في خطابه إلى إجراء إصلاحات عميقة لتحقيق اللامركزية. لكنّ اللامركزية في ذلك الوقت كانت تتطوي على خطر إفساح المجال أمام الإخوان المسلمين^(٩٦). وقد شهدت مصر بعد انتهاء عهد مبارك تحولات سياسية عدة، لكن من غير الواضح بعد ما إذا كان راسمو السياسات سيطلقون إصلاحات لتحقيق اللامركزية.

وقد أشارت الدراسة سابقاً إلى أن دستور مصر لعام ٢٠١٢ لم يحدث تغييرات جذرية في نظام الحكم المحلي. ولم تقدّم المادة ١٨٧ أي ضمانات على اختيار محافظي المناطق ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى بالطرق الديمقراطية. والإشكالية الكبرى تكمن في أنّ دستور عام ٢٠١٢ لم يحدد نظاماً جديداً للإدارة المحلية تاركاً للتشريعات المستقبلية تحديد صلاحيات ومسؤوليات هذه التقسيمات الفرعية الإدارية. وفي زمن كتابة هذه الدراسة، كُلفت لجنة من ٥٠ عضواً بتعديل دستور مصر لعام ٢٠١٢ بعد ثورة ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠١٣ والإطاحة بالرئيس محمد مرسي. لكنّ الأحكام القانونية الخاصة بالحكومة المحلية ليست ضمن الأحكام المقرر إعادة صياغتها.

٢- الأقاليم الاقتصادية واللجان العليا للتخطيط الإقليمي

صحيح أنّ الأقاليم الاقتصادية غير مذكورة في الدستور، لكنّ المادة ١٦١ تلحظ إنشاء وحدات إدارية حيثما اقتضت الضرورة. ووردت الإشارة الأولى إلى الأقاليم الاقتصادية في قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٥ لعام ١٩٧٧ الذي أنشأ أقاليم اقتصادية وحدد عاصمة لكل منها، كما أنشأ لجنة عليا للتخطيط الإقليمي في كل منطقة، تألفت من محافظين ورؤساء مجالس شعبية محلية، وأمناء عامين لكل لجنة، وممثلين للوزراء المختصين يُختارون بموجب مرسوم وزاري يصدره الوزير المعني. وأنشأ المرسوم أيضاً سلطة تخطيط إقليمي في كل إقليم اقتصادي، تتبع لوزارة التخطيط.

وفي عام ١٩٧٩، صدر قانون الإدارة المحلية وتضمّن فصلاً عن الأقاليم الاقتصادية وسلطات التخطيط الإقليمي. ولم يغير القانون في تركيبة اللجنة العليا ولا في العلاقة بين هيئة التخطيط الإقليمي ووزارة التخطيط. وحُدّدت وظائف اللجنة العليا كما يلي:

(٩٣) Khaled and Ebel, 2006, p. 16.

(٩٤) المرجع السابق.

(٩٥) Martinez-Vazquez and Timofeev, 2008.

(٩٦) المرجع السابق، ص ٤.

(أ) تنسيق خطط المحافظات وتحديد الأولويات على ضوء مقترحات هيئة التخطيط الإقليمي التي ستعتبر أساساً لتطوير بدائل لخطة المنطقة، على ضوء الموارد المتوفرة محلياً ومركزياً؛

(ب) مراجعة التقارير الدورية لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي على الخطة وفقاً لظروف التنفيذ. وسُرفع التوصيات التي تصدرها اللجنة إلى المجلس الأعلى للحكومة المحلية.

مهام هيئة التخطيط الإقليمي:

(أ) إجراء الأبحاث والدراسات المطلوبة لتحديد إمكانات المنطقة ومواردها الطبيعية والبشرية، ومرافق تنميتها، والسبل الفضلى لاستثمارها، واقتراح المشاريع اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة؛

(ب) البدء بتحضير الآليات الفنية اللازمة لتنفيذ الدراسات والأبحاث والتخطيط على المستوى الإقليمي.

تُقسم مصر حالياً إلى سبعة أقاليم اقتصادية هي: القاهرة (تضم محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية) والإسكندرية (الإسكندرية والبحيرة ومرسى مطروح) والدلتا (المنوفية والغربية وكفر الشيخ ودمياط والدقهلية) وقناة السويس (بور سعيد والإسماعيلية والسويس شمال سيناء وجنوب سيناء والشرقية) وشمال صعيد مصر (بني سويف والمنيا والفيوم)، وأسيوط (أسيوط والوادي الجديد) وجنوب صعيد مصر (سوهاج وقنا وأسوان).

ولم تكن هذه اللجان فاعلة في العقد المنصرم، لأن دورها اقتصر على تقديم "قائمة أمنيات" إلى الوزارات والأجهزة المركزية التي كانت إما تختار بعض المشاريع المقترحة أو تتجاهلها تماماً. وكان المحافظون يختلفون أحياناً على تعيين رئيس للجنة وعلى مكان عقد اجتماعاتها.

وبالنسبة إلى هيئات التخطيط الإقليمي، أجرى عبد العال (٢٠١٢)^(٩٧) تقييماً حديثاً لتبيان التحديات التي تواجهها في الأقاليم الاقتصادية السبعة. فتبين أن معظم الهيئات تعاني من نقص في الموظفين، وأن نسبة الموظفين الفنيين متواضعة جداً. وتبين أيضاً وجود فجوة في أعمار الموظفين ولا سيما بسبب غياب الفنيين المخضرمين، مما أدى إلى مشاكل خطيرة مرتبطة بنقل الخبرات بين الأجيال والحفاظ على الذاكرة التنظيمية. كذلك يعتبر مستوى الموظفين العلمي متدنياً لأن ٤٥ في المائة فقط منهم يحملون درجة البكالوريوس فما فوق.

٣- العلاقة بين الوزارات المركزية و وحدات الإدارة المحلية

تتبع العلاقة بين الحكومة المركزية و وحدات الإدارة المحلية في مصر نموذج "الوكيل والموكل"، فتعتبر الوحدات وكيلاً للحكومة المركزية (الموكل). واللامركزية في مصر وفقاً لهذا النهج أشبه بعملية توزيع السلطة الإدارية بحيث أنشأت بعض الوزارات المركزية مديريات/مكاتب على مستويات مختلفة من الحكومة دون الوطنية. ولا تتمتع هذه المديريات/المكاتب بسلطة صنع القرار لأن خطط الاستثمار وسياساته تُقررها الوزارات المعنية على المستوى المركزي^(٩٨).

(٩٧) Abdel Aal, 2012.

(٩٨) Louglin and Nada, 2012.

ولا بد في هذا الصدد من التمييز بين ثلاثة أنواع من الوزارات والأجهزة المركزية وفقاً لعلاقتها بوحدة الإدارة المحلية (الشكل ٢).

الشكل ٢ - تصنيف الوزارات في مصر وفقاً لعلاقتها بوحدة الإدارة المحلية



المصدر: الإسكوا.

والنوع الأول هو وزارات الدولة، وهي تؤدي وظائف فنية على المستوى المركزي ولا تشارك في تنفيذ برامج أساسية. ومن المهم الإشارة إلى أن وزارة التنمية المحلية هي من وزارات الدولة لأنها تتسق في ما بين الوحدات الإدارية المختلفة، وبين الوحدات الإدارية والحكومة المركزية.

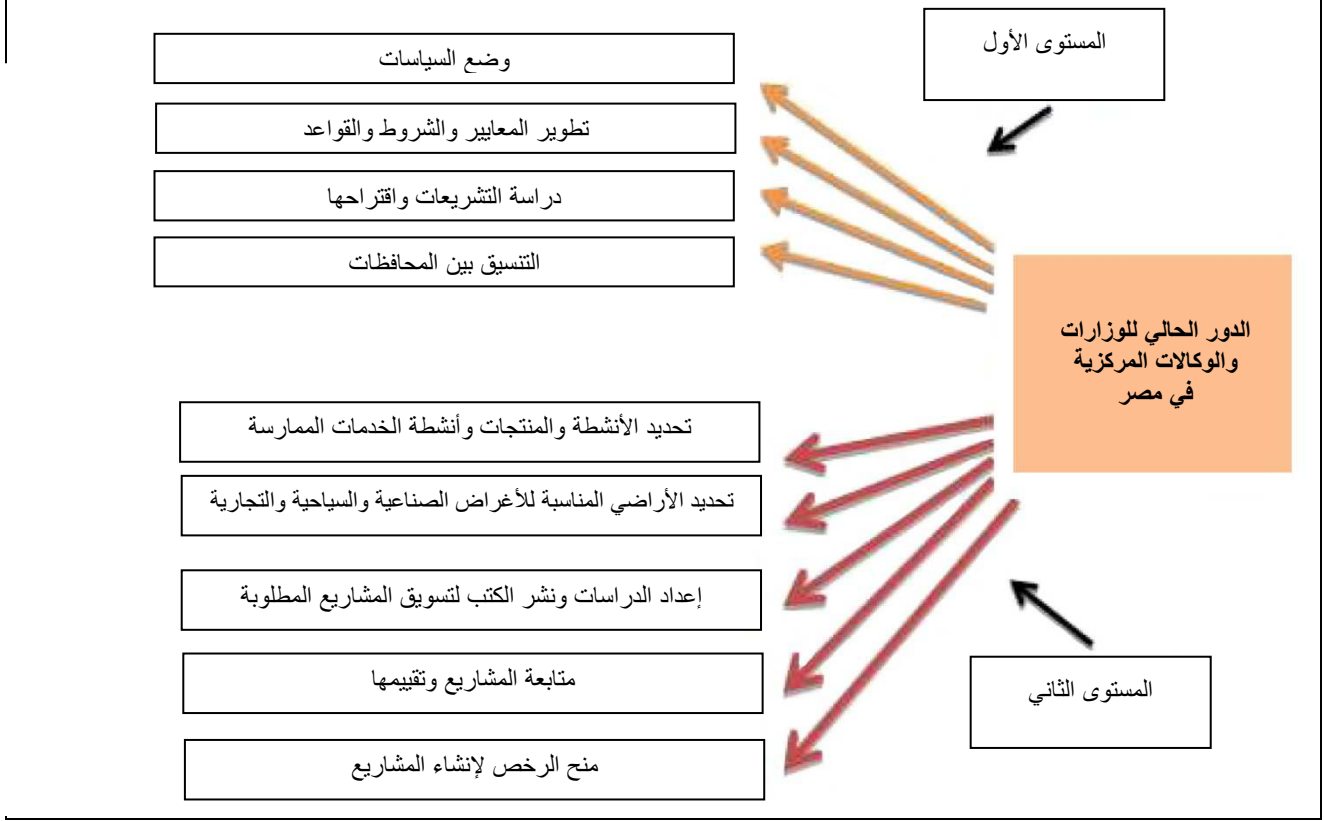
النوع الثاني هو الوزارات المكلفة بتنفيذ الأنشطة الميدانية وغير المكلفة بموجب قانون الإدارة المحلية أن تنقل اختصاصاتها إلى الوحدات الإدارية. ولتؤدي هذه الوزارات مهامها، وزعت مكاتبها على مستوى الإقليم الاقتصادي أو المحافظة. وتكون هذه المكاتب مسؤولة فنياً وإدارياً أمام الوزارة/الوكالة المركزية التي تتبع لها، وليس أمام المحافظ. ومعظم هذه الوزارات مكلفة بمشاريع في مجال التنمية الاقتصادية إلى جانب مشاريع كبرى في مجال البنية التحتية، على غرار وزارة الاستثمار والهيئة العامة للتنمية الصناعية، والهيئة العامة للتنمية السياحية، والهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية، والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية.

ويمكن تقسيم ولايات هذه الوزارات والوكالات المركزية إلى مستويين كما يظهر في الشكل ٣. يتضمن المستوى الأول الولايات التقليدية لهذه الوزارات. أما المستوى الثاني فيتضمن الولايات التي تنفذها عادة الحكومات الإقليمية و/أو المحلية أو التي تنفذ عبر التعاون بين المستويين المركزي والإقليمي. ويبين استعراض الولايات في هذا المستوى مدى مركزية اختصاصات الحكومة المركزية.

عملياً، تتسم العلاقة بين المكاتب التي وزعتها الوزارات على مختلف الأقاليم ووحدة الإدارة المحلية بالضعف، وهي ترتبط عمودياً بوزاراتها أو وكالاتها المركزية. وتحد هذه العلاقة الضعيفة من قدرة المحافظة على إنشاء فرص عمل وتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، خاصة أن ولاية معظم الوزارات التي لم تنقل بعضاً من اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية ترتبط مباشرة بالتنمية الاقتصادية. وهذا الإطار المؤسسي لا يجيز

للمحافظين أو المجالس المنتخبة أو الشركاء الآخرين في التنمية المحلية مساءلة هذه المكاتب عن تحقيق التنمية الاقتصادية الموعودة وإيجاد ظروف مؤاتية لإيجاد فرص عمل.

الشكل ٣- الدور الحالي للوزارات والوكالات المركزية في مصر



المصدر: الإسكوا.

ويتضمن النوع الثالث من الوزارات تلك التي نقلت بعض مهامها، بموجب قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩، إلى وحدات الإدارة المحلية، والتي تنشط في مجال التنمية البشرية مثل التعليم والصحة والإسكان والزراعة. تكون المديرية التابعة لهذه الوزارات والتي وُزعت عليها الصلاحيات مسؤولة فنياً أمام الوزارة، وإدارياً أمام رئيس وحدات الإدارة المحلية. ووفقاً للمادة ٣ من قانون الإدارة المحلية، ينبغي على هذه الوزارات توزيع ميزانياتها على الوحدات الإدارية المختلفة. لكنها فعلياً لا تزال تمارس سلطة مركزية على ميزانياتها. أما في ما يتعلق بالتخطيط في مجال تقديم الخدمات وفقاً لاختصاص كل وزارة، فترفع المديرية بالتشاور مع المحافظ "قائمة أمنيات" بالمشاريع والخدمات المطلوبة إلى الوزارات المركزية، ليبت بها الوزير على المستوى المركزي.

وعند استعراض صلاحيات اتخاذ القرار وعملية وضع الميزانيات المعتمدة لدى النوعين الثاني والثالث من الوزارات، يتبين أنّ شدة مركزيتها أدت إلى إضعاف قدرة المستويات المختلفة من وحدات الإدارة المحلية على إدارة الاستثمارات الرأسمالية. وفي الإطار ٣ المزيد من المعلومات عن وضع الإنفاق المحلي في مصر بالمقارنة مع البلدان النامية الأخرى.

الإطار ٣- التخصيص العمودي للموارد والإنفاق المحلي في مصر

تنفق الدول المتقدمة عموماً ٣٠ إلى ٤٠ في المائة من الموارد العامة على مستوى الحكومة دون الوطنية (المستويين الإقليمي والمحلي)، في حين تنفق البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية ٢٠ إلى ٣٠ في المائة من موارد الميزانية على المستوى دون الوطني. أما مصر، فتتفق ١٤,٧ في المائة من مواردها العامة على المستوى دون الوطني. وعند حساب النفقات المتكررة فقط التي تمول الخدمات العامة، باعتبار أن الوكالات المركزية قد تكون في وضع أفضل للتعامل مع النفقات الرأسمالية، يتبين أن ١٥,٨ في المائة فقط من الموارد الوطنية المتكررة تُخصص لمستوى الإدارة المحلية في مصر. وبتعبير آخر، يُخصص جنبه واحد من كل سبعة جنيهات مصرية لتوفير الخدمات العامة على المستوى المحلي، في حين تُنفق ستة جنيهات من سبعة من الموارد العامة على إدارة الحكومة المركزية.

والبيانات المقارنة حول الإنفاق في البلدان التي توزع فيها الحكومات المركزية سلطاتها على المناطق غير متاحة في معظم البلدان. لذا ستقارن هذه الدراسة وضع التخصيص العمودي للموارد بين مصر وبعض البلدان الأخرى التي تتوفر فيها بيانات. ويتبين من المقارنة أن وضع مصر ليس جيداً. ففي حين توزع مصر نحو ١٦ في المائة من إنفاقها المتكرر على الإدارات المحلية، تخصص كمبوديا وموزمبيق الضعف تقريباً للمستوى دون الوطني، حيث تنفق كمبوديا ٣٠,٦ في المائة تقريباً من الموارد المتكررة على المستوى دون الوطني، في حين تخصص موزمبيق ٣٩,١ في المائة من الموارد المتكررة من الميزانية للإنفاق على المستوى دون الوطني. ورغم المشاكل الكثيرة (المالية وغيرها) التي تواجهها أفغانستان، فهي توفر ٤٥,٣ في المائة من موارد الميزانية الوطنية للمستوى دون الوطني أو الإقليمي.

المصدر: Boex, 2011.

وقد اتخذت الحكومة المصرية خلال السنوات الخمس الماضية تدابير إصلاحية لتحسين قدرات الوحدات الإدارية المحلية في مصر وإطارها المؤسسي. ومن أبرز هذه التدابير على المستوى التنفيذي تخصيص موارد للبرامج الخمسة للتنمية المحلية. ومن أبرز ما أنجز في مجال وضع سياسات وخطط عمل واضحة لإحداث المزيد من الإصلاحات هي الاستراتيجية اللامركزية المالية في إطار مبادرة اللامركزية المصرية التي أطلقت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

٤- التنسيق ضمن الوحدات الإدارية المحلية

يعتبر قانون الإدارة المحلية أن الآلية الأبرز للتنسيق بين الكيانات الحكومية المختلفة ضمن الوحدة الإدارية المحلية هي المجلس التنفيذي. ويرأس المجلس رئيس الوحدة الإدارية المحلية وتتألف عضويته من كبار المسؤولين التنفيذيين من مختلف القطاعات ومن رؤساء الدرجات الدنيا في الوحدات الإدارية المحلية. فعلى مستوى المحافظة مثلاً، يرأس المحافظ المجلس التنفيذي المحلي الذي يشمل رؤساء المدن والأحياء، ورؤساء مديريات الخدمات.

وعلى مستوى المحافظة، كلف القانون المجلس بمتابعة المشاريع والخدمات الرئيسية على مستوى المحافظة وبمساعدة المحافظ في صياغة الخطط الإدارية والمالية للمحافظة (الإطار ٤). إلا أن دور المجلس من الناحية العملية يقتصر على معالجة المشاكل التي قد تنشأ، ولا يشمل تقييم الخطط الاستراتيجية للمحافظة وتنفيذها.

ومن آليات التنسيق الأخرى ضمن الوحدات الإدارية المحلية تلك التي تُنفذ عبر إدارات محددة مسؤولة أمام رئيس الوحدة. فعلى مستوى المحافظة مثلاً، يكلف قانون الإدارة المحلية وحدة التخطيط والمراقبة بتنسيق عملية التخطيط بين المديريات المختلفة. أما من الناحية العملية، فيقتصر دورها على مراقبة معدل إنفاق المديريات المختلفة من دون أي مشاركة في تخطيط المشاريع أو رصدتها. وللهيئة العامة للتخطيط والتطوير

العمراني دور بارز، وفقاً لقانون البناء، في التنسيق بين الكيانات الحكومية المختلفة خلال عملية وضع الخطط الإستراتيجية للمحافظة. أما عملياً، فالعلاقات المؤسسية بين هذه الهيئة والمديريات المختلفة ضعيفة جداً وما من آلية واضحة تجمع المديريات المختلفة مع الهيئة لمراجعة التقدم في تنفيذ الخطة الإستراتيجية للمحافظة.

الإطار ٤- دور المجالس التنفيذية المحلية على مستوى المحافظة

اختصاصات المجلس التنفيذي للمحافظة:

- متابعة العمل الموكل إلى الهيئات التنفيذية للمحافظة، وتقييم مستوى أداء، وتنفيذ المشاريع والخدمات على مستوى المحافظة؛
- إعداد ميزانية المحافظة، ولدى إقرارها، اقتراح توزيع الأموال المخصصة للاستثمار على الوحدات المحلية؛
- مساعدة المحافظ في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشؤون المحافظة وفي تنفيذ المراسيم والتوصيات التي يصدرها المجلس الشعبي المحلي؛
- تحديد القواعد التي تضمن حسن تقدم العمل في الهيئات الإدارية والتنفيذية في المحافظة؛
- وضع القواعد العامة لإدارة واستثمار أراضي المحافظة وأملكها والتصرف بها؛
- وضع قوانين بشأن الإسكان ومشاريع تخطيط الإنشاء؛
- دراسة الجوانب الفنية والإدارية والقانونية للمواضيع التي تُرفع إلى المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وإبداء الرأي فيها؛
- دراسة الاستثمارات التي قام بها المحافظ وإبداء الرأي فيها؛
- دراسة القضايا التي يحيلها إليها المحافظ أو المجالس الشعبية المحلية.

المصدر: قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لعام ١٩٧٩.

وتقل أهمية التخطيط والتنسيق بين الإدارات المختلفة على مستوى المركز عند مقارنتها بالمحافظة. فدور إدارة التخطيط والمراقبة على مستوى المركز يقتصر على مراقبة برامج التنمية المحلية كالطرق الداخلية، وإنارة الشوارع، والإطفائية، والمشاريع البيئية، ودعم وحدات الإدارة المحلية، وهي لا تضطلع بمهمة مراقبة أداء الإدارات القطاعية المختلفة مثل التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية. وتغيب عمليات التخطيط على مستوى المدينة والقرية، باستثناء تخطيط مشاريع التنمية المحلية، أما التخطيط الأفقي فضعيف جداً.

٥- ميزانيات الحكومة المحلية والإنفاق المحلي في مصر

يتألف هيكل الميزانية الحالي (مخطط الحسابات) في مصر من مستويين هما مستوى الإدارة المركزية ومستوى المحافظة، ما يعني أن مستويات الحكومة المحلية دون المحافظة غير معترف بها كسلطة لها ميزانيتها. وتتوفر على مستوى المحافظة سلطتان تعنيان بالميزانية، الأولى هي الديوان الذي يتعامل مع مكتب المحافظ، والثانية تتعامل مع المسؤولين عن الخدمات.

وعند مقارنة الإنفاق الإجمالي لميزانية الإدارة المحلية بالإنفاق الإجمالي لميزانية الدولة، يتبين أن الحكومة المركزية والوزارات والسلطات المسؤولة عن الخدمات تهيمن على تنفيذ الميزانية وأن النسبة المئوية لإنفاق الحكومة المحلية مستقرة عند ١٤ في المائة. وتعتبر هذه النسبة متدنية جداً بالمقارنة بالدول المتقدمة التي تنفق عادةً بين ٣٠ و ٤٠ في المائة من الموارد العامة على مستوى الحكومة دون الوطنية، وكذلك بالمقارنة

بالبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية والتي تنفق نحو ٢٠ إلى ٣٠ في المائة من موارد الميزانية على المستوى دون الوطني^(٩٩).

ويبين التدقيق في إجمالي الإنفاق المحلي أن ٥ في المائة فقط من هذه النسبة مخصصة للاستثمارات الرأسمالية وأن نسبة ٩٥ في المائة الباقية مخصصة للنفقات الجارية، ما يعني أن النسبة المئوية للإنفاق الرأسمالي للحكومة المحلية إلى إجمالي إنفاق ميزانية الدولة تتراوح بين ٠,٥ إلى ٠,٧ في المائة، وهي نسبة هزيلة عند مقارنتها بالمعايير الدولية. ويُخصص معظم الإنفاق الجاري على الأجور التي شكلت ٨٥,٦ في المائة من الإنفاق الجاري في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١. وشكلت أجور مديرية التعليم ومديرية الصحة حصة كبيرة بلغت ٦٧,١ في المائة من إجمالي الأجور لعام ٢٠١٠ و ١٠,٢ في المائة لعام ٢٠١١^(١٠٠).

الجدول ١- الإنفاق المحلي إلى إجمالي الإنفاق العام، من تموز/يوليو ٢٠٠٨ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ (بملايين الجنيهات المصرية)

٢٠١١-٢٠١٠	٢٠١٠-٢٠٠٩	٢٠٠٩-٢٠٠٨	٢٠٠٨-٢٠٠٧	البنود
٣٩٤٤٩٤,٢	٣١٩١٣٧,٢	٣٤٠٩١٢,٤	٢٤١٥٥١,٣	إجمالي الإنفاق في ميزانية الدولة
٥٤١٨١,٠	٤٦٩٠٩,١	٣٨٦٢٢,٩	٣٣١٦٩,٤	إجمالي الإنفاق في ميزانية الإدارة المحلية
١٣,٧	١٤,٧	١١,٣	١٣,٧	النسبة المئوية لإنفاق الإدارة المحلية إلى إجمالي إنفاق الميزانية (في المائة)
٥١٥٨١,٠	٤٥٠٣٩,١	٣٦٨٦٥,٩	٣١٤٠٩,٤	إجمالي إنفاق الإدارة المحلية الجاري
٢٦٠٠,٠	١٨٧٠,٠	١٧٥٧,٠	١٧٦٠,٠	إجمالي إنفاق الإدارة المحلية الرأسمالي
٤,٨	٤,٠	٤,٦	٥,٣	النسبة المئوية لإنفاق الإدارة المحلية الرأسمالي إلى إجمالي إنفاق الإدارة المحلية (في المائة)
٠,٦٦	٠,٥٩	٠,٥٢	٠,٧٣	النسبة المئوية لإنفاق الإدارة المحلية الرأسمالي إلى إجمالي إنفاق ميزانية الدولة (في المائة)

المصدر: وزارة المالية في مصر، من سنوات متعددة.

٦- الوحدات الإدارية المحلية وإدارة الأراضي

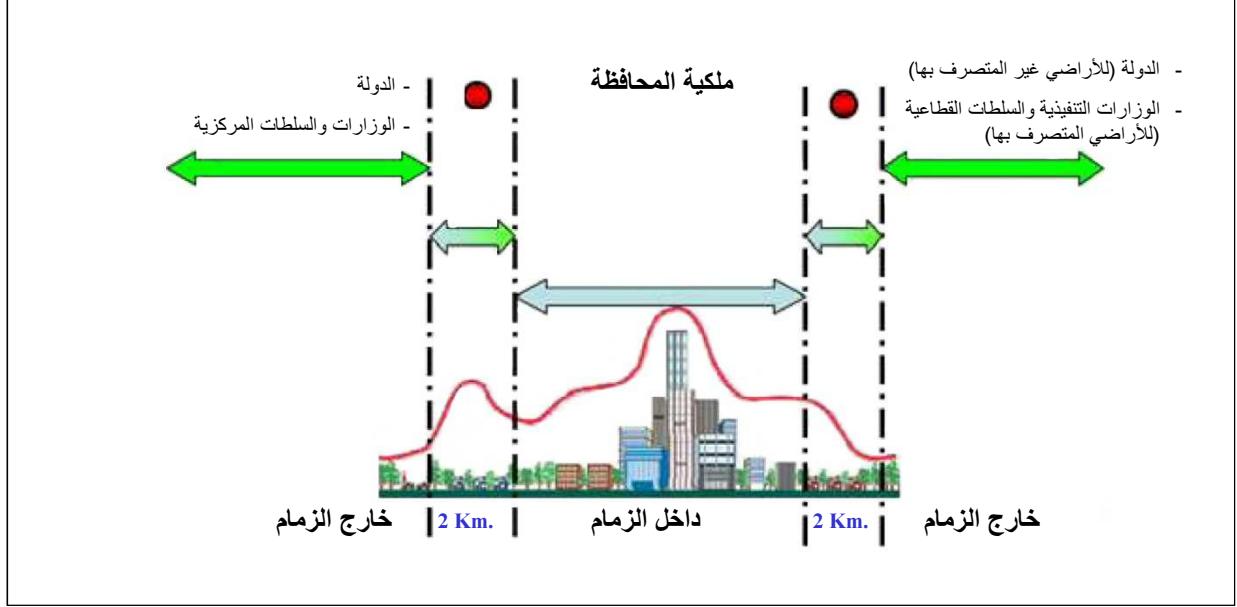
تقوم الحكومة المركزية بصلاحياتها ومهامها بشكل مركزي في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والمالية، وفي مجال إدارة الأراضي. ووفقاً لقانون الإدارة المحلية (المادة ٢٨) يجوز للمحافظ، بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، أن يقرر قواعد التصرف بالأراضي القابلة للزراعة داخل الزمام والأراضي المتاخمة والممتدة لمسافة كيلومترين التي تتولى المحافظة استصلاحها، بعد أخذ رأي وزارة استصلاح الأراضي. أما الأراضي الواقعة خارج الزمام، فيكون استصلاحها وفق خطة قومية تتولى تنفيذها وزارة استصلاح الأراضي والجهات التي تحددها بالتنسيق مع المحافظة المختصة. ويكون التصرف في هذه الأراضي وتحديد حصة الحكومة في قيمتها طبقاً للأحكام والقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن.

(٩٩) Boex, 2011

(١٠٠) مصر، وزارة المالية، ٢٠١٢.

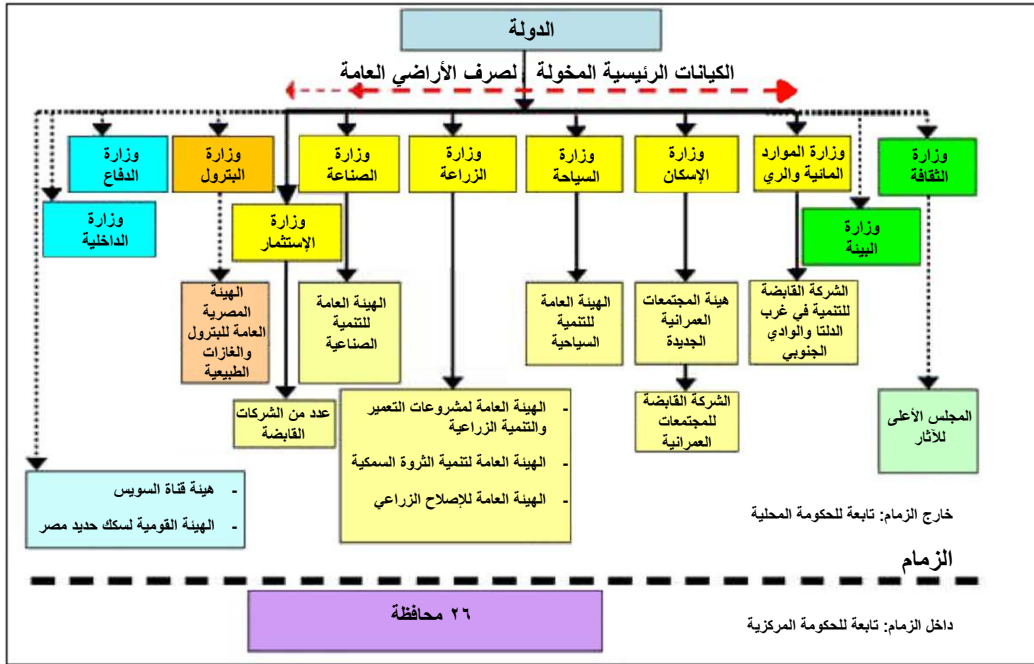
وهذا يعني عملياً أنّ سلطة وحدات الإدارة المحلية على إدارة الأراضي الواقعة خارج الزمام (حدود القرى) تقتصر على كيلومترين وعلى استصلاح الأرض فقط، رهنماً بموافقة وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

الشكل ٤ - ملكية الأراضي: المحافظات إزاء الدولة والوزارات والسلطات المركزية



المصدر: البنك الدولي، ٢٠٠٦.

الشكل ٥ - الكيانات الرئيسية المخولة صرف الأراضي العامة



المصدر: البنك لدولي، ٢٠٠٦.

أما الأراضي المخصصة لأنشطة اقتصادية أخرى (مثل السياحة والصناعة)، أو لإنشاء مساكن جديدة، فليس للحكومة المحلية سلطة لاتخاذ قرارات بشأنها، بل للوكالات المركزية كالهيئة العامة للتنمية الصناعية والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، والهيئة العامة للتنمية السياحية. والجدير بالذكر أن معظم هذه الوزارات والوكالات هي من النوع الثالث من الوزارات التي لها مكاتب لا تكون مسؤولة أمام المحافظ لا إدارياً ولا فنياً.

ويصعب تنسيق الاستخدامات المختلفة للأراضي بين الوزارات والوكالات المركزية الأخرى بسبب القوانين والتشريعات المتضاربة والمتداخلة التي ترعى إدارة الأراضي في مصر. وفي عام ٢٠٠١، أنشئ المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة بهدف تنسيق توزيع الأراضي على مختلف الوزارات والوكالات المركزية. ويتداخل دور المركز، كما يحدده المرسوم الرئاسي الذي ينص على إنشائه وولاياته، مع دور الأقاليم الاقتصادية المحدد في القانون رقم ٤٩٥ لعام ١٩٧٧. كذلك يتداخل دور الخطط الإستراتيجية التي وضعتها الهيئة العامة للتخطيط العمراني في تحديد استخدامات الأرض مع ودور المركز الوطني لتخطيط استخدامات أراضي الدولة في ما يتعلق بالبيت في استخدام الأراضي لأغراض التنمية الحضرية.

ويبين التحليل أن هيكلاً الدولة في مصر اتسم، منذ دستور عام ١٩٢٣، بشدة المركزية أحياناً وبضعفها أحياناً أخرى. وفي زمن كتابة هذه الدراسة، يجمع نظام الإدارة المحلية بين اللامركزية في طبقات بعض وظائف الدولة واحتفاظ الدولة بالسلطة المركزية في بعض مجالات السياسة العامة. وتكشف مقارنة الإنفاق المحلي بإجمالي الإنفاق العام هزلة الموارد، ولا سيما الاستثمارات الرأسمالية، على المستوى المحلي. وشملت الإصلاحات إضافة طبقات إدارية مثل الأقاليم الاقتصادية، وتحويل بعض المسؤوليات المالية إلى المحافظة. وبالرغم من انتخاب مجالس محلية على المستويات دون الوطنية، بقيت المساءلة الأفقية ضعيفة نظراً إلى محدودية سلطة المجالس في مراقبة صنع القرار وافتقارها إلى أي سلطات تشريعية. فقد أدى تعدد الطبقات المؤسسية، ومحدودية نقل السلطات إلى الوحدات المركزية، والاحتفاظ ببعض الوظائف على المستوى المركزي، إلى إنشاء نظام معقد حيث قنوات المساءلة العمودية غير واضحة. ونتيجة لذلك، لم تستطع السلطات المحلية أداء مسؤولياتها بصورة وافية، ولا سيما في استخدام الأراضي العامة.

رابعاً- مصر بعد ٢٥ كانون الثاني/يناير: الاستمرارية والتغيير في الحكم المحلي

هل فتحت ثورة كانون الثاني/يناير المجال لإجراء إصلاحات عميقة، تنطلق من القاعدة، وتؤدي إلى تطبيق اللامركزية في مصر؟ يناقش الفصل الرابع هذه المسألة في ضوء النتائج العملية الحديثة المستقاة من مقابلات أجريت مع عدد من الجهات المعنية، بما في ذلك الجهات الفاعلة الجديدة في المجتمع المحلي التي ظهرت في أعقاب الثورة، وقادة أحزاب سياسية، وأبناء ثلاثة أجيال من أحياء الطبقة العاملة في القاهرة الكبرى. ويشير التحليل إلى ظهور شكل جديد من الدعوة والضغط في سبيل إعادة هيكلة نظام الحكومة المحلية من الناحيتين القانونية والمؤسسية بهدف تقوية السلطات المحلية وتعزيز آليات المساءلة الديمقراطية، ممثلة بالمحليات. وقد نجحت أشكال عدة من المجالس الشعبية المحلية في إتاحة المجال أمام المطالب بالخدمات واستخدام المساحات العامة على أنها "حقوق مواطنة" في أحياء عُرِف عنها تقليدياً أنها أحياء محرومة من أحياء الطبقة العاملة.

قد يؤخذ على المقابلات التي أجريت مع نشطاء أساسيين من المجتمع المحلي وسكان من الأحياء الثلاثة أنها لا تعبر بالضرورة عن رأي الجميع، إلا أنها تدل ولا شك على عدم وضوح بشأن تطبيق اللامركزية وفي دور المجالس الشعبية المحلية في المستقبل. كذلك عبر قادة الأحزاب السياسية عن آراء مختلفة في ما يتعلق بآثار تطبيق اللامركزية على المستقبل السياسي لمصر، وبالتصميم الأفضل للإصلاحات التي تؤدي إلى اللامركزية، وأولوياتها ومدى إلحاحها. وقد أدى هذا الغموض إلى ظهور فجوة بين تطلعات الشباب من جهة، وإرادة الطبقة السياسية والمواطنين من جهة أخرى، في الشروع بإصلاح مؤسسات الدولة لزيادة قدرتها على الاستجابة.

ألف- المحليات والحراك الاجتماعي

بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير، حُلّت المجالس الشعبية المحلية المنتخبة من الشعب بعد اتهامها بالفساد والتبعية للحزب الوطني الديمقراطي الحاكم سابقاً. وفي هذا السياق، شهد المجتمع المدني المصري ظهور حركة شبابية أطلق عليها اسم "محليات"، دعا مؤسسوها إلى "اللامركزية الديمقراطية" باعتبارها جزءاً أساسياً من عملية إصلاح جهاز الدولة وإرساء سلطة عقلانية-قانونية^(١٠١). ورأى هؤلاء في اللامركزية خطوة ضرورية لأي تحول ديمقراطي. فكان الهدف الأول المعلن للحركة هو إجراء انتخابات محلية استناداً إلى إطار قانوني جديد بهدف البدء بتطبيق اللامركزية.

ومن الواضح أن هذه الأهداف كانت سياسية، إلا أن مؤسسي الحركة صاغوا دعواتهم إلى اللامركزية والتمكين المحلي في إطار تحقيق مكاسب تنموية وأخرى تتعلق بالفعالية. واعتبروا أن الناس يطالبون بإعادة توزيع السلطة والموارد بسبب ضعف أداء وكالات الحكومة المحلية^(١٠٢). وركزت الحركة على إصلاح هياكل الحكومة المحلية، وشجعت في خطابها نموذج الحكم المحلي القائم على شبكات وشراكات بين المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة من القطاع الخاص والسلطات الحكومية. فرأى المؤسسون بأن إصلاح قانون اللامركزية في مصر لا يمكن فصله عن مراجعة المواد القانونية الضابطة لأنشطة المنظمات غير الحكومية.

(١٠١) يُستخدم المصطلح في الغالب في الخطابات المتعلقة بالتنمية للإشارة إلى الأنظمة التي تلي معياراً أدنى من اختيار شاغلي المناصب اختياراً قائماً على الانتخاب؛ بتعبير آخر "الأشخاص أصحاب السلطة في المؤسسات على المستويين المتوسط أو المحلي يُنتخبون بالاقتراع السري". البنك الدولي ١٩٩٩، ص ١٠.

(١٠٢) النتائج المستقاة من بعثة الإسكوا إلى القاهرة، نيسان/أبريل- أيار/مايو ٢٠١٣.

وفي زمن إجراء هذا البحث، كانت حركة محليات قد اكتسبت ظهوراً إعلامياً كبيراً وأقامت علاقات مع راسمي السياسات. فشارك ممثلون عنها في المناقشات البرلمانية، واقترحوا تعديلات على نظام الإدارة المحلية في عام ٢٠١١. وصحيح أنّ حركة محليات لم تؤد دوراً استشارياً رسمياً في صياغة مواد الدستور المتعلقة بنظام الحكومة المحلية، لكنّها مولت مبادرة اللامركزية المصرية بالتعاون مع وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية^(١٠٣). وقد نظمت ورشة عمل شارك فيها العديد من ممثلي المجتمع المدني ونشطاء المبادرات الشبابية بالتزامن مع صياغة دستور عام ٢٠١٢ في أيار/مايو ٢٠١٢.

وشدّدت الحركة على ضرورة تغيير نظام الإدارة المحلية في مصر بالتدرّج لتحويله إلى نظام حكم محليّ وشعبيّ يقوم على اللامركزية في مجالات التنمية المحلية والبنى الأساسية العامة وتوفير الخدمات^(١٠٤). والإصلاحات التي تقترحها الحركة تدور بصورة رئيسية في فلك إعادة توزيع السلطة السياسية والصلاحيات على الهيئات المحلية ومنحها استقلالاً ذاتياً. وفيما يلي بعض التوصيات النهائية التي قدمتها حركة محليات^(١٠٥):

- (أ) ضرورة فصل السلطات التنفيذية والرقابية في جميع مستويات الحكومة؛
- (ب) ضرورة انتخاب جميع أعضاء المجالس الشعبية المحلية مباشرة من الشعب، على أن يكون السن الأدنى للترشيح هو ٢١ سنة؛
- (ج) عدم إعطاء الفرع التنفيذي حق إبطال القرارات التي تتخذها المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أو الاعتراض عليها؛
- (د) ضرورة انتخاب المحافظين ورؤساء المراكز والمدن والقرى مباشرة من المواطنين مع تحديد سلطاتهم وولاياتهم بوضوح؛
- (هـ) ضرورة تحسين المساءلة العمودية عبر اعتماد نظام انتخابي مختلط يجمع بين القوائم الحزبية ونظام المرشحين الفرديين، مع تحديد الكوتا النسائية بنسبة ٣٠ في المائة؛
- (و) تمكين المجالس الشعبية المحلية من المساءلة الأفقية للهيئات التنفيذية حسب مستوياتها، ومنحها حق التصويت بعدم الثقة، وتعزيز صلاحياتها في مجال الرصد وصناعة القرار، وفي عملية تخصيص الميزانية المحلية؛
- (ز) تفعيل دور الجهات الفاعلة من المجتمع المدني في مجالي المراقبة والتقييم؛
- (ح) ضرورة تقسيم الحكومة، من الناحية الإدارية إلى ثلاثة مستويات هي (١) المحافظات (٢) المدن الكبيرة أو المراكز الريفية (٣) الأحياء والمدن الصغيرة والقرى (مع تحديد الحد الأقصى لعدد القرى في كل مركز)؛

(١٠٣) تعمل مبادرة اللامركزية المصرية تحت مظلة وزارة الدولة للتنمية المحلية بصفتها فرقة عمل توفر مساعدة فنية. وتتجلى أهداف المشروع في زيادة الموارد المالية المصرية المتوفرة للحكومة المحلية للاستجابة لأولويات المجتمع المحلي، وتعزيز الآليات التشاركية للتخطيط، وتخصيص استخدام الموارد ومراقبته، وتقوية القدرة الإدارية والإطار القانوني للحكومة المحلية لإدارة الموارد بفعالية وشفافية. انظر وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، 2009a.

(١٠٤) مع استثناءات ملحوظة لبعض الخدمات العامة ألا وهي الشرطة والسكك الحديدية والإسعاف والطوارئ.

(١٠٥) وحدة دراسات المجتمع المدني في الأهرام، تقرير ورشة عمل موضوعها "نحو نظام حكومة محلية جديد: منظور المجتمع المدني والحركات الاجتماعية". القاهرة، أيار/مايو ٢٠١٢.

- (ط) رفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في الحكومات المحلية وتحديد سقفها بنسبة ٣٠ في المائة من ميزانيات المحافظات لضمان قدر أكبر من الإنصاف والحد من الفساد؛
- (ي) ضمان وصول العامة إلى المعلومات لزيادة الشفافية؛
- (ك) إلغاء الصناديق الخاصة وإدماجها في الميزانيات العامة؛
- (ل) إعادة توزيع الموارد من المستويات الحكومية العليا إلى الدنيا، على أن يؤمن التمويل بنسبة ١٠ في المائة من الحكومة المركزية، و ٨٠ في المائة من مصادر محلية، و ١٠ في المائة من قروض/منح.

ورغم تطوّر العلاقات بين حركة محليات ورسمي السياسات والمانحين والمجتمع المدني، تشير النتائج الميدانية إلى محدودية قدرتها على حشد الدعم في سبيل تحقيق برنامجها الإصلاحي. ويرى مؤسس الحركة أنها نجحت في صياغة اقتراحات ملموسة للإصلاحات، إلا أنّ البيئة السياسية غير مؤاتية للشروع بجدية في إعادة هيكلة جهاز الدولة. فقد حالت عدة عوامل كغياب الإدارة السياسية، وعدم إطلاق حوار وطني هادف، والتفرد بصياغة الدستور دون إعطاء الأولوية للإصلاح المؤسسي.

ولم تنتبه الحركة إلا في أواخر عام ٢٠١٣ إلى ضرورة صرف اهتمامها عن الضغط على رسمي السياسات للتركيز على إطلاق حملة شعبية لتوعية المواطنين بأهمية الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية وآثارها الإيجابية على حياتهم. ولا شك أن قدرتها على وضع آلية للتوعية العامة باللامركزية أعيقت بفعل التجاذبات في المجال الذي سمحت به السلطات رسمياً للحركات الاجتماعية بتنظيم أنشطة شعبية والمشاركة فيها. فقد شهدت الأشهر الأخيرة عمليات قمع دورية لمنظمات المجتمع المدني. وفي زمن إعداد هذه الدراسة، أدى فرض حظر التجول وحالة الطوارئ إلى الحد من نشاط حركة محليات وغيرها من الحركات الشعبية.

باء- اللجان الشعبية المحلية

مع اختفاء الشرطة من الشوارع بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير، تطوع الشباب لتشكيل فرق لحراسة الأحياء بغية حماية الأملاك وحفظ النظام، عرفت باسم اللجان الشعبية المحلية، واعتُبرت مهد التغيير الديمقراطي. وقد حُلّت بعض المجالس في حين واصلت أخرى المشاركة في شتى أنواع الأنشطة السياسية على المستوى المحلي^(١٠٦). وبالرغم من مشاركة العديد من المجالس الشعبية المحلية في المؤتمر الوطني الأول في نيسان/أبريل ٢٠١١، أظهر البحث أنها رفضت إنشاء "اتحاد" وفضلت أن تتبادل النماذج التنظيمية الناجحة، ومهارات القيام بحملات، وإستراتيجيات التعبئة وغير ذلك^(١٠٧).

وبين شباط/فبراير وتموز/يوليو ٢٠١٣، أجري بحث ميداني تناول تطور المجالس الشعبية المحلية في ثلاثة أحياء من أحياء الطبقة العاملة في القاهرة الكبرى هي إمبابة وأرض اللواء والعمرانية^(١٠٨). وكانت المجالس قد أطلقت مسبقاً مبادرات عدة لتشجيع القيم المدنية والمشاركة السياسية، على غرار الحملات التي تركز على التوعية بالانتخابات والتعديلات الدستورية، وتحديد هويات منتهكي حقوق الإنسان في عهد النظام السابق. وبعد الاحتجاجات التي وقعت في ٢٣ تموز/يوليو ٢٠١١، حوّلت المجالس اهتمامها إلى احتياجات

(١٠٦) Asya el-Meehy, (2014). تغيير المواقف - دراسات مواضيعية لمبادرة الإصلاح العربي (منشور قادم).

(١٠٧) المرجع السابق.

(١٠٨) المرجع السابق.

المجتمع المحلي، ولا سيما تقديم الخدمات^(١٠٩). وقد حرص الناشطون على توعية الشعب بأن تأمين احتياجاتهم هو الهدف الأساسي للثورة من خلال تمكين المواطنين محلياً أو إتاحة مجموعة من الأدوات والشبكات لهم للحصول على الخدمات ليس بصفة هبة أو صدقة^(١١٠).

وفي معرض السعي وراء التمكين المحلي، اعتمدت المجالس الشعبية المحلية عدداً من الإستراتيجيات التي تفاوتت نسب نجاحها في التعامل مع السلطات المحلية، منها التصادية والدفاعية. ففي حالة إمبابة، سعى المجلس المحلي المعني بحماية الثورة إلى إبراز إهمال السلطات المحلية للحي من خلال نقل القمامة التي لم تُجمع من الأحياء ووضعها أمام مبنى المحافظة. وفي أرض اللواء، نجح المجلس في قطع الطريق على مبادرات أطلقتها السلطات المحلية ولم يرحب بها الناس، أبرزها إنشاء وحدات سكنية على أرض غير مستخدمة. ذلك أن أعضاء المجتمع المحلي كان قد خصصوا هذه الأراضي، المعروفة باسم الفدادين الـ ١١ لبناء مدارس تكميلية ومستشفى ومنتزه. كذلك تحدى المجلس قرار المحافظ القاضي بإعادة تبعية أرض اللواء للحي كرداسة الذي يقع رسمياً خارج محافظة الجيزة الحضرية، فنظم المجلس مسيرة احتجاجية أغلقت شارعاً رئيسياً. وقد أدى إلى إنجاح عمليات التعبئة الوعي بأن إعادة الهيكلة البيروقراطية هذه ستقوّض بشدة وصول العامة إلى الخدمات، وعلى رأسها خدمات الرعاية الصحية. وأخيراً، نجحت العمرانية في انتزاع مجموعة من الخدمات من السلطات باعتماد سياسية "الوضع القائم الجديد" التي تضمنت تصعيداً تدريجياً لمواقف السكان من راسمي السياسات بهدف الحصول على تنازلات وإجبارهم على الاستجابة للمطالب المحلية. فقد طالب المجلس بإنشاء مكتبة عامة في الحي ومكاناً يجتمع فيه أعضاء المجتمع المحلي، لكن طلبهم رفض عدة مرات. ورداً على هذا الرفض، احتل الناشطون حافة طريق على حدود الشارع الرئيسي للحي، تعود ملكيتها للدولة. فأنشأوا فيها مقهى ومكتبة بتبرعات من أعضاء المجتمع المحلي. وفي نهاية المطاف، وافق المحافظ على المشروع ودعمه بتقديم مواد البناء. كذلك استحوذ المجلس على أرض غير مستخدمة (ترعة العمرانية) لإنشاء ملاعب كرة قدم للشباب.

تظهر المقابلات مع نشطاء أساسيين في المجالس الشعبية المحلية الثلاثة أنهم يسعون إلى عمل المجالس في مجالين متوازيين هما المجتمع المدني وهيكل الحكومة المحلية. فعلى مستوى المجتمع المدني، رأى الناشطون في زيادة الوعي الشعبي والمشاركة مع السلطات المحلية عملية تمكين متبادلة. أما على مستوى هيكل الحكومة المحلية، فقد أبدى المشاركون في الدراسة نية الترشح في الانتخابات المحلية إما بصفتهم الشخصية أو من خلال أحد أعضاء المجلس. ويرى كثير من النشطاء أنّ هيكل الحكومة على المستوى المحلي بعد الثورة تعطي الشباب دوراً أكبر في الحكم. وبصرف النظر عن الإستراتيجيات المعتمدة إزاء السلطات المحلية، اعتبر معظم الناشطين أنّ العضوية في مجالس محلية منتخبة من الشعب تمكن المجالس من تحقيق أهدافها.

ومما لا شك فيه أنّ النشطاء أعطوا الأولوية لمسارات التنمية التي يقودها المجتمع المحلي، والتي تشمل بناء قدرات أعضاء المجالس والمسؤولين على المستوى المحلي بهدف استخدام النماذج التشاركية في تحديد الحاجات وصياغة المشروعات وتنفيذها. لكنّ معظم ناشطي المجالس الشعبية المحلية لم يعتبروا الإصلاحات الديمقراطية الهادفة إلى تحقيق اللامركزية أولوية ملحة، بل ركزوا بصورة رئيسية على البعد الإداري للامركزية بهدف تحسين تقديم الخدمات وإشراك المجتمع المحلي بشكل فعال. كذلك اعتبر معظم النشطاء أنّ

(١٠٩) دُعي إلى احتجاجات ٢٣ تموز/يوليو ٢٠١١ لمعارضة نية المجلس الأعلى للقوات المسلحة تأجيل نقل السلطة إلى رئيس منتخب.

(١١٠) نتاج مستقاة من بعثة الإسكوا إلى القاهرة، نيسان/أبريل/أيار/مايو ٢٠١٣.

الفساد في الحكومات المحلية هو المشكلة الأكثر إلحاحاً في مجال الحكم، ولم يعتبروا تجزئة الإصلاحات ومحدودية اللامركزية المالية من العقبات التي تعيق اللامركزية الإدارية. كذلك لم يعتبروا أن عدم الفصل بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية على مستويات الحكومة المحلية يعيق قدرتهم كممثلين منتخبين على مساءلة مسؤولي الحكومة.

فكيف غيرت مبادرات المجالس الشعبية المحلية المواقف الشعبية من دور المجتمع المدني على مستوى المجتمع المحلي؟ وما هي آراء المواطنين في الإصلاحات التي تهدف إلى تحقيق اللامركزية؟

أجريت ١٥ مقابلة مع سكان من الأحياء الثلاثة بعد توزيعهم إلى ستة فرق، بهدف تقييم مواقف المواطنين من المجالس المحلية وهيكل الحكومة المحلية^(١١١). وطلب إلى المشاركين تقييم الدور المستقبلي للمجالس الشعبية المحلية، ولا سيما في تقديم الخدمات ومراقبة السلطات المحلية. وطلب إليهم أيضاً تحديد أكثر الخدمات تراجعاً منذ الثورة، والمستوى الحكومي الأكثر فعالية في توفير الخدمات، وما إذا كانوا يفضلون انتخاب السلطات المحلية التنفيذية محلياً بدلاً من تعيينها. وكان الهدف من النقاش تقييم مدى موافقة المواطنين على مبدئي اللامركزية وهما (أ) أن اللامركزية تفتح المجال لصياغة سياسات أكثر اتساقاً مع التفضيلات المحلية، ما يؤدي إلى زيادة الفعالية وتعزيز رفاه المواطنين^(١١٢)؛ (ب) أن قدرة المواطنين على مساءلة المسؤولين على المستوى المحلي تزداد عبر الانتخابات^(١١٣). ويستطيع المواطنون التصويت لإقصاء راسمي السياسة المحليين من مناصبهم إذا قصروا في أدائهم في تحقيق تطلعات الناخبين. بيد أن هذه الحجة ليست صحيحة بالضرورة في حالة الحكومة المركزية نظراً إلى أن الدعم يمكن أن يأتي من مناطق أخرى راضية عن محصلات سياسات الحكومة.

واعتبر معظم السكان الذكور أن المجالس المحلية ظاهرة انتقالية ترتبط بالفراغ الناجم عن غياب الدولة، وأنه من غير المحتمل أن تشارك المجالس الشعبية المحلية في مراقبة أداء سلطات الحكومة المحلية المستقبلية أو في توفير الخدمات للمجتمع المحلي. ولم يكن معظم السكان الذكور مدركين أن المجالس الشعبية المحلية ساهمت في توفير الغاز النفطي المسيل، والوقود، وفي بعض الحالات في تطوير البنى الأساسية.

كذلك لم تعتبر النساء في الأحياء الثلاثة أن للمجالس المحلية دوراً أساسياً في شؤون مجتمعاتها. فرأت معظم المشاركات أن على الدولة تقديم الخدمات العامة، في مقابل قلة من المشاركات اعتبرت أن المجالس الشعبية المحلية أقرب إلى السكان وأكثر قدرة على تحديد الحاجات وتقديم الخدمة، وحدها أو بالاشتراك مع السلطات الرسمية. وأشارت المشاركات إلى تردي معظم الخدمات منذ عام ٢٠١١ ولا سيما في ما يتعلق بجمع النفايات، والمساحات الخضراء، والكهرباء، وإلى أن الوزارات الحكومية وحدها لها القدرة والموارد لتوفير الخدمات المطلوبة بصورة وافية. واعتقدت غالبية المشاركات أن المجالس المحلية يمكن أن تشكل خطراً على مجتمعاتهن المحلية وأن تؤدي إلى الفوضى. واعترضت إحدى المشاركات على هذا الوضع ورأت أن كل بضعة أفراد يمكن أن يشكلوا لجنة فيحصلون على سلطات ويصبحون مسؤولين عن قضايا معينة. ولأن

(١١١) كانت مجموعات التركيز للرجال والشباب منظمة، بيد أن تنظيم مجموعة التركيز للمشاركات لم يكن في المستطاع؛ وعليه، عُقدت مقابلات شبه ممنهجة مع الساكنات. واختير المشاركون عبر تقنيات المضاعفة وحرص الباحثون على تحاشي الأقارب المباشرين للنشطاء المحليين. ونظراً إلى غياب مجموعات ضابطة قابلة للمقارنة، اعتمد البحث أسئلة تذكر لتتبع أنماط الاستمرارية والتغير في آراء المواطنين.

(١١٢) Oates, 1972

(١١٣) Breton and others, 1998, p. 36

العضوية مفتوحة لأي شخص، يمكن أن يؤدي هذا الوضع إلى مشاكل^(١١٤). وفي حين اتفقت غالبية النساء على ضرورة الحد من الفساد المحلي من خلال رصد السياسات العامة وعملية صنع القرار، رأت قلة منهن أن هذا الدور يمكن أن تضطلع به المجالس الشعبية المحلية. ورأى أعضاء الفرق أن مراقبة السلطات المحلية تتطلب مستوى عال من التدريب والتعليم، لتجنب الوقوع في الفساد^(١١٥).

أما الشباب من الفئة العمرية ١٧-٢٧ عاماً، فلم يعتبروا أن المجالس المحلية يمكن أن يكون لها دور في تقديم الخدمات أو مراقبة المسؤولين المحليين. ورأوا أن خدمات الشرطة، ولا سيما في مجال مكافحة الجريمة والمخدرات، ومثلها خدمات التعليم، قد تدهورت في أعقاب ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير. وبخلاف الناخبين الآخرين، فضل الشباب أن تُدار الخدمات العامة محلياً رغم مشاكل الفساد. ولم ير معظم الشباب المشاركين أن المجالس الشعبية المحلية لها دور في مراقبة السلطات المحلية، بل وجهوا إليها انتقادات شديدة معتبرين أن ظهورها في المشهد العام أدى إلى ارتفاع مستويات العنف العشوائي بين السكان المحليين المسلحين وسكان الأحياء الأخرى. وتتسق هذه النتيجة مع تحول الأحداث السياسية في مصر منذ أواخر عام ٢٠١٢ وظهور الكتلة السوداء التي يرى فيها البعض الاتجاه الذي تأخذه مشاركة الشباب.

أما في ما يتعلق بتحقيق اللامركزية الديمقراطية وإصلاحات الحكم المحلي، فلم تدعم أي فئة من الفئات المشمولة في الدراسة باستثناء الشباب إعادة هيكلة المؤسسات. ولم يحبذ معظم المشاركين الذكور انتخاب المحافظين مباشرة بل فضلوا تعيينهم استناداً إلى خلفيتهم المهنية. وعندما سُئلوا عن سبب معارضتهم للانتخاب الشعبي للمحافظين أجابوا بأنهم لا يريدون أن يكونوا مسؤولين عن اختيارهم، ولا سيما أنه يبقون في الحكم لمدة أربع سنوات^(١١٦). ورداً على سؤال عن انتشار الفساد في غياب أي آلية للمساءلة، شرح مشارك آخر أن الشعب سيتخلص من الفاسدين كما تخلص من مبارك. عن طريق خلعه من منصبه^(١١٧). وعبر المشاركون مراراً عن عدم ثققتهم بالنظام الانتخابي، لصعوبة مساءلة المحافظين المنتخبين. فالمحافظون يمكن أن يحتجوا دائماً بأنهم ينفذون البرنامج الرئاسي، ويستطيع الرئيس دائماً الاحتجاج بأن المحافظين لم يتبعوا سياسته^(١١٨). وتتسق هذه الظاهرة مع مشروع أوسع نطاقاً، يقارن الوضع في مصر وليبيا وتونس بعد الثورة، فيعتبر أن المصريين قد خاب أملهم من الانتخابات. وأشار الباحثون إلى أن المواطنين المصريين لم يُعطوا قط فرصة للتصويت لمن أرادوا من المرشحين، وكانت أصواتهم في معظم الحالات ضد المرشحين الموجودين وليس لهم. وهذا يفسر سبب عدم رضا المصريين عن القيادة المنتخبة حالياً^(١١٩).

وصحيح أن الغالبية ترفض الانتخابات، إلا أنها في الوقت نفسه تتفق على أن اختيار المحافظين ينبغي ألا يكون على يد الرئيس بل على يد لجان خبراء يختارون بصورة ديمقراطية شخصاً من بينهم يكون الأنسب للمنصب. واعتبر المشاركون أن التكنوقراط، ولا سيما المهندسين، هم المرشحون المثاليون، بخلاف أصحاب الخلفيات العسكرية الذين اعتُبروا الأقل تأهيلاً للمنصب. ومن معايير اختيار المحافظ الأخرى أن يكون سجله نظيفاً، وأن يكون قد ولد ونشأ في المحافظة. واقترح البعض تطبيق الآلية نفسها على اختيار رؤساء المراكز، دون التركيز على ضرورة أن يشغل هذه المناصب سكان محليون من المحافظة أو الحي.

(١١٤) النتائج المأخوذة من بعثة الإسكوا إلى القاهرة، نيسان/أبريل - أيار/مايو ٢٠١٣.

(١١٥) المرجع السابق.

(١١٦) المرجع السابق.

(١١٧) المرجع السابق.

(١١٨) المرجع السابق.

(١١٩) المجلس البريطاني، ٢٠١٣.

وعبرت المشاركات عن آراء مشابهة حول اللامركزية الديمقراطية ومستقبل إصلاحات الحكومة المحلية. وقالت مشاركة من المنيرة الغربية أنها لا تؤمن بالانتخابات، فمرسي لا يختلف عن مبارك^(١٢٠). ورأت غالبية النساء المشمولات بالدراسة أنّ التصويت للمحافظين سيؤسس المنصب، ويصعب الوصول إلى الخدمات، ويزيد الفساد. بيد أنّ بعض المشاركات أيدن تعيين المحافظين، واختيار رؤساء المراكز من خلال الأعضاء المنتخبين في المجالس الشعبية المحلية وأعضاء الفرع التنفيذي (المحافظون ووزارة التنمية المحلية). وقالت إحدى المشاركات إنها تفضل أن يختار الممثلون المنتخبون والمسؤولون الحكوميون رئيس المركز لأنّ المواطنين العاديين لا يعرفون كيف يختارون من بين المرشحين^(١٢١).

وأخيراً، عبّر معظم الشباب عن مخاوف من تسييس منصب المحافظ. ورأى أحد المشاركين في أرض اللواء أن الوضع قد تدهور بعد الثورة لأنّ المحافظ الآن من الإخوان أي أنه ينتمي إلى جماعة الإخوان المسلمون^(١٢٢). ورأى آخر أن للسعي إلى اللامركزية الديمقراطية معنى واحد هو "أخونة الدولة"، لأنّ الانتخابات أظهرت حتى الآن عدم وجود بدائل موثوقة لحزب الحرية والعدالة. أما الشباب فاعتبروا أن انتخاب المحافظين، بالرغم من المخاطر التي ينطوي عليها، يبقى أفضل من تعيينهم من قبل الرئيس، كما في النظام الحالي. ووفقاً لنظام المرشح المنفرد، تشمل معايير الترشيح أن يكون المرشح من سكان المحافظة، وأن تتوفر فيه معايير مهنية وتدريبية بدلاً من الانتماء الأيديولوجي. ورأى معظم المشاركين أن يكون المحافظ دون الـ ٤٥ من العمر بهدف ضمان تمثيل الشباب. وقد انقسم الشباب بالتساوي حول مسألة انتخاب رؤساء المراكز أو تعيينهم.

جيم- الطبقة السياسية

تختلف برامج الأحزاب الرسمية في رؤيتها للامركزية كبرنامج إصلاحي، وفي الأبعاد التي تركز عليها، ومستوى إعادة الهيكلة المتصورة (الجدول ٢). فحزب المؤتمر صاحب التوجهات الليبرالية يؤيد إجراء إصلاحات تدريجية تعطي من خلالها أدوار كبيرة للمجالس التنفيذية المنتخبة محلياً. إلا أنه لا يشير في برنامجه إلى المسألة الأفقية أو اللامركزية المالية، بل يشدد على التزامه بالحفاظ على سلطة الحكومة المركزية عبر تنسيق مسارات التنمية المنطقية، وهي تنمية تشمل المحافظات وتركز على تجميع الموارد. أما برنامج حزب الحرية والعدالة فلا يحدد اللامركزية بشكل علني ضمن أهدافه، إلا أنه يدعو إلى زيادة السيطرة المحلية على الميزانية المحلية، وإلى دور أكبر للمجلس الأعلى للتخطيط ذي السلطة المركزية، وبالكد يشير إلى الانتخابات المحلية. أما الأحزاب اليسارية، كالحزب الديمقراطي الاجتماعي المصري وتحالف القوى الاشتراكية الشعبية فيؤيدان إجراء إصلاحات جزئية، ويركز الأول على المساواة في توزيع الأراضي وعلى ضرورة انتخاب المحافظين، في حين يركز الثاني على تحقيق اللامركزية في وزارة الداخلية وتقوية المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.

وبينت المقابلات التي أجريت مع قادة أحزاب سياسية مصرية ذات أيديولوجيات متعددة اختلافاً في الآراء بشأن الحاجة الملحة إلى الإصلاحات في مجال اللامركزية خلال فترة التحول السياسي في البلاد، والعقبات المحتملة أمام تطبيقها. وفي مقابلة مع عضو قيادي في حزب الدستور الليبرالي، بدأ متردداً بشأن إمكانية تطبيق اللامركزية، معتبراً أن مصر اتسمت دوماً بهيكل هرمي شديد المركزية، ولذلك لن تصبح أبداً

(١٢٠) النتائج المأخوذة من بعثة الإسكوا إلى القاهرة، نيسان/أبريل - أيار/مايو ٢٠١٣.

(١٢١) المرجع السابق.

(١٢٢) المرجع السابق.

دولة شديدة اللامركزية، وستواصل الدولة المركزية أداء المهام الأساسية^(١٢٣). وأشار إلى عدد من العقبات أمام مبادرات الإصلاح الجديدة. أول هذه العقبات هو سلوك المواطنين الانتخابي. فمن خلال توجه المقترعين إلى الإدلاء بأصواتهم لصالح "مرشحي الخدمات" في الانتخابات على المستوى الوطني، تصبح اللامركزية خطراً على قادة الأحزاب السياسية. ثانياً، تطلب نقل السلطة والصلاحيات إلى المجالس الشعبية المحلية تغييراً كاملاً لأنظمة الانتخابات المحلية. وفي غياب تطبيق قانون العزل السياسي على المستوى المحلي، لن يكتمل الانتقال السياسي في مصر. ثالثاً، تعاني الساحة السياسية من ضعف المنافسة. فعدد الممثلين على المستوى المحلي يبلغ نحو ٥٣ ٠٠٠، وباستثناء الحزب الوطني الديمقراطي المنحل، هناك قلة من الأحزاب السياسية القادرة على المنافسة والفوز بمقاعد على المستوى المحلي. وأخيراً، يرى هذا السياسي أنه في ظل المخاوف على استقرار سلطة الدولة، والقلق من عدم انتقال السلطة بشكل سلمي، بين الحكومات، لا يمكن تمكين الحكومات المحلية بشكل فعلي. لذلك، لا يمكن تطبيق اللامركزية إلا بعد إصلاح المؤسسات السياسية على المستوى المحلي وتقويتها.

وأظهرت مقابلة أجريت مع عضو في حزب الحرية والعدالة وأحد مساعدي الرئيس السابق محمد مرسي إحدى الرؤى الإصلاحية لنظام الحكومة المحلية. وفقاً لهذه الرؤية، يعين البرلمان في المرحلة الأولى من الإصلاحات المحافظين، ويولي ذلك انتخابات للمجالس الشعبية المحلية والمحافظين. ويرى هذا المصدر أن التحديات الفعلية أمام اللامركزية في مصر هي الصراعات السياسية ومسار التحول السياسي للبلاد بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير: فخلال فترة العمل الوجيزة للبرلمان، اقترح حزب [الحرية والعدالة] تعديلات على قانون الإدارة المحلية اعترض عليها المجلس الأعلى للقوات المسلحة والحكومة الانتقالية المعينة. وعملت الحكومة على منع حزب الحرية والعدالة ذي الأغلبية من إصدار قانون حول اللامركزية فقدّمت نسخة معدلة تعديلاً طفيفاً لقانون الحكومة المحلية الذي أثار جدلاً كبيراً في ظل حكومة رئيس الوزراء نظيف، وأوشك على الصدور قبل الإطاحة بمبارك. ونتيجة لذلك، حصلت انقسامات بين أعضاء البرلمان ولم تحدث الإصلاحات.

وترى شخصية قيادية في الحزب الوطني الديمقراطي أن اللامركزية قد رُبّطت بنتائج إيجابية محتملة على مستويي التنمية والتحول الديمقراطي، لكن مفهومها لم يحدّد جيداً، فالكل يعرف معنى "المركزية" لكن لا يعرف بالضرورة ما تنطوي عليه^(١٢٤). وعندما سئل عن العقبات التي يمكن أن تعترض اللامركزية، أجاب أن المعضلة هي في كيفية إنشاء دولة ديمقراطية ولا مركزية دون المس بقوتها واستقرارها^(١٢٥). وثمة مخاوف مشروعة من أن تؤدي اللامركزية إلى انهيار الدولة وخسارة وحدة أراضيها. فمؤسسات الدولة المصرية أنشأت الأمة. وفي غياب جهاز دولة بيروقراطي وحديث، هناك مخاطر تهدد وجود البلاد^(١٢٦). من هنا الحاجة إلى وضع إستراتيجية دقيقة لتحقيق لامركزية وسطية تحتفظ في إطارها الحكومة المركزية ببعض السلطات لكنها تتشارك في الصلاحيات مع المحافظين. وبخلاف الطبقة السياسية الليبرالية والإسلامية، رأى هذا القيادي أن اللامركزية خطوة حاسمة وملحة. ففي مرحلة الانتقال الحالية، يحتاج المواطنون إلى تحقيق اللامركزية في السلطة وزيادة صلاحيات هيكل الحكومة المحلية بما في ذلك الهيئات المنتخبة. وهذا حاسم لتعزيز مساهمة صناع القرار أمام المواطنين^(١٢٧).

(١٢٣) المرجع السابق.

(١٢٤) المرجع السابق.

(١٢٥) المرجع السابق.

(١٢٦) المرجع السابق.

(١٢٧) المرجع السابق.

الجدول ٢ - البرامج الحزبية واستراتيجيات اللامركزية

الحزب السياسي	اللامركزية من حيث الأولوية	الإصلاحات الإدارية	الإصلاحات المالية	الإصلاحات السياسية
حزب المؤتمر	نعم، اعتُبرت هدفاً على المدى البعيد	توزيع فعال للسلطات بين المستويات الحكومية ضرورة بقاء الدولة المركزية القوية لإدارة الدفاع والسياسة الخارجية والعدالة الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية الإقليمية المتوازنة تخطيط تنموي على المستوى الإقليمي يشمل المحافظات المجاورة ويعمل على حشد الموارد	غير مذكورة بشكل محدد	هيئات محلية تنفيذية منتخبة تتولى صلاحيات متزايدة في صناعة القرار
الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي	لم تذكر كهدف بشكل صريح	ينبغي إعطاء الأولوية في خطط التنمية التي تضعها الحكومة المركزية للمساواة بين المناطق ينبغي للحكومة المركزية تشجيع الاستثمارات الخاصة لرجال أعمال محليين وأجانب في المناطق المهمشة	أدى تركيز النفقات العامة والاستثمارات في المحافظات الحضرية (القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والسويس) إلى تعميق الفجوة بين المناطق الحضرية والريفية وتعزيز التباينات الإقليمية ينبغي توزيع إنفاق الدولة بشكل عادل بين المحافظات استناداً إلى كثافة السكان وكذلك إعطاء الأولوية للمناطق الحدودية التي همشت عبر التاريخ	محافظون منتخبون لتحقيق المساواة الديمقراطية والتوزيع العادل للموارد من الحكومة المركزية
حزب التحالف الشعبي الاشتراكي	نعم، اعتُبرت هدفاً على المدى القصير	تحقيق اللامركزية في وزارة الداخلية بوضع الشرطة تحت سلطة المجالس الشعبية المحلية المنتخبة		ينبغي منح المجالس الشعبية المحلية المنتخبة المزيد من السلطات الرقابية على السلطات المحلية التنفيذية والتخطيط والتشريع المحلي
حزب الحرية والعدالة	لم تذكر كهدف بشكل صريح	إنشاء مجلس أعلى للتخطيط على المستوى المحلي يُكلف بوضع خطط وطنية تهدف إلى تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة وشاملة	منح الإدارة المحلية سلطة إقرار الميزانية	ملتزم بإجراء انتخابات محلية دورية دون الإشارة إلى زيادة المساواة الديمقراطية

المصدر: من تجميع الإسكوا.

وفي الختام، قال أحد مؤسسي حزب التحالف الاشتراكي الشعبي إنّ اللامركزية لا تتعلق بالفعالية الإدارية فحسب بل هي أساسية لتمكين المناطق المهمّشة على المدى الطويل. ورأى أن الإصلاحات يجب أن تتم في الأبعاد الثلاثة بالتوازي وليس بالتسلسل، إذ لا يكفي منح الهيئات المحلية صلاحية جمع الضرائب دون أن تكون أيضاً مسؤولة أمام الشعب^(١٢٨). والأولوية في برنامج الإصلاح هي الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستوى المحلي. واتفق مع الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي على أن المشاركة على المستوى المحلي ستمهد الطريق أمام الممارسات الديمقراطية، وأن اللامركزية في هذه المرحلة ضرورة وليست كمالية^(١٢٩).

ويبيّن النقاش أعلاه أنّ النشاط والمنظمين على مستوى المجتمع المحلي والطبقة السياسية يجمعون على ضرورة أن تجري مصر، بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير مجموعة إصلاحات على المستوى المحلي. غير أنّ معالم اللامركزية لم تتضح بعد، كما أنّ حركة محليات الظاهرة حديثاً والتي ركزت على الدعوة إلى إجراء إصلاحات إنما هي حركة تقودها الطبقة الحاكمة والقاعدة الاجتماعية الداعمة لها ضيقة. وبتعبير آخر، فبالرغم من الإشارات الإيجابية التي تدل على عمل جماعي محلي، لا يبدو أنّ الغالبية الشعبية في مصر تؤيد تحقيق مركزية أعمق.

ويحدّد العديد من المنظمين على مستوى المجتمع المحلي تحقيق مستوى معين من اللامركزية السياسية بحيث يتمكنون عبر انتخابات حرة وعادلة من الحصول على مقاعد في المجالس الشعبية المحلية. غير أنّ النشاط الشعبيين لا يرون في إصلاح نظام الحكومة المحلية أولوية ملحة، بل يركزون بصورة رئيسية على تحقيق اللامركزية الإدارية بدون ربط الإصلاحات في هذا المضمار بالتنمية المالية أو السياسية للمؤسسات المحلية. وتشير النتائج إلى فهم محدود للتضافر المطلوب بين الأبعاد الثلاثة للامركزية. وفي زمن إجراء البحث، كان نشاط المجتمع المحلي يواجهون بصورة متزايدة منافسة من جهات فاعلة مرتبطة بحزب الحرية والعدالة لم يكن لها قواعد قوة في المجتمعات المحلية لكنها استطاعت الحصول على أهمية أكبر بالتشارك مع مؤسسات حكومية. ويبدو أنّ هذا التطور دفع البعض إلى الإدراك أنّ تنفيذ الإصلاحات الإدارية، الذي تُقدّم فيه الخدمات بمشاركة شعبية محلية، إنما هو مسألة سياسية بامتياز.

وعلى المستوى الشعبي، تشير النتائج إلى عدم وثوق معظم المواطنين بالاقترحات المتعلقة بتطبيق اللامركزية. وباستثناء الشباب، دعم معظم المشاركين في الفرق الست تطبيق نقل السلطات فقط في الوظائف الإدارية وليس التفويض أو الإحالة الكاملة للسلطة. وفي حين لم يوافق المشاركون بشكل عام على انتخاب المحافظين وغيرهم من أصحاب المناصب التنفيذية على المستوى المحلي، طالبوا باعتماد معايير شفافة لاختيارهم أو آليات غير مباشرة لانتخابهم. ولم يبرّ الكثيرون أنّ المجتمع المدني قادر على مراقبة المسؤولين المحليين أو تقديم الخدمات. وهذه النتيجة تتسق مع البحث الذي يبيّن أنّه رغم زخم النشاط غير الرسمي، اعتبر المصريون هذه المبادرات مؤقتة لأنها لم تنطو على رؤية واسعة الأفق لمصر أو على أي حلول إستراتيجية لمشاكل البلاد^(١٣٠).

ولا ينبغي تفسير هذه المواقف على أنّها قلة اكتراث بالديمقراطية المحلية أو قلة تقدير لها، بل هي تعبير عن عدم ثقة المشاركين بالحكومة على المستوى المحلي بسبب الفساد وضعف القدرات الفنية. وهم

(١٢٨) المرجع السابق.

(١٢٩) المرجع السابق.

(١٣٠) المجلس البريطاني، ٢٠١٣.

لا يتقون أيضاً بنظام الاقتراع باعتباره آلية لإبقاء المسؤولين العامين خاضعين للمساءلة أو لتمكين المواطنين، بسبب نظام الرعاية، وهيمنة بعض الأحزاب، واستمرار الممارسات الاستبدادية في أعقاب ثورة عام ٢٠١١. ورأى الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم أنّ أصواتهم تصل بشكل أوضح على المستوى المحلي عبر قنوات غير دستورية مثل المسيرات أو الاعتصامات التي تبين "الضغط الشعبي" و"تعبئة الأحياء". واعتبروا أن مبادرات المجتمع المدني تكون ذات أهمية خلال الأزمات لكنها لا تشكل بديلاً موثوقاً عن مؤسسات الدولة. وصحيح أنّ الاتجاهات التي تشير إليها هذه الدراسة لا تمثل بالضرورة جميع الآراء الشعبية، إلا أنها تسلط الضوء على الآراء المنتشرة بين المصريين من الطبقة العاملة في مناطق حضرية.

وفي حين اعتمدت البرامج الرسمية للأحزاب على تنوعها الأيديولوجي مبادرات مرتبطة باللامركزية، تظهر الأبحاث الميدانية أنّ الطبقة السياسية تتناول المسألة في الغالب من منظور يتسم بمركزية عالية. وحتى عند اعترافها بالحاجة الملحة إلى الإصلاحات، تعتبر أنّ الإصلاح المؤسسي يحدث بالتدرج على مرّ بضعة عقود، ويشمل درجات محدودة من إحالة السلطات والموارد إلى المستويات الدنيا من الحكومة. وبالفعل، يخلط هؤلاء بين مجرد توزيع السلطات وتطبيق اللامركزية. وقلة منهم تميّز بين "اللامركزية التنموية" التي تسمح بهامش واسع من العمل للمسؤولين المنتخبين محلياً في المجالات التي لا تتطلب تدخلاً من الحكومة المركزية وبين "اللامركزية السياسية" التي من شأنها إعادة هيكلة الدولة المركزية مما يحدّ من اختصاصها وينقل سلطات كاملة في بعض المجالات إلى السلطات المحلية أو الإقليمية المنتخبة^(١٣١). وفي تواز مع النتائج المستقاة من المقابلات مع المواطنين، تعترف الطبقة السياسية بالآثار السلبية التي تنتج من نظام ناشئ متعدد الأحزاب على عمل الحكومة، خاصة في غياب فصل واضح للسلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية. وقد عبرت دوماً عن هواجس حول العقبات الهيكلية والمؤسسية والثقافية الماثلة أمام تنفيذ اللامركزية. وباعتبار أنّ الطبقة السياسية تسعى إلى تحقيق مصلحتها، فقد كانت واعية بوضوح للصلات بين الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية، ومأسسة الأحزاب السياسية، وقوانين الانتخابات المحلية. وقد عبّرت فاديا كيوان ببلاغة في تحليلها للتجربة اللبنانية في مجال اللامركزية عندما قالت إن الانتخابات البلدية هي الحاضنة الطبيعية لتشكيل نخب محلية، وهي نقطة الانطلاق الطبيعية لكسب السلطة السياسية. وهي ولا شك تشكل هاجساً للطبقة السياسية، خاصة تلك التي تعمل من خلال السلطة المركزية^(١٣٢).

.Kiwan, 2004, p. 55 (١٣١)

(١٣٢) المرجع السابق، ص ٦٤.

خامساً- المضي قدماً

ما هي الرؤية الممكنة لتحقيق اللامركزية مع الأخذ في الحسبان التحولات السياسية الجارية وضرورات تحسين التنمية البشرية وتوليد النمو الاقتصادي؟ ومن الأهمية التذكير بما ورد في الفصل الثاني، من أن التوصيات العامة لتحقيق اللامركزية في البلدان العربية التي تشهد تحولات سياسية غير كافية. ويعود السبب في ذلك إلى تباينات في الهياكل الاجتماعية، والحجم الجغرافي للبلدان، وأنماط تشكيل الدولة القومية الحديثة فيها وقدراتها، والمؤسسات الاجتماعية والسياسية الدينامية. وفي بعض الحالات، أدت الثورات العربية إلى إضعاف مؤسسات الدولة المركزية ورفع وتيرة التوترات في المجتمع مما أطلق حوارات وطنية حول طبيعة الدولة بحد ذاتها. وعلى المدى البعيد، سيضمن إصلاح جهاز الدولة في هذه السياقات التمييز بين أدوار وصلاحيات السلطات الرسمية المحلية من جهة، والسلطات الرسمية المركزية من جهة أخرى، مع تحقيق التوازن بين توسيع سلطات المؤسسات المحلية وترسيخ قدرة الدولة المركزية من حيث البنى الأساسية. وفي حالات أخرى، اختلف مسار الإصلاح لأن الثورات أحدثت ضغوطاً لإعادة هيكلة المؤسسات المحلية للدولة وتقويتها. وفي هذه الحالات سيشمل مسار الإصلاح المؤسسي تعديل السلطات والمسؤوليات لمختلف المستويات الحكومية، مع نقل بعض السلطات والصلاحيات والموارد إلى المؤسسات دون المركزية في الدولة.

ويتضمن هذا الفصل توصيات في مجال السياسات للبلدان التي تنتمي إلى الفئة الثانية التي لم يُطعن فيها حتى الآن في الطبيعة المركزية للدولة. وحتى في هذه الحالة، اختلفت وجهات النظر العامة على قضية اللامركزية ولا سيما على أسس ديمغرافية. وتشير النتائج النوعية الأولية، التي ينبغي التحقق منها باستخدام استبيانات استقصائية وعينات كبيرة، إلى أن الشباب في مصر يفضل اللامركزية الكاملة التي تتخطى البعدين الإداري والمالي لتطال إعادة توزيع السلطات من الناحية السياسية وعلاقات المساءلة. وتُظهر التطورات الحديثة أن العمليات الانتخابية والسبل الرسمية للمشاركة لم تلقَ دعماً كبيراً. فقد أطلق المواطنون موجات متتالية من الاحتجاجات والتعبئة تحت مظلة الحراك الاجتماعي الواسع رغم وصول طبقة سياسية جديدة إلى السلطة عبر الانتخاب بعد الثورات. وصحيح أن هذه الظاهرة تدل على مشاركة من المواطنين، إلا أنها تفرض تحديات على راسمي السياسات الذين يحتاجون إلى إنشاء مؤسسات سياسية على المستويين الوطني والمحلي تنتج من إجماع واسع للقوى الاجتماعية والسياسية وتتمتع بالشرعية بين المواطنين.

ويستهل هذا الفصل بمناقشة نموذج الحكم القائم على عقود كما في حالة فرنسا بهدف استخلاص دروس عن الممارسات الإصلاحية التي نجحت في نقل السلطة والصلاحيات والموارد إلى المستويات الحكومية الدنيا في دول اتسمت بشدة مركزيتها. ثم يخلص إلى ثماني توصيات قد تسهّل المبادرات المقبلة الرامية إلى تطبيق اللامركزية.

ألف- إستراتيجيات إصلاح محتملة: النموذج الفرنسي

في السنوات الأخيرة، انتقلت فرنسا من دولة مركزية بامتياز إلى بلد ذي ضوابط وموازنين إقليمية يطبق نظاماً مركزياً قائماً على عقود. فتسلّمت المستويات دون الوطنية من الحكومة مساحات أوسع من الحكم الذاتي في مجالي اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات، وأدى تعزيز صلاحياتها في جمع الضرائب إلى زيادة ميزانياتها المحلية في السنوات الأخيرة. وسهّلت العقود التي جرى التفاوض عليها التعاون بين البلديات وتحقيق حكم متعدد المستويات يلبي الحاجات المحلية ويحافظ على دور المسؤولين الوطنيين في التخطيط ووضع السياسات. وكان جهاز الدولة، الذي وضع في عهد تطبيق المركزية، يعتمد نموذجاً عسكرياً قائماً على التراتبية، قسّم الأراضي الفرنسية إلى ١٠٠ إقليم يتألف كل إقليم من أربع أو خمس مقاطعات وأكثر من

٣٦ ٠٠٠ بلدية^(١٣٣). ورغم مبادرات الإصلاح التي أطلقت بعد الحرب العالمية الثانية، لم يطرأ حتى ثمانينات القرن العشرين تغيير كبير على نموذج الحكم النابليوني المعتمد في البلاد والذي تحتكر بموجبه الحكومة المركزية السلطتين التشريعية والقضائية. وفي إطار هذا النظام، عينت الحكومة عمداً أوكلت إليهم مسؤولية مركزية عن جميع الأنشطة التنفيذية والإدارية في كل مستوى من مستويات الحكومة، من القمة إلى القاعدة^(١٣٤). فصار راسمو السياسات الوطنيون يضعون السياسات الإقليمية والمحلية التي كانت تنقذ بإشراف المسؤولين المعيّنين وطنياً، في كل مستوى من مستويات الإدارة دون الوطنية.

الإطار ٥- الإصلاحات الهادفة إلى تطبيق اللامركزية في فرنسا

(أ) دستور عام ١٩٥٨

- التجمعات الإقليمية هي البلديات والأقاليم وأقاليم ما وراء البحار. وأي تجمع إقليمي آخر ينشأ بموجب القانون؛
- تدبير التجمعات الإقليمية مجالس انتخابية حسب الشروط التي يضعها القانون. وفي الأقاليم، يكون ممثل الحكومة مسؤولاً عن المصالح الوطنية وعن الإدارة واحترام القانون؛
- يعطي قانون عام ١٩٧٢ للدوائر الإقليمية شخصية قانونية ما يجعلها مستقلة عن الدولة ومن الناحية المالية.

(ب) القانون I للامركزية في عام ١٩٨٢

- وضع غاستون ديفير، الذي شغل منصب وزير شؤون الدولة في عهد الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران، مجموعة من قوانين اللامركزية وأعاد هيكلة السلطات والصلاحيات. وقد شملت أبرز التغييرات:
- اعتماد الإقليم باعتباره وحدة محلية جديدة؛
 - نقل السلطة التنفيذية من العمدة إلى رئيس المجلس الإقليمي أو مجلس الدائرة؛
 - إحلال المراقبة القانونية محل الإشراف الإداري عبر المسؤول الإداري؛
 - إنشاء ولاية مالية جديدة هي ديوان المحاسبة العام؛
 - نقل اختصاصات جديدة من الدولة المركزية إلى الوحدات المحلية.

(ج) القانون II للامركزية في عام ٢٠٠٣

- بدأت فترة جديدة من اللامركزية مع رئيس الوزراء جان بيير رافرين. فصدر في ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٣ قانون دستوري بشأن التنظيم اللامركزي للدولة، وتلته قوانين أساسية على غرار:
- حق الاستفتاء المحلي؛
 - تعديلات مالية بشأن موارد الوحدات، لتمكينها من الاستقلالية المالية؛
 - الحق في التجريب (في المسائل القانونية والتنظيمية)؛
 - نقل صلاحيات جديدة إلى السلطات المحلية في ميادين التنمية الاقتصادية والسياحة والتدريب المهني والبنى التحتية مثل الطرق والمطارات والموانئ والإسكان الاجتماعي والبناء؛
 - تنص المادة ١ من الدستور على أن فرنسا هي رسمياً "جمهورية لامركزية".

المصدر: فرنسا، الجمعية الوطنية. اللامركزية (١٧٨٠-٢٠١٠) (باللغة الفرنسية).

(١٣٣) Brunet-Jailly, 2007.

(١٣٤) المرجع السابق، ص ٣.

أدت الإصلاحات المتعاقبة وقوانين اللامركزية التي صدرت منذ عام ١٩٨٢ إلى إعادة تنظيم جوانب عدة من نموذج الحكم في فرنسا (الإطار ٥). بيد أنّ هذه العملية لم تغيّر الطبيعة المركزية للدولة، ولم تؤدّ إلى مركزية كاملة. فقد نقلت الصلاحيات التنفيذية إلى مجالس منتخبة من الشعب على المستويات الثلاثة للحكومة المحلية. كذلك ظهرت وحدة جديدة هي الإقليم، ولم تتداخل مع حدود الدوائر أو البلديات. وأنيقت بالإقليم سلطات وولايات جديدة، ما أدى إلى ارتباك العامة بشأن تقديم الخدمات. وتتداخل الدرجات الحكومية المحددة إقليمياً في فرنسا لكنّها لا تعمل بموجب ترتيبية واضحة.

وعدم الوضوح في تحديد ولايات المستويات الحكومية الثلاثة يؤدي إلى تنافسها في ميادين عدة في السياسات العامة وتقديم الخدمات. وبهدف تعزيز فعالية النظام، أدخلت تعديلات على القانون لإتاحة المجال أمام التبادل بين البلديات بحيث تستطيع حشد الموارد لتؤدي وظائفها بصورة أكثر فعالية بالتعاون فيما بينها. وانتشرت عقود التعاون على المستويين الأفقي، ضمن المستوى الحكومي نفسه، والعمودي مع الحكومة المركزية، حيث تطوّرت عمليات التخطيط التقليدية التي تنطلق من السلطة والمعروفة باسم "عقود تخطيط بين الدولة والإقليم" إلى مبادرات تفاوضية تنطلق من القاعدة وذات مستويات حكومية متعددة. وتتنوع مضمون هذه العقود من التحسين المادي للمراكز الحضرية إلى توفير خدمات التعليم أو الأمن أو الخدمات الاجتماعية في المناطق الفقيرة.

وانخرط المسؤولون المنتخبون محلياً مع صنّاع القرار على مستوى الحكومة المركزية بهدف التشارك في وضع وتنفيذ سياسات تتناول حاجات مجتمعاتهم كما يحددها الشعب^(١٣٥). وعلى امتداد السنوات الخمس من عام ١٩٨٩ إلى عام ٢٠٠٤ وقعت البلديات ٢٩٦ عقداً مع الحكومة المركزية بما في ذلك ١٣٦ اتفاقية خاصة بالأحياء، و١٣٠ اتفاقية إسكان اجتماعي و١٣ عقداً "على مستوى المدن"، وبلغ عدد المنتفعين المباشرين منها ٤٠٠٠^(١٣٦).

وحققت المجتمعات والدوائر والمناطق استقلاليتها المالية إذ أصبحت المجالس المنتخبة محلياً تجبي ضرائبها الخاصة وتعتمد بدرجة أقل على الحوالات والمنح من الحكومة المركزية. وجاء في التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٣ أنّ الضرائب المحلية هي المصدر الأساسي لدخل كل مستوى من مستويات الحكومة لقطع الطريق على أي مبادرة للعودة إلى المركزية المالية.

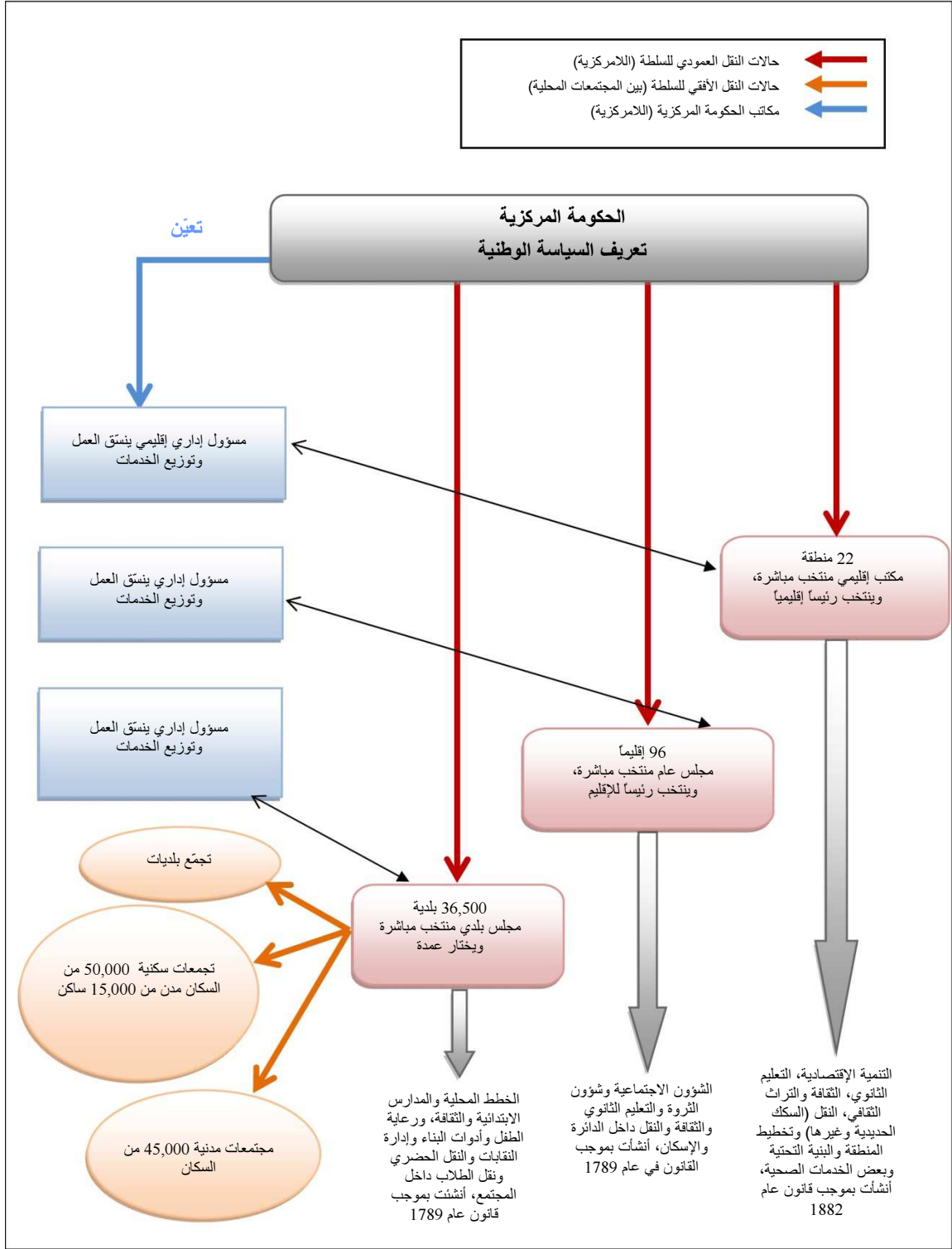
وقد أدت هذه الترتيبات إلى إضعاف نفوذ الحكومة المركزية بصورة واضحة لكنّها لم تحلّها. وقد جرى نقل السلطة عمودياً إلى المؤسسات المنتخبة محلياً، وأنشئت آليات للتعاون الأفقي بين البلديات المتعددة في البلاد، بصورة متزامنة، ضمن السياق السابق للتوزيع الإداري للسلطات. ويبين الشكل ٦ أن الإصلاحات لم تلغ منصب العمدة المعينين من الدولة، أو المكاتب الوزارية الخاضعة لهم. فمنصب العمدة ظل مهماً باعتباره الممثل الرسمي لرئيس الوزراء وجميع الوزراء في وحدته الإقليمية^(١٣٧). وصحيح أنّ مسؤوليات العمدة تقلصت، لكنه ظل يؤدي أدواراً حيوية بما في ذلك الإشراف على أعمال الشرطة ونشر القوات في الدوائر التابعة له، والإشراف على تنفيذ خطط وسياسات الحكومة المركزية، وضمان شرعية القرارات التي تتخذها المجالس العامة والإقليمية.

(١٣٥) المرجع السابق، ص ١٨.

(١٣٦) المرجع السابق، ص ١٧.

(١٣٧) Vie Publique (n.d.).

الشكل ٦- اللامركزية وتوزيع السلطات



إن الإصلاحات التدريجية والمعقدة التي أجرتها فرنسا لتطبيق اللامركزية أدت إلى تعميق المساءلة الديمقراطية، وإلى إنشاء وحدات محددة إقليمياً أوكلت إليها مجموعة من السياسات (بما في ذلك تقديم الخدمات)، وإلى بناء شراكات بين الوحدات الإدارية، ما أدى إلى الاستفادة من وفورات الحجم. ولم يضحَ هذا النظام بسلطة الدولة المركزية، فالعمدة احتفظ ببعض مجالات السلطة. وفي الكثير من الأحوال افتقرت الهيئات الإدارية المحلية إلى الخبرة الفنية المتوفرة لدى الدولة المركزية. وشكل التعاون العمودي والأفقي سمة أساسية في نظام الحكم المحلي بعد الإصلاح. ويقدر الباحثون أن نصف سكان فرنسا استفادوا على الأقل من مشروع تعاوني واحد بين البلديات، أو من مبادرة مشتركة واحدة بين السلطات المركزية والبلدية. وتخطت هذه المبادرات التعاون في مجال تطوير البنية التحتية لتشمل خطط الإسكان الاجتماعي، وخلق الوظائف وزيادة خدمة الشرطة في الأماكن الحضرية. وبالإضافة إلى تسهيل إعادة توزيع الموارد لصالح الوحدات المحلية الفقيرة وإتاحة المجال لتنسيق السياسات الوطنية، تعزز التفاعلات القائمة على العقود بين المستويات المتعددة من الحكومة بصورة غير مباشرة دور الدولة المركزية. فالدولة هي الممول الأكبر لهذه العقود، تليها وحدات الحكومة دون الوطنية، والاتحاد الأوروبي، والقطاع الخاص. وتتيح هذه العقود للحكومة المركزية تحديد معايير لوضع السياسات، ومراقبة الجودة، وفي الوقت نفسه تلبية الاحتياجات المحلية. أما ما يؤخذ على إعادة توزيع الصلاحيات هذه، فهو أنها قوضت فعالية نظام الإدارة المحلية برفع تكاليف معاملات التنسيق بين الجهات الفاعلة المتعددة^(١٣٨).

باء- نحو لامركزية ناجحة

لا شك أن اللامركزية عملية معقدة ويصعب فهمها لما لها من أبعاد وأهداف ومجالات متعددة. وقد حدد الممارسون صفات أساسية لنجاح مبادرات اللامركزية بغض النظر عن درجتها أو أهدافها، وهي مبينة أدناه.

١- الحوار المجتمعي ضمن جهاز الدولة

يجب عقد مباحثات (رسمية أو غير رسمية) تشمل الجميع، من جهات فاعلة حكومية، وأحزاب سياسية، ومجتمع مدني، وغيرهم من المعنيين بمن فيهم ممثلو المجتمع المحلي من أجزاء مختلفة من البلاد. ولا شك في أن قرار تغيير عمليات أجهزة الدولة ومسؤولياتها هو قرار سياسي بطبيعته، ولا يمكن أن يعتمد صناع القرار تطبيق اللامركزية بمعزل عن الحسابات السياسية لأصحاب السلطة. بيد أن التحولات السياسية الجارية تشكل فرصة فريدة من نوعها لإجراء إصلاحات مؤسسية تستند إلى إجماع مجتمعي واسع بين الجهات الفاعلة، وتعبّر عن رؤية بعيدة المدى لتنمية البلد. وفي الكثير من الحالات، لم تظهر إعادة هيكلة جهاز الدولة كأولوية على أجندات رسمي السياسات بعد الثورات التي اجتاحت المنطقة العربية. ولم تتناول الحوارات الوطنية عقب الثورات موضوع الإصلاحات الرامية إلى تطبيق اللامركزية، بل انحصرت بالجهود التي بذلتها الطبقة السياسية في ظل سياسات الانتقال السياسي.

وفور توصل الجهات المعنية إلى إجماع، ينبغي نشر الاقتراحات بالتغيير، وإعلام العامة بالإصلاحات المنشودة عبر حملات التوعية العامة. وتسلب هذه الإجراءات الضوء على سلطات ومسؤوليات الوحدات الإدارية المحلية وعلى ولايات الهيئات المنتخبة محلياً والقوانين الانتخابية السارية. وينبغي أن تتضمن عمليات

بناء قدرات الهيئات المحلية المنتخبة توعية الأعضاء المحليين في البرلمان بولايتهم، وبالقوانين والأنظمة ذات الصلة، وبالممارسات الفضلى في مجال إعداد الميزانيات المحلية وتقديم الخدمات إلى جانب مجالات أخرى.

٢- الرؤية والإرادة السياسية

تشير الأبحاث إلى أن الطبقة السياسية في الكثير من الحالات ملتزمة رسمياً باللامركزية، لكن بعض الأحزاب لا تعتبر الإصلاحات في مجال الحكومة المحلية أولوية عليا، كما أن الإصلاحات المقترحة لا تتطرق بصورة وافية إلى الأبعاد الثلاثة للامركزية، الإداري والمالي والسياسي. ولدى قادة الأحزاب السياسية في مصر مواقف متباينة بشأن الإطار الزمني المطلوب لتنفيذ الإصلاحات. ففي حين شددت الغالبية على ضرورة وضع أطر عمل طويلة الأجل لإرساء اللامركزية وعبرت عن هواجس من مخاطر محتملة، طالبت أقلية بتنفيذ الإصلاحات بصورة عاجلة في ضوء التحولات السياسية التي نتجت من الثورات.

وهناك إشارات بأن الطبقة السياسية ينبغي أن تضع رؤى جديّة للامركزية في المستقبل القريب وأن تلتزم بها، ولذلك أسباب عدة. أولاً، تبين الأدلة الأولية من مصر عدم ثقة المواطنين بنظام الإدارة المحلية السائد. ثانياً، يدعم الشباب الذين يمثلون شريحة رئيسية من المجتمع التغيير الكلي لنظام الحكم السائد ويطالبون بتحسين تمثيلهم. ثالثاً، هناك وعي متزايد بين النشطاء بأن المشاركة في الإدارة المحلية أمر أساسي لتمكين المجتمعات المحلية. وفي هذه الأسباب ما يدعو إلى إعادة هيكلة أنظمة الحكومة المحلية ضمن ركيزتين أساسيتين هما: (أ) ركيزة فنية تتطلب توسيع سلطات الأجهزة المحلية وتحسين قدرة المسؤولين العامين على المستوى دون الوطني بهدف تحسين الحصول على الموارد وزيادة فعالية المؤسسات المحلية (ب) ركيزة سياسية تشمل زيادة ثقة المواطنين والحس بالملكية إزاء المؤسسات المحلية، مع تشجيع التمثيل الفعال للشباب. وتهدف الركيزة الثانية للإصلاحات إلى تعزيز آليات المساءلة وضمان تمثيل أوسع للمجتمع. أما في ما يخص المساءلة على المستوى العمودي، تجدر الإشارة إلى أن الإصلاحات لا تكون فقط باعتماد آليات انتخابية، بل تحتاج أيضاً إلى أدوات بديلة كبطاقات تقييم أداء المسؤولين العامين، والالتزامات التي يستخدمها المواطنون لممارسة حقهم في عزل المسؤولين العامين. ويمكن مواكبة هذه الإجراءات بالتعيين النزيه لمسؤولين دون وطنيين تجريه لجنة مستقلة يختارها رئيس الفرع التنفيذي. ويتطلب تحسين مساءلة المسؤولين المحليين في أعين العامة تقوية المساءلة الأفقية من خلال التمييز بين الفرعين التنفيذي والتشريعي، وتوسيع سلطات الفرع التشريعي. وتتطلب زيادة التمثيل المجتمعي إصلاح القوانين الانتخابية المحلية وتعيين كفاءات شابة في المناصب على المستوى المحلي.

٣- تدابير إصلاحية محددة لتحقيق اللامركزية

إلى جانب تحديد اللامركزية ضمن الأهداف الإستراتيجية، يوصى بإنشاء هيئة متعددة المستويات، بموجب الدستور وبتنسيق من الحكومة، بغية تنفيذ الإصلاحات لتطبيق اللامركزية. وينبغي أن تكون هذه الهيئة قادرة على التواصل مباشرة مع جميع المستويات الحكومية، من الحكومة المركزية إلى جميع الوحدات دون الوطنية.

وفي الحالات التي توقفت فيها الإدارة المحلية عن العمل جزئياً أو بالكامل، يكون من الأفضل إرساء تدابير دستورية انتقالية تنظم الانتقال من الإدارة العامة القديمة إلى الإدارة العامة للامركزية الجديدة^(١٣٩).

ويمكن تضمين الدساتير مادة تعزز الحكومة المحلية وتفوض إليها صلاحيات. أما في الحالات التي شهدت توافقاً على إصلاح الحكم المحلي، فيمكن أن يشير الدستور إلى أوجه محددة من الهيكل الإداري للدولة. وينبغي بشكل خاص تحديد طريقة تشكيل السلطات المحلية، وطبيعة صلاحياتها وسلطاتها. كذلك ينبغي أن يحدد الدستور أدوار ومسؤوليات مختلف المستويات الحكومية وفروع السلطة على المستوى المحلي. ومن شأن البيان المفصل لدور الحكومة الإشرافي، وللمواقف التي تستوجب حل السلطات المحلية أن يحول دون شرذمة الإصلاحات و/أو تناقضها، وأن يعزز المساءلة العمودية.

٤ - سلطة الجهات الفاعلة الإدارية دون الوطنية

يحد ضعف الدولة في الكثير من البلدان النامية قدرة الجهات الفاعلة دون الوطنية على ممارسة نفوذها على المجتمع، أو على تطبيق القواعد والقوانين والأنظمة الرسمية^(١٤٠). وفي الكثير من الحالات، تتعايش السلطة الرسمية دون الوطنية مع المجتمع التقليدي أو السلطة القبلية، ما يساهم في احترامها ودعمها^(١٤١). وفي حالات أخرى، فرضت أنظمة الحزب الواحد تحديات على السلطات المحلية في ممارسة صلاحياتها. ومأسسة سلطة الجهات الفاعلة دون الوطنية هي حصيلة عمليات تاريخية تتطلب تحولاً هيكلياً في العلاقات بين الدولة والمجتمع. والمقصود بالمأسسة في هذا الإطار، نزع الطابع الشخصي عن الممارسات الاجتماعية أو التنظيم الاجتماعي بحيث تتحقق أهداف السياسات وتراعى الأعراف بصورة مستقلة عن الأشخاص الذين يشغلون المناصب الاجتماعية^(١٤٢). ونظراً إلى أن الثورات تمثل فرصة نادرة لإعادة صياغة النظام السياسي والعلاقات بين المواطنين والدولة، فالفرصة متاحة للجهات الفاعلة التي تسعى إلى الإصلاح لكي تطلق عملية مأسسة السلطات المحلية للدولة.

والإصلاحات السياسية التي تشجع الحكم الديمقراطي على المستويين الوطني ودون الوطني تساهم في نزع الطابع الشخصي عن المؤسسات. ومن الأوجه الأساسية لعملية الإصلاح إنشاء أنظمة ضوابط وموازن قابلة للاستدامة، وتعزيز المساءلة. وعلى المستوى المحلي، تنطوي هذه العملية على فصل صرام للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى تعزيز السلطة التشريعية من خلال اللامركزية السياسية. فالانتخابات المتعددة الأحزاب والتي يتم التنافس فيها على أساس القائمة الحزبية قد تضعف صلاحيات السلطات التقليدية وتحدث تغييراً في علاقات المواطنين مع أجهزة الدولة المحلية. وبالمثل، يمكن أن يؤدي تحديد عدد السنوات التي يمكن أن يشغل خلالها مسؤول ما منصباً معيناً إلى نزع الطابع الشخصي عن المؤسسات.

وعلى الصعيد القانوني الإداري، يشمل الحد الأدنى من الإصلاحات تحديد الولايات في التشريعات القانونية بشكل واضح. وفي بعض الحالات، ينبغي وضع حدود واضحة للوحدات الإدارية المحلية بما يتناسب مع توزيع الموارد والسكان والبنية التحتية. ونظراً إلى أن الإصلاحات أدت في بعض الحالات إلى إضافة وحدات إقليمية جديدة، فهناك حاجة ملحة إلى اعتماد أسلوب موحد في وضع حدود هذه الوحدات الجديدة في جميع الأجهزة الحكومية، كما ينبغي التمييز بوضوح بين مسؤولياتها ومسؤوليات المستويات الأخرى في الحكومة.

(١٤٠) ميغال، 1988; Migdal and others, 1994; and Waldner, 1999.

(١٤١) وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية 2009b، ص ٧.

(١٤٢) Baldersheim and others, 1996, p. 2.

٥- تسلسل الإصلاحات بشكل يعزز المستويات الحكومية الدنيا

لجأت معظم بلدان المنطقة إلى إعادة توزيع السلطات الإدارية، وسعى بعضها إلى تحقيق لامركزية مالية و/أو اعتماد سلطات منتخبة محلياً. وفي معظم الحالات، لم يكتمل التحول إلى اللامركزية بسبب النقص في آليات المساءلة الأفقية، والخلط بين صلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية على المستوى دون الوطني، وقلة الموارد المتوفرة على المستويات المحلية. وقد أدى هذا الوضع إلى إضعاف ثقة المواطنين بالسلطات المحلية وساهم في ارتفاع مستوى الفساد بين أصحاب السلطة.

وينبغي في العديد من السياقات بناء الإصلاحات على المبادرات السابقة، من خلال إحالة قدر أكبر من الصلاحيات الإدارية والولايات إلى الوحدات التي وُزعت عليها السلطة. وينبغي أن تتزامن هذه الخطوة مع تنفيذ تدابير اللامركزية المالية، على أن تطبق أولاً على الدخل، ومن ثم على النفقات. ومن شأن هذه الإصلاحات أن تعزز قدرة السلطات المحلية على تقديم خدمات موثوقة تلبي حاجات سكانها. ويبين الجدول ٣ أن هذا التسلسل في الإصلاح سيقفل من التغيير الذي سيطرأ على علاقات السلطة بين المستويات الوطنية ودون الوطنية من الحكومة.

الجدول ٣- تسلسل اللامركزية وأثارها على توازن السلطة بين أجهزة الحكومة

المصالح السائدة في الحركة الأولى	النوع الأول من اللامركزية	نوع آليات رفع الملاحظات	النوع الثاني من اللامركزية	النوع الثالث من اللامركزية	درجة التغيير في ميزان القوى بين أجهزة الحكومة ^(*)
دون وطني	لامركزية سياسية	معززة ذاتياً	اللامركزية المالية	اللامركزية الإدارية	= عالية
وطنية	لامركزية إدارية	معززة ذاتياً	اللامركزية المالية	اللامركزية السياسية	= متدنية
دون وطنية	اللامركزية السياسية	متفاعلة	اللامركزية الإدارية	اللامركزية المالية	= متوسطة/متدنية
وطنية إدارية	اللامركزية الإدارية	متفاعلة	اللامركزية السياسية	اللامركزية المالية	= متوسطة
متعادلة	اللامركزية المالية	متفاعلة	اللامركزية الإدارية	اللامركزية السياسية	= متوسطة/متدنية
متعادلة	اللامركزية المالية	معززة ذاتياً	اللامركزية السياسية	اللامركزية الإدارية	= عالية

المصدر: فاليتي، ٢٠٠٥، ص ٣٢٣.

ملاحظة: تشير العلامة (*) إلى اتجاه إيجابي للتغيير في توازن القوى بين أجهزة الحكومة، ويعبر عن اتجاه نحو تحقيق قدر أكبر من الحكم الذاتي للمسؤولين دون الوطنيين إزاء المسؤولين الوطنيين. وبهذا، تعبر درجة "عالية" في التغيير لتوازن القوى عن درجة أعلى من درجات الحكم الذاتي للمحافظين والعُمد، في حين تشير درجة "متدنية" إلى أن الحكم الذاتي للمسؤولين دون الوطنيين بقيت عملياً بلا تغيير.

٦- المساءلة من مقومات اللامركزية

في حالات تفويض السلطات، يحاسب الناخبون المسؤولين على أدائهم عبر الاقتراع. ولا ينبغي للامركزية السياسية، من الناحية النظرية، أن تقوّض سلطة الحكومة المركزية عندما تعتمد اللامركزية الإدارية (الجدول ٣).

لقد وضعت الثورات العربية مسألة الحكم الديمقراطي والمشاركة في الواجهة. بيد أن الإصلاحات كانت مثيرة للجدل بسبب غياب معايير أساسية لوضع أنظمة حكم ديمقراطية متعددة المستويات. الإصلاحات الأولى هي إصلاحات دستورية وقانونية تميز بوضوح بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المستويات دون الوطنية، وتعمل على إزالة الموروثات المؤسسية لحكم الحزب الواحد على المستوى المحلي. وفي المرحلة الثانية تأتي الإصلاحات التي تسعى إلى تقوية النزعات الوسطية الحزبية وإستراتيجيات إنشاء تحالفات بين الأحزاب السياسية بهدف التخفيف من الانقسام في الأنظمة السياسية. وهذه الخطوة حاسمة جداً للحد من مخاطر استغلال الطبقة السياسية الوطنية المنتخبة حديثاً للإصلاحات على المستوى المحلي لمصلحة حزبها أو رفض العمل مع الأحزاب الأخرى في المناطق التي لم يفز فيها مرشحوها. وأخيراً، بالرغم من تفضيل الشباب للامركزية السياسية، فالشرائح المجتمعية خاب أملها من الانتخابات كآلية للمساءلة المحلية. وعليه، لا بد، على المدى القصير، من اعتماد آليات غير مرتبطة بالانتخابات لمساءلة السلطات المحلية على غرار مجالس النظر في الشكاوى، وبطاقات الإبلاغ التي يقدمها المواطنون، وبطاقات تقييمهم لأداء الموظفين^(١٤٣).

٧- الاستثمار في الموارد

يؤخذ على السلطات المحلية في المنطقة العربية - على مستوى الأقاليم والبلديات والمراكز وحتى على المستويات دون المراكز - قدرتها البشرية المحدودة على إدارة الخدمات^(١٤٤). ومن تدابير الإصلاح الأولية التأكيد من أن صلاحيات الوزارات ليست شديدة المركزية. ولهذا الغرض يوصي برنامج الأمم المتحدة-الموئل بأن تخضع شروط خدمة موظفي الحكومات المحلية من حيث عملية اختيارهم، وأجورهم، وحياتهم المهنية للمعايير الوطنية^(١٤٥)، وذلك لتمكين الحكومة دون الوطنية على مختلف مستوياتها من توظيف أشخاص رفيعي الأداء.

وعلى المدى البعيد، للمسؤولين التنفيذيين المحليين دور أساسي في صياغة استراتيجيات متماسكة لبناء قدرة مختلف المستويات الحكومية دون الوطنية. وينبغي تنفيذ تقييم دقيق لقدرة المسؤولين التنفيذيين المحليين، مما يتيح المجال لجرد المهارات والموارد والقدرات المتوفرة، وتبيان المناصب الإضافية اللازمة، وتحديد احتياجات التدريب والتمويل اللازم للمناصب الجديدة. وهناك حاجة إلى استهداف الموظفين من المراتب المتوسطة بالتدريب وتنمية القدرات. وفي نهاية المطاف، سيعتمد نجاح بناء القدرات على المستوى المحلي على تحقيق اللامركزية في أبعادها الثلاثة، وعلى التنسيق الفعال بين الوزارات بهدف الممارسات الحكومية بفعالية على المستوى المحلي. وأخيراً، نظراً إلى أهمية تحسين استجابة الحكومة المحلية وتعزيز قدرات الدولة، ينبغي تحسين الحصول على المعلومات. لذلك، ينبغي أن تشمل أولويات السياسات تحسين عمليات جمع البيانات على المستوى المحلي، وتحليل الاتجاهات في هذا المجال، ونشر المعلومات الإحصائية على مختلف المستويات الحكومية. ويمكن أن تسهل تكنولوجيا المعلومات الوصول إلى البيانات، وأن تمكن رسمي السياسات من مراقبة عمليات التنفيذ وتقييم النتائج.

(١٤٣) Khemani, 2010, p. 7

(١٤٤) منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، ٢٠١٠، ص ٥٨-٥٩.

(١٤٥) الأمم المتحدة-الموئل، ٢٠٠٧.

٨- اللامركزية المالية

يتطلب تحقيق اللامركزية والحكم الذاتي المحلي بفعالية تحقيق الاستقلالية المالية^(١٤٦). لكنّ التفاوت في قدرة الدولة على جباية الضرائب، وفي مستوى التنمية بين منطقة وأخرى قد يقتضي وضع معيار لتصنيف الحكومات المحلية في فئات تختلف حسب إمكانية جباية الضرائب، ومسؤولية الإنفاق، والقدرة على الإقراض. وينبغي أن يكون تخصيص الموارد المالية للحكومات المحلية متناسباً مع ولاياتها والمسؤوليات الموكلة إليها، كما ينبغي أن تكون نسبة كبيرة من الموارد المالية للسلطات المحلية من مصادر إيرادات محلية. وبناءً على ذلك، ينبغي أن ترفع الدولة تدريجياً سيطرتها على الرسوم والضرائب المحلية بعد توليد الإيرادات من مصادر محلية. ومن شأن هذا التدبير أن يحقّز جمع الأموال على المستوى المحلي. كذلك ينبغي على الحكومة المركزية وضع أنظمة تحويل شفافة ذات صيغ صريحة لإعادة توزيع الضرائب أو التمويل الذي توفره الدولة على المستويات دون الوطنية؛ ومن شأن هذه الآلية أن تضيق الفروقات الإنمائية وأن تحسن الشفافية وتعزز اعتماد ممارسات سليمة في الحكم.

ويجب التعامل مع اللامركزية المالية على أنها قضية سياسة عامة تشمل عدة قطاعات، لأنها تعني معظم وزارات الحكومة. ويتطلب تحقيق اللامركزية في جهتي الإيرادات والنفقات تخطيطاً منسقاً يسمح للوزارات بالاستمرار في العمل على تحقيق الأهداف المحددة في السياسة العامة. وينبغي أن يترافق تحقيق اللامركزية مع تأمين إطار مناسب لإجراء إصلاحات أخرى داخل وزارة المالية، مثل تثبيت مستوى الاقتصاد الكلي، وتحسين تخطيط الميزانيات، وتحقيق الشفافية في تخصيص الموارد.

(١٤٦) المرجع السابق.

المراجع

- Abd el-Wahab, Samir (1991). *The Egyptian local system between centralization and decentralization: A comparative study of local administration laws from 1960 to 1988*. Political Research Series, No. 42. Centre for Political Research and Studies, Cairo University.
- Abdel Aal, F. (2012). *Role of Regional Planning Authority in reforming planning in Egypt: The current status in relation to the legal and institutional framework*. Paper submitted for the Future of Planning Conference, March 2012. Institute of National Planning.
- Abdulhadi, Fayruz (2013). Libya goes for a broke. *Foreign Policy*, 14 August. Available from: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/08/14/libya_goes_for_broke?page=0,1.
- Al-Ahram Unit for Civil Society Studies, Workshop Report On Towards A New Local Government System: Civil Society and Social Movements Perspectives, Cairo, 2012.
- Aliriza, Fadil (2013). Libya's unarmed revolutionaries. *Foreign Policy*, 16 August. Available from: http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/08/16/libyas_unarmed_revolutionaries?page=0,2.
- Alizzy, Abdulhabieb (2011). Taiz: From peaceful protest to an armed tribal escalation. *National Yemen*, 10 December. Available from: <http://nationalyemen.com/2011/12/10/taiz-from-peaceful-protest-to-an-armed-tribal-escalation/>.
- Allayah, M. (2013). Experience of administrative and financial decentralization in Yemen (in Arabic), *Yemen Press*, 12 January. Available from: <http://yemen-press.com/article5468.html>.
- Al-Majallah, "Interview with His Excellency the President" Al-Majallah 1986 (October 347, 1-7) This quote was in response to the following question: "To what extent has Yemen succeeded in moving from the stage of tribalism to that of the state?" Available from: http://www.presidentsaleh.gov.ye/shownews.php?lng=ar&_nsid=1897&_newsctgry=4&_newsyr=1986.
- Anderson, Lisa (2011). Demystifying the Arab Spring. *Foreign Affairs*, vol. 90, No. 3 (May/June).
- Arab Centre for Research and Political Studies (2012). The Arab Opinion Project: The Arab Opinion Index.
- Ash, Nigel (2013). Municipal election commission readies itself for work. *Libya Herald*, 20 April. Available from: <http://www.libyaherald.com/2013/04/20/municipal-election-commission-readies-itself-for-work/>.
- Baldersheim, Harald and others (1996). *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Bardhan, Pranab K. and Dilip Mookherjee (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bergh, Sylvia (2004). Democratic decentralization and local participation: A review of recent research. *Development in Practice*, vol. 14, No. 6, pp. 780-790.
- Bergh, Sylvia and Mostafa Jari (2010). Introduction to the special journal issue: Spaces for Change? Decentralization, participation and local governance in the Middle East/North Africa Region. *Journal of Economic and Social Research*, vol. 12, No. 1, pp. 1-7.

- Boesveld, Sarah (2011). The Arab Awakening: The beginning of the end of the Gaddafi regime. *National Post*, 19 December.
- Boex, Jamie (2011). *Democratization in Egypt: The potential role of decentralization*. Washington D.C.: Urban Institute Center on International Development and Governance. Available from: <http://www.urban.org/uploadedpdf/412301-Democratization-in-Egypt.pdf>.
- Boucek, Christopher (2009). *Yemen: Avoiding a Downward Spiral*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Breton, Albert and others (1998). Decentralization and subsidiarity: Toward a theoretical reconciliation. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 19, No. 1 (Spring), pp. 21-51.
- Brinkerhoff, Derick W. (2005). Rebuilding governance in failed States and post-conflict societies, *Public Administration and Development*, vol. 25, No. 1 (February), pp. 3-14.
- British Council (2013). *The revolutionary promise: youth perceptions in Egypt, Libya and Tunisia*. Available from: http://www.britishcouncil.org/d084_therevolutionarypromise_report_v4-3.pdf.
- Brown, Nathan (2011). Egypt's constitutional ghosts: Deciding the terms of Cairo's democratic transition. *Foreign Affairs*, February. Available from: <http://www.foreignaffairs.com/articles/67453/nathan-j-brown/egypts-constitutional-ghosts>.
- Brunet-Jailly, Emmanuel (2007). France between decentralization and multilevel governance: Central municipal relations in France. In *Sphere of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Harvey Lazar and Christian Leuprecht, eds. McGill University Press.
- Call, Charles T. and Susan E. Cook (2003). On democratization and peacebuilding. *Global Governance*, vol. 9, No. 2 (April-June), pp. 233-246.
- Dafflon, Gilbert (2013). *The institutional and political economy of decentralization in Tunisia: State of play* (in French). University of Fribourg, Switzerland, and Ecole Normale Supérieure de Caen, France.
- Devarajan, Shantayanan and others (2007). *The politics of partial decentralization*. World Bank. Available from: http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Khemani_PoliticsOfPartialDecentralization.pdf.
- Diamond, Larry and Svetlana Tsalik (1999). Size and democracy: The case for decentralization. In *Developing Democracy: Towards Consolidation*. Larry Diamond, ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Doustourna (n.d.). *The Constitution of Tunisia* (in French). Available from: <http://www.doustourna.org/constitution/>.
- Dresch, Paul (1993). *Tribes, Government and History in Yemen*, Oxford: Oxford University Press.
- Economic and Western Commission for Western Asia (ESCWA) (2001). *Decentralization and the emerging role of municipalities in the ESCWA region* (E/ESCWA/HS/2001/3). New York: United Nations.
- ESCWA and National Centre for Consultancy and Management Development (2011). *Evaluation of the participation and partnership mechanisms in service delivery in Iraq: Case study of the health, education, higher education and water and sanitation sectors*.

- ESCWA (2012). Report of the high-level meeting on reform and transitions to democracy. Beirut 15-16 January 2012. Available on http://www.escwa.un.org/information/publications/edit/upload/ESCWA_OES_12_WG-1_Report_e.pdf.
- Egel, Daniel (2009). *Tribal diversity, political patronage and the Yemeni decentralization experiment*. University of California, Berkeley.
- Egypt, Ministry of Finance (2012). *The Egyptian State General Budget for the year 2011/2012*. Available from: http://www.mof.gov.eg/English/Papers_and_Studies/Pages/budget11-12.aspx.
- Egypt, Ministry of Local Development (2011). Manual of local administrative units, and Ezab, Nogou, and Kofour in the Arab Republic of Egypt.
- Encarnacion, Omar G. (2002). Spain after Franco: Lessons in democratization. *World Policy Journal*, vol. 18, No. 4, Winter 2001/2002 pp. 35-44.
- Faletti, Tullia (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, vol. 99, No. 3.
- Fedtke, Jörg (2013). *Tunisian constitutional reform and decentralization: Reactions to the draft constitution of the Republic of Tunisia*. No. 3 (June). International IDEA and Centre for Constitutional Transitions at NYU Law.
- Fleurke, Frederik and Rolf Willemse (2004). Approaches to decentralization and local autonomy: A critical appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, vol. 26, No. 4 (December), pp. 523-544.
- Forum for a Democratic Libya (2013). *Constitutional initiative: Recommendations for a constitution for the new Libya* (in Arabic).
- France, National Assembly (n.d.). *Decentralization (1789-2010)* (in French).
- El-Ghobashy, Mona (2011). The praxis of the Egyptian revolution. *Middle East Research and Information Project*, vol. 41, No. 258 (Spring).
- Grindle, Merilee S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hankla, Charles R. and others (2011). *Rethinking the political economy of decentralization*. APSA Annual Meeting Paper. Available from: <http://ssrn.com/abstract=1903106>.
- Heijke, Merel and Dion van den Berg (2011). *Dynamics between decentralization and peace building*. IKV Pax Christi and VNG International.
- Hendriks and al. (2011). European Subnational Democracy: Comparative Reflexions and Conclusion. In Hendriks and al. *The Oxford Handbook of Local and regional democracy in Europe*.
- Illner, Michal (1997). Territorial decentralization – a stumbling block of democratic reforms in East-Central Europe? *Polish Sociological Review*, No. 117, pp. 23-45.
- Jari, Mostafa (2010). Local governance in the MENA region: Space for (incremental and controlled) change? Yes, promoting decentralized governance? Tough question. *Journal of Economic and Social Research*, vol. 12, No. 1, pp. 9-32.

- Kasinof, Laura (2011). Ancient city anchors political standoff in Yemen. *New York Times*, 2 November.
- Khaled, Amin Z. (2005). *Local administration, fiscal intergovernmental arrangements, and fiscal decentralization in Egypt*. Background report for *Intergovernmental relations and fiscal decentralization: Egypt Public Expenditure Review January 2006*. Washington D.C.: World Bank.
- Khaled, Amin Z. and Robert D. Ebel (2006). *Intergovernmental relations and fiscal decentralization: Egypt Public Expenditure Review January 2006*. Policy Note 8. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.
- Khemani, Stuti (2010). *Political capture of decentralization: Vote-buying through grants-financed local jurisdictions*. Policy Research Working Paper No. 5350. World Bank.
- Kiwan, Fadia (2004). Decentralization: Choosing a model. In *Options for Lebanon*. Nawaf Salam, ed. Oxford: Centre for Lebanese Studies.
- Kulipossa, Fidelx (2004). Decentralization and democracy in developing countries: An overview. *Development in Practice*, vol. 14, No. 6, pp. 768-779.
- Leila, Reem (2007). Parched and protesting. *Al Ahram Weekly*, 2-8 August.
- Louglin, J. and M. Nada (2012). *Do we need to rethink Egypt's territorial governance and planning for economic development?* United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) Regional Office for the Arab States.
- McConnell, Grant (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.
- Mann, Michael (2008). Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, No. 3-4 (December), pp. 355-365.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the State: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, vol. 25, No. 2 (November), pp. 185-213.
- Manor, James. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank.
- Martinez-Vasquez, Jorge and Andrey Timofeev (2008). *Decentralizing Egypt: Not just another economic reform*. International Study Programme Working Paper 08-33. Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies.
- Al-Mahdi, Rabab (2011). Empowered participation or political manipulation? State, civil society and social funds in Egypt and Bolivia. *Development in Practice*, vol. 23, No. 1 (February), pp. 152-153.
- Medien, Ahmed (2011). A draft constitution for Tunisia based on decentralization and separation of powers. *Tunisia live*, 3 August. Available from: <http://www.tunisia-live.net/2011/08/03/a-draft-constitution-for-tunisia-based-on-decentralization-and-separation-of-powers/>.
- El-Meehy, Asya (n.d.). *Shifting grounds? Arab Reform Initiative thematic studies*. Forthcoming publication.
- El-Meehy, A. (2012). Egypt's popular committees: From moments of madness to NGO dilemmas. *Middle East Report*, vol. 42, No. 265, pp. 29-33. Available from: <http://www.merip.org/mer/mer265/egypts-popular-committees>.

- El-Meehy, A. (2011). *Transcending meta-narratives: Unpacking the revolutions in Egypt and Tunisia*. E-International Relations (May). Available from: <http://www.e-ir.info/2011/05/08/transcending-meta-narratives-unpacking-the-revolutions-in-egypt-and-tunisia/>.
- Migdal, Joel S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Migdal, Joel S. and others (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. New York: Cambridge University Press.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oxhorn, Philip (2010). *Clientelism or empowerment? The dilemma of State decentralization for securing peace and development*. Paper prepared for the Peace and Development Project Public Dissemination Conference, Washington D.C., 9-10 December 2010.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Al-Qaddafi, Moammar (1999). *The Green Book*. First New Translation Edition. Ithaca Press.
- Ragah, A.Z (2012). *Toward a New Land Policy in Egypt*. Policy paper submitted to the Ministry of Planning and International Cooperation (n.p.).
- Reiter, Renate and others (2010). Impacts of decentralization: The French experience in a comparative perspective. *French Politics*, vol. 8, No. 2, pp. 166-189.
- Ribot, Jesse C. (2007). Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. *Development*, vol. 50, No. 1, pp. 43-49.
- Selee, Andrew (2004). Exploring the link between decentralization and democratic governance. In *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Joseph S. Tulchin and Andrew Selee, eds. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Centre for Scholars.
- Sotlof, Steven (2012). What Lies Ahead for Libya: An Interview with the Prime Minister *Time World* August 9. Available from: <http://world.time.com/2012/08/09/what-lies-ahead-for-libya-an-interview-with-the-prime-minister/>.
- Tandler, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- The Economist (2013). Libya: Going wrong, 27 August. Available from: <http://www.economist.com/blogs/pomegranate/2013/08/libya>.
- Thelen, Kathleen (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, eds. New York: Cambridge University Press.
- Tosun, Mehmet and Yilmaz Serdar (2008). *Centralization, decentralization and conflict in the Middle East and North Africa*. Paper presented at Economic Research Forum 15th Annual Conference, Cairo, 23-25 November 2008.
- Triesman, Daniel (2002). *Defining and measuring decentralization: A global perspective* (n.p.).

- United Cities and Local Governments (UCLG) (2012). Tunisia: Conference on Decentralization – Strong instrument for democracy and local development. Available from: <http://www.uclg-mewa.org/tunisia-conference-on-decentralization-strong-instrument-for-democracy-and-local-development>.
- UCLG (2010). *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century – Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Available from: http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/GOLD_II_ang.pdf.
- UCLG (2009). *Decentralization and local democracy in the world: First Global Report*. World Bank and UCLG.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2010). *World Public Sector Report 2010: Reconstructing public administration after conflict – Challenges, practices and lessons learned*. New York: DESA.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2010). *Re-thinking the approaches to local governance programming in conflict affected countries in the Arab region: An exploratory study*. Discussion Paper No. 1. UNDP Regional Bureau of Arab States.
- United Nations Division for Public Administration and Development Management (DPADM) and DESA (2004). *Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya – Public administration, country profile*. Available from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023273.pdf>.
- United Nations Human Settlements Programme (2007). *International guidelines on decentralization and the strengthening of local authorities*. Available from: <http://www.cities-localgovernments.org/committees/dal/Upload/news/ladsguidelines.pdf>.
- United States Agency for International Development (USAID) (2009a). Egyptian Decentralization Initiative: Year Three Annual Report Fourth Quarter FY 2009 – Progress Report (July-September).
- USAID (2009b). *Democratic decentralization programming handbook*.
- Vie Publique (n.d.). *What is decentralization?* (in French). Available from: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html>.
- Waldner, David (1999). *State Building and Late Development*. Cornell University Press.
- Wilson, Robert H. (2006). Governance and reform of the State: Signs of progress? *Latin American Research Review*, vol. 41, No.1 (February), pp. 165-177.
- World Bank (2006). *Egypt Public Land Management Strategy. Volume I: Finance, Private Sector and Infrastructure Group, Middle East and North Africa*. Report No. 36520.
- World Bank (2004). *Decentralization and subnational regional economics: What, why and where*. Available from: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
- Yemen News Agency (2013). The construction of the State requires a decentralized system (in Arabic), 27 July. Available from: <http://sabanews.net/ar/news318999.htm>.
- Zhou, Yongmei (2009). *Democratization, democracy and development: Recent experience from Sierra Leone*. A World Bank Country Study. International Bank for Reconstruction and Development/World Bank.

مرفق

الأموال المخصصة للامركزية في مصر وتونس واليمن

ألف- مصر			
قبل الثورات			
المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
كندا	٦٣٠٦٤٨٤	٢٠١٣-٢٠٠٣	موجز مشروع لمرفق التنمية التشاركية
كندا	٤٨٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠٠١	مرفق تنمية الطفل
الاتحاد الأوروبي	٢٦٧١٨١٢١		دعم التنمية الاجتماعية
IDA والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، القرى الحكومية سوهاج، بنك التنمية والائتمان الزراعي	١٤٧٠٠٠٠٠٠	١٩٩٧	مشروع التنمية الريفية في سوهاج
IDA والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، القرى الحكومية سوهاج، بنك التنمية والائتمان الزراعي	٩٣٨٠٠٠٠٠٠	١٩٩٨	مشروع التنمية الريفية في سوهاج
الجماعة الأوروبية الحكومة/وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، الصندوق العربي، الصندوق الكويتي، سويسرا صندوق أبو ظبي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٦٥٠٣٠٠٠٠٠	١٩٩٦-١٩٩١	مشروع الصندوق الاجتماعي الأول
الجماعة الأوروبية الحكومة/وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، الصندوق العربي، الصندوق الكويتي، سويسرا صندوق أبو ظبي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هولندا	١٢٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠١-١٩٩٦	مشروع الصندوق الاجتماعي الثاني
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقرض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة للإنمائية الدولية الحكومة والمجتمعات المحلية	٦٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٦-١٩٩٩	مشروع الصندوق الاجتماعي الثالث ١٩٩٩
البنك الدولي	١٧٢٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٥-١٩٩٦	مشروع السكان ١٩٩٦
البنك الدولي	٣٠٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٥-١٩٩٨	مشروع التنمية الريفية في سوهاج
البنك الدولي	٥٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٢-١٩٩٩	مشروع مبادرة الحماية الاجتماعية (١٩٩٩)
الهيئة العامة للتخطيط العمراني برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٣٨٥٠٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠٠٩	التخطيط التشاركي الوطني والإقليمي وعلى مستوى المحافظات لتحقيق تنمية متوازنة بين المناطق
وزارة التضامن الاجتماعي/برنامج الأمم المتحدة (مع خبرة فينة من منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية واليونيسف)	١١٥٠٠٠٠٠	٢٠١١-٢٠٠٧	البرنامج المتكامل لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقات في مصر
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/الهيئة العامة للتخطيط العمراني	٧٣٣٨٢٩	٢٠٠٧-٢٠٠٢	آليات تنفيذ خطة التنمية الاستراتيجية في جنوب مصر
وزارة الإسكان/الهيئة العامة للتخطيط العمراني	٥٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٢-٢٠٠٩	التخطيط الحضري الإستراتيجي التشاركي لمدينة الاسكندرية
الحكومة الإيطالية (١٣١٧٥٢٣ دولار) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٧٠٠٠٠ دولار)	١٣٨٧٥٢٣	٢٠١١-٢٠٠٧	التنمية التشاركية والمتكاملة في المجالات الصحية الاجتماعية في المناطق الحضرية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مرفق البيئة العالمي. منظمات غير حكومية محلية والقطاع الخاص شركة سننوربيون للبنترول/مصر-مشروع (حكومة مصر، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حكومة هولندا وحكومة كندا)/صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١٥٣٩٠٠٠٠٠	٢٠١١-٢٠٠٧	الطاقة الحيوية للتنمية الريفية المستدامة
مرفق البيئة العالمي/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١٨٩٣٢٢٠٠	٢٠١١-٢٠٠٧	تمويل مشروع تعزيز المناطق المحمية

ألف- مصر

قبل الثورات

المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، اليونسكو، منظمة السياحة العالمية، اليونيدو	٣٠٩٥٠٨٦	٢٠١١-٢٠٠٩	مشروع تنمية المجتمع المحلي في دهشور
مساهمات الحماية الأوروبية: (٤٣٢٠٠٠ دولار)	٨٥٣٩٥٤٠٣	٢٠١٠-٢٠٠٧	مشروع تنمية منطقة جنوب سيناء في مصر
الاتحاد الأوروبي/التعاون الفني الألماني/مؤسسة بيل وميلندا غينس/وزارة التخطيط والتعاون الدولي	٢٦٦٨٥١٧٦	٢٠١٠-٢٠٠٤	تحسين العشوائيات في منطقة القاهرة الكبرى
وفد الاتحاد الأوروبي والوكالة الهولندية للتنمية في مصر	١٦٠١١٢٢٥٢	٢٠٠٩	برنامج إصلاح القطاع المائي-المرحلة الثانية
الاتحاد الأوروبي	٦٤٠٤٦٣٩	٢٠٠٩-٢٠٠٦	دعم الديمقراطية، وحقوق الإنسان والمجتمع المدني
الاتحاد الأوروبي	٨٨١٩٥٢	٢٠٠٥	الحملة ٢ و ٣ في مصر/مرصد وضع الديمقراطية في مصر (٣ مشاريع)
الاتحاد الأوروبي البنك الدولي	٥٣٥٠٠٣٤٧	٢٠٠٨	برنامج دعم قطاع التعليم
الاتحاد الأوروبي	٤٠٠٢٩٨٨	٢٠٠٨	دعم التنمية السياسية واللامركزية وتشجيع الحكم الرشيد
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	١٧٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٩	مشروع العدالة الأسرية
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٥١٢٦١٤١٦	٢٠٠٩-٢٠٠٤	برنامج إصلاح التعليم
AECOM للتنمية الدولية	٢٢٠٠٠٠٠٠	٢٠١١-٢٠٠٦	مبادرة اللامركزية المصرية
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	١٩٥٩٩٣٥	٢٠١٢-٢٠٠٨	مكافحة الفساد وتشجيع الشفافية
اليابان	٨٨٨٨٨	٢٠٠٩	مشروع إنشاء محطة مياه في ميت رهينة
اليابان	٥٧٥٠٠	٢٠٠٨	مشروع مدرسة متنقلة للأطفال العاملين
اليابان	٨٨٤٤٤	٢٠٠٨	مشروع مركبة فحص طبي متنقلة شمال سيناء
اليابان	٨٧١١١	٢٠٠٨	مشروع تحسين المدارس العامة شمال سيناء
اليابان	٨٦٦٦٦	٢٠٠٨	مشروع تحسين المدارس الأساسية في المنوفية
اليابان	٨٥٦٦٤	٢٠٠٨	مشروع تحسين المدارس الأساسية في البداري في أسيوط
اليابان	٨٢٦٩٢	٢٠٠٧	مشروع تحسين المدارس الأساسية في الإسكندرية
اليابان	٦٧٠٥٣	٢٠٠٧	مشروع تحسين معالجة النفايات الزراعية في بني سويف
اليابان	٨٦١٠٥	٢٠٠٧	مشروع إنشاء مستشفى في مدينة السادات
اليابان	٦٩٩٢٨	٢٠٠٧	مشروع تحسين مركز التدريب المهني في بشندي في الوادي الجديد
اليابان	٦٠٢٥٤	٢٠٠٧	مشروع تحسين شاحنات المجاري في غرب القصدور في الوادي الجديد
اليابان	٨٥٢٨٦	٢٠٠٧	مشروع تحسين المدارس العامة في سنورس في الفيوم
اليابان	٣٤٧٤٦	٢٠٠٧	مشروع إنشاء مركز تعليم مهني في قرية الطود
اليابان	١٩٢٩٦	٢٠٠٦	مشروع توفير أجهزة ديلزة الدم
اليابان	١١١٤٠	٢٠٠٥	مشروع توفير أجهزة طبية في الدقهلية
اليابان	٦٣٨٣٦	٢٠٠٥	مشروع توفير أجهزة طب أسنان في قرية سمهود
المجموع: ٤٧٦ ٩٣٥ ١٧٩٨ دولاراً أمريكياً			

ألف - مصر			
بعد الثورات			
المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
البنك الدولي للإنشاء والتعمير. الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، وصندوق الأوبك للتنمية الدولية	٢٤٠٤٤٠٠	٢٠١٣	مشروع كهرباء جنوب حلوان
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٧٧٦٩٢٥	٢٠١٢-٢٠١١	زيادة المشاركة السياسية والمدنية
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٣٦٦٥٤٧	٢٠١٢-٢٠١١	التغيير من أجل الغد
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٥٦٩٩٥١٥	٢٠١٣-٢٠١٠	برنامج دعم المجتمع المدني
الاتحاد الأوروبي	١٢٠١٧١٠٠	٢٠١٠	إصلاح الإدارة العامة والتنمية المحلية
الاتحاد الأوروبي	١٣٣٥١٥١٩	٢٠١٣	دعم التنمية الريفية
كندا	٢٦٨٦١٦	٢٠١٢-٢٠١١	الصندوق الكندي للمبادرات المحلية
اليابان	٩٣٠٤٩	٢٠١٢	وحدة متنقلة للعناية بالعيون في بني سويف
اليابان	١٠٥٧٨٧	٢٠١٢	تحسين نظام معالجة المياه العادمة والظروف الصحية في سنورس في الفيوم
اليابان	٥٣٨٣٣	٢٠١١	تحسين الخدمة الطبية في البحيرة
اليابان	٨٢٦٦٦	٢٠١١	تحسين وحدة علاج الكلى في مدينة تلا في المنوفية
اليابان	١١٠٣٩٦	٢٠١١	تعزيز مشروع التدريب المهني من أجل زراعة صديقة للبيئة في الوادي الجديد
اليابان	٩٨٤٧٨	٢٠١٠	بناء القدرات المهنية للبدو في جنوب سيناء
اليابان	١٠٨٣٣٣	٢٠١١	دعم بناء قدرات الشباب في سوهاج
اليابان	١٠٤٩٩٥	٢٠١١	تعزيز مهارات الشباب للعمل في مجالي التنمية وإعادة البناء في أسبوط
اليابان	٥٢٧٤٧	٢٠١٢	مشروع تحسين رعاية الأمومة والطفولة في كفر شكر
اليابان	١٠٧٠٥٩	٢٠١٢	مشروع إنشاء مركز إعادة تأهيل للأشخاص ذوي الإعاقة في دمياط
اليابان	٣٦٥٥٥	٢٠١١	مشروع بناء شبكة دعم في عزبة الهجانة
اليابان	٤٣٢٧٢	٢٠١١	مشروع تحسين عيادة رعاية الأم والطفل في المنيا
المجموع: ٣٥ ٨٨١ ٧٩٢ دولار أمريكي			

باء- تونس			
قبل الثورات			
المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
البنك الدولي للإنشاء والتعمير وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية وزارة الداخلية	٢٠٧٧٠٠٠٠٠	١٩٩٢-١٩٩٩	مشروع الاستثمار في قطاع البلديات
البنك الدولي للإنشاء والتعمير/الهيئة العامة للتنمية الصناعية	٢١١٠٠٠٠٠٠	١٩٩٣-٢٠٠٠	قرض الاستثمار في القطاع الزراعي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٨٨٧٠٠٠٠٠٠	١٩٩٥-٢٠٠٣	مشروع الطريق الريفي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الوكالة الفرنسية للتنمية: ألمانيا بنك الإعمار الألماني	٤٢٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٥-٢٠٠٣	المشروع الوطني لتمويل الأرياف
المفوضية الأوروبية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٥١٣٠٠٠٠٠٠	١٩٩٧-٢٠٠٤	مشروع إدارة الموارد الطبيعية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، وكالات ثنائية (غير محددة)	٢٢٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٧-٢٠٠٣	مشروع التنمية البلدية الثاني
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٢٢٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٨-٢٠٠٣	مشروع الإقراض الاستثماري الزراعي الثاني
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	١٠١٠٠٠٠٠٠	١٩٩٨-٢٠٠٣	مشروع الإقراض في القطاع الصحي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، بنك الإعمار الألماني	٦٩٣٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٠	مشروع الاستثمار الثاني في القطاع المائي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، مصرف التنمية الإفريقي، الوكالة الفرنسية للتنمية	١٧٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٨	الاستثمار الثاني في القطاع المائي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٢٠٦٧٣٠٠٠٠٠	٢٠٠٠-٢٠٠٦	برنامج تحسين جودة التعليم
البنك الدولي للإنشاء والتعمير + الحكومة	٤٢٤٥٠٠٠٠٠	٢٠٠١-٢٠٠٨	مشاريع خدمات الدعم الزراعي
الوكالة الفرنسية للتنمية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الحكومة	١٩٩٧٧٠٠٠٠٠	٢٠٠٢	مشروع تنمية البلديات الثالث
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، موارد إقراض محلية، الحكومة	٤٤٨٦٠٠٠٠٠	٢٠٠٢	مشروع تنمية المناطق الجبلية والحرجية
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية صندوق أوبك للتنمية الدولية	٥٢٢٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٣-٢٠١٠	مشروع تطوير المحاصيل الزراعية وتعزيز المبادرات المحلية في الجنوب الشرقي
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، برنامج الأغذية العالمي	٤٥٩٠٠٠٠٠٠	١٩٩٥	مشروع تنمية المزارع الصغيرة والمتوسطة في ولايتي الكاف وسليانة
وزارة الفلاحة والموارد المائية، البنك الدولي الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، برنامج الأغذية العالمي	٧٣٠٠٠٠٠٠٠	١٩٨٤-١٩٩٢	مشروع الري في سيدي بوزيد
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بنك التنمية الإسلامي، المؤسسة التونسية للتنمية الجماعية	١٣٣٠٠٠٠٠٠	١٩٨٦-١٩٩٣	مشروع التنمية الزراعية البعلية في سيدي بوزيد
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بنك التنمية الإسلامي، المؤسسة التونسية للتنمية الجماعية	٢٥٣٠٠٠٠٠٠٠	١٩٨٩-١٩٩٩	المشروع التجريبي في الجزائر وتونس للتنمية الريفية المتكاملة للمجتمع المائي لنهر ملاق
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بنك التنمية الإسلامي	٣٧٢٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٢-٢٠٠٠	مشروع تطوير الزراعة والمصائد السمكية في سيدي مذهب
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بنك التنمية الإسلامي، المؤسسة التونسية للتنمية الجماعية	٢٨٣٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٥-٢٠٠٤	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في القيروان
بنك التنمية الآسيوي، الحكومة	٤١٣٤١٣٨٤	٢٠٠٥-٢٠٠٧	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في القيروان
اللجنة الإقليمية للتنمية الزراعية. المركز الوطني للدراسات الزراعية. الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وزارة الفلاحة والموارد المائية.	٣٣٤٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٩-٢٠٠٨	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في زغوان
فرنسا/الوكالة الفرنسية للتنمية	٤١٧٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٦-٢٠٠٥	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في سليانة
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، فرنسا/الوكالة الفرنسية للتنمية	٥٥٣٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٧-٢٠١٤	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في سليانة المرحلة الثانية
بنك التنمية الآسيوي، دلنا	١٥١٥٢٨٠٠٠٠	٢٠٠٦	مشروع دعم التعليم الثانوي- المرحلة الثانية
المجموع: ٢٠١٩.٩٤٩.٣٨٤ دولاراً أمريكياً			

باء- تونس			
بعد الثورات			
المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	١٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٣	الحكم المحلي
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الوكالة الفرنسية للتنمية	١١٠٦٩٠٠٠٠	٢٠١٠	التنمية المحلية المتكاملة
الصندوق الياباني للتنمية الاجتماعية	٣٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٢	أعمال المجتمع المحلي والمشاركة المحلية
الصندوق الياباني للتنمية الاجتماعية	٨٨٠٠٠٠٠	٢٠١١-٢٠١٥	مشروع الصحة التعاوني في المجتمعات المحلية
الصندوق الدولي للتنمية الاجتماعية الصندوق الإسباني	٥٢٠٠٠٠٠٠	٢٠١٢	برنامج التنمية الزراعية الرعوية وتشجيع المبادرات المحلية في الجنوب الشرقي- المرحلة الثانية
الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية، بلجيكا، الدنمرك، اليابان، النرويج، رومانيا، السويد، إسبانيا، سويسرا، المملكة المتحدة، الاتحاد الأوروبي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١٨٩٣٢٠٠٠	٢٠١١-٢٠١٢	الحكم الديمقراطي
الوكالة الفرنسية للتنمية	٩٢٨٥٤٩	٢٠١٢-٢٠١٥	التنمية المحلية الشاملة وتعزيز مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة
موناكو	٥٦١١٠٩	٢٠١٠-٢٠١٤	التنمية المحلية الشاملة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة
البنك الآسيوي للتنمية دلتا	١٣٣٤٦٢٢٣٢	٢٠١٢	برنامج وكالة حماية البيئة في الأرياف
دلتا	٢٩٩١٠٧٩٧	٢٠١٤	مشروع التنمية الزراعية المتكاملة في شمال قفصة
البنك الآسيوي للتنمية	٤٩٨٨٨٣٥٠١	٢٠١٢	مشروع دعم تنشيط الوضع الاقتصادي والتنمية
البنك الآسيوي للتنمية دلتا، الحكومة	٧٩٤٢٩٧١٥	٢٠١٠	مشروع تنظيم وتطوير شبكات التوزيع
الاتحاد الأوروبي	٧٥٦١٧٥٦٦	٢٠١٠	دعم الإدارة العامة لقطاع الماء للتنمية الريفية والزراعية
الشراكة الأوروبية المتوسطة	٢٦٧٩٧١٧٤	٢٠١٢-٢٠١٣	مشروع التوأمة
مكتب التعاون الأوروبي للمعونة	٢٦٥٢٢٨٦	٢٠١١	الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان
مكتب التعاون الأوروبي للمعونة	٣٣١٥٦٣٤	٢٠١١	الجهات الفاعلة من غير الدولة والسلطات المحلية
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، الصندوق الإسباني	٥٢٠٠٠٠٠٠	٢٠١٢	برنامج التنمية الزراعية والرعوية وتشجيع المبادرات المحلية في الجنوب الشرقي- المرحلة الثانية
المجموع: ٢٧٧ ٤٠٨ ١٨٦ دولاراً أمريكياً			

جيم- اليمن قبل الثورة			
المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المؤسسة الإنمائية الدولية	٦٣٢٠٠٠٠	٢٠٠٤	مشروع اللامركزية والتنمية المحلية في اليمن
الحكومة، المجتمعات المحلية، المؤسسة الإنمائية الدولية	٦٢٦٠٠٠٠٠	٢٠٠٧	مشروع توسيع التعليم الأساسي
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، المفوضية الأوروبية، المؤسسة الإنمائية الدولية هولندا	٨٥٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٣-١٩٩٧	الصندوق الاجتماعي للتنمية
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المفوضية الأوروبية حكومة الولايات المتحدة المؤسسة الإنمائية الدولية بنك التنمية الإسلامي الحكومات المحلية هولندا، صندوق أوبك المنظمات غير الحكومية لبلد الاقتراض	١٧٥٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٦-٢٠٠٠	مشروع الصندوق الاجتماعي للتنمية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المؤسسة الإنمائية الدولية، الصندوق الكويتي، إدارة التنمية الدولية، الصندوق السعودي، الأوبك، وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٤٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٤	الصندوق الاجتماعي الثالث للتنمية
المؤسسة الإنمائية الدولية	١٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٧	التمويل الإضافي للصندوق الاجتماعي للتنمية
المؤسسة الإنمائية الدولية	١٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٨	التمويل الإضافي للصندوق الاجتماعي للتنمية
صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، برنامج الأمم المتحدة الإغاثي، وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، الصندوق الاجتماعي للتنمية، الدنمرك، إيطاليا، فرنسا	٩٨٦٠٠٠٠٠	٢٠٠٧-٢٠٠٣	برنامج اللامركزية ودعم التنمية المحلية
وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية	٣٥٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٦-٢٠٠٣	توسيع الديمقراطية والحكم في اليمن
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	٣٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠٠٩	الأمومة الصحية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٧-٢٠٠٦	التعليم للجميع-الصندوق التحفيزي الثاني
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	٢٠٠٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠٠٩	التعليم للجميع-المسار السريع الصندوق التحفيزي -المرحلة الثالثة
المؤسسة الإنمائية الدولية الحكومات المحلية	٤٥٣٤٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٥-٢٠٠٠	مشروع تنمية الطفل
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	٣٠٢٠٠٠٠٠٠٠	٢٠٠٣-١٩٩٣	مشروع صحة العائلة
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٥٠٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٧-١٩٨٩	مشروع التنمية الزراعية في المنطقة الشرقية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٢٠٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٧-١٩٨٩	مشروع التنمية الزراعية في وادي حضرموت
المؤسسة الإنمائية الدولية البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٢٥٠٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٨-١٩٨٨	مشروع المكلا لإمداد المياه
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٧٦٠٠٠٠٠٠٠	١٩٨٦-١٩٨٨	مشروع التنمية الزراعية في المنطقة الشمالية
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٠٤٠٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٢-١٩٨٤	مشروع التعليم (٠٤)
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠	١٩٩٣-١٩٨٤	مشروع التعليم (٠٦)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي TRAC	١١٣٨٤٠٠٠٠	٢٠١٢-٢٠٠٨	دعم استشاري لوزارة التخطيط والتعاون الدولي

المجموع: ٨٩٨,٠٣٨,٤٠٠ دولار أمريكي

جيم- اليمن

بعد الثورات

المانحون	القيمة بالدولار الأمريكي	التاريخ	المشروع
البنك الدولي للإنشاء والتعمير المؤسسة الإنمائية الدولية	٢٥٠٠٠٠٠٠	٢٠١٠	التمويل الإضافي للصندوق الاجتماعي الرابع للتنمية
حكومة اليمن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي TRAC صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حكومة فرنسا	١٢٠٨١٥٠٥	٢٠١٤-٢٠١٠	مشروع دعم الحكم المحلي الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: التعليم
	٨٣٠٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: الصحة
	٥٦٠٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: ذوو الاحتياجات الخاصة
المؤسسة الإنمائية الدولية الدولي الاتحاد الأوروبي المملكة العربية السعودية المملكة المتحدة هولندا أوبك	٢٩٠٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: الماء والبيئة
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية الاجتماعية سلطنة عُمان	١٤٦٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: الزراعة والتنمية الريفية
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بنك التنمية الإسلامي صندوق أبو ظبي للتنمية الحكومة اليمنية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٤٧٠٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: التدريب والدعم التنظيمي
	١٨٧٠٠٠٠٠٠	٢٠١١	الصندوق الخاص الرابع للتنمية: برنامج المجتمع المحلي والتنمية: برنامج الأعمال التي تتطلب كثافة في اليد العاملة
اليابان	٣٠٠٠٠٠٠٠	٢٠١٣	دعم الرعاية الصحية الأساسية-والخدمات الطبية الطارئة وإدارة الإصابات الجماعية ومواجهة تفشي الوباء في أبين والمحافظات المجاورة
اليابان	٨٣٠٠٠٠٠٠	٢٠١٢	التصدي للطوارئ في الجنوب
المؤسسة الإنمائية الدولية البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٣٧٠٠٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠١١	الصحة والسكان في اليمن
المؤسسة الإنمائية الدولية البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٢٧٤٠٠٠٠٠	٢٠١٣-٢٠١٠	تقوية المجموعات الضعيفة عبر برامج تقودها العائلات والمجتمع المحلي
المؤسسة الإنمائية الدولية البنك الدولي للإنشاء والتعمير	٢٣٠٠٠٠٠٠	٢٠١٥-٢٠١٠	مشروع التنمية الحضرية المتكاملة
المجموع ٣٠٦,٠٢١,٥٠٥ دولارات أمريكية			