



# اللامركزية في الدول الموحدة

أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا



شعوب متمكنة  
أمم صامدة



the center for  
constitutional  
transitions

## اللامركزية في الدول الموحدة:

### أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مركز العمليات الانتقالية الدستورية

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

#### قادة المشروع:

سوجيت شودري

المدير والمؤسس لمركز العمليات الانتقالية الدستورية، أستاذ القانون وعميد جامعة كاليفورنيا - بيركلي

ريتشارد ستيبي

مدير البحوث، مركز العمليات الانتقالية الدستورية، أستاذ مساعد، كلية الحقوق - جامعة تورونتو

#### أعضاء فريق المشروع:

كريستوفر بشارة، كيسي دوانينغ، ماثيو هولبريتش، بونام سنغ

© جميع الحقوق محفوظة، مركز العمليات الانتقالية الدستورية،

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٤

النسخة الإلكترونية من هذا المنشور (باستثناء صور الغلاف) متوفرة تحت رخصة المشاع الإبداعي (CC) - رخصة المشاع الإبداعي ٣.٠ السمة غير التجارية.

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح قومية أو سياسية. ولا تعكس بالضرورة الآراء الواردة في هذه الدراسة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أو هيئتها أو أعضاء مجلسها.

الرقم المعياري الدولي للكتاب: ٩٧٨-٩١-٧٦٧١-٠٠١-٢



## ما هي المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات (International IDEA) هي منظمة دولية حكومية مهمتها دعم الديمقراطية المستدامة حول العالم.

تتمثل أهداف المؤسسة في دعم المؤسسات والعمليات الديمقراطية وإرساء ديمقراطية تتمتع بقدر أكبر من الاستدامة والفعالية والشرعية.

## ما هو دور المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستويات عالمية وإقليمية وقطرية، ويتركز عملها حول المواطن كقوة دافعة نحو التغيير.

توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات المعرفة المقارنة في مجالات عملها الرئيسية والتي تشمل العمليات الانتخابية، ووضع الدساتير، والمشاركة والتمثيل السياسيين، والديمقراطية والتنمية، إضافة إلى علاقة الديمقراطية بالنوع الاجتماعي والتعددية والنزاع والأمن.

وتقدم المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذه المعرفة للفاعلين الوطنيين والمحليين الساعين نحو الإصلاح الديمقراطي، كما أنها تعمل على تسيير الحوار الداعم للتغيير الديمقراطي.

## وتهدف المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات من خلال عملها إلى تحقيق ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية وشرعيتها ومصداقيتها.
- تعزيز المشاركة الشمولية والتمثيل الخاضع للمساءلة.
- زيادة فعالية وشرعية التعاون الديمقراطي.

## أين تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات؟

تعمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مستوى عالمي، ويقع مقرها الرئيسي في مدينة ستوكهولم بالسويد، ولها مكاتب في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ودول بحر الكاريبي، إضافة إلى مناطق غرب آسيا وشمال أفريقيا.

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مراقب دائم في الأمم المتحدة. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: [www.idea.int](http://www.idea.int)



the center for  
**constitutional**  
transitions

يقوم مركز العمليات الانتقالية الدستورية، بتوليد وحشد المعارف دعماً لبناء الدساتير.

أبحاث تركز على وضع الأجندات: يوفّر مركز العمليات الانتقالية الدستورية المعارف من خلال تحديث القضايا ذات الأهمية الجوهرية لنجاح العمليات الانتقالية الدستورية، حيث يعيق غياب الأبحاث الكافية والحديثة فعالية المساعدة التقنية المقدمة لعملية بناء الدساتير. يجمع المركز ويقود شبكات دولية من الخبراء لإنجاز مشاريع بحثية حول محاور محددة تقدم خيارات في السياسات تستند إلى الأدلة للأشخاص الضالعين في العمليات السياسية.

عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية: يحشد المركز المعارف من خلال برنامج سريري مبتكر يقدم «مكاتب خلفية» للأبحاث لدعم المستشارين الدستوريين في مجال عملهم ويبعث بأعضاء هيئته التدريسية والبحثية الخبراء والباحثين الميدانيين لتقديم الدعم على الأرض. نقوم بتلبية احتياجات البعثات الميدانية القائمة من الأبحاث الشاملة، مما يعزز كفاءتهم وفعاليتهم بشكل جذري للقيام بدورهم كمستشارين وفاعلين في مجال السياسات.

يعتبر مكتب غرب آسيا وشمال أفريقيا في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أحد عملاء عيادة مركز العمليات الانتقالية الدستورية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٤، حيث وفر له الدعم من خلال ٤٠ طالباً بحثياً من ١١ بلداً من جامعة نيويورك ويعملون في بيروت، والقاهرة وتونس. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: [www.constitutionaltransitions.org](http://www.constitutionaltransitions.org)



شعوب متمسكة  
أمم صامدة

منذ عام ١٩٦٦ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يبني شراكات مع الناس من مختلف فئات المجتمع بغية المساعدة في بناء أمم تستطيع تحمل الأزمات وتحقق نموًا يحسن جودة حياة الجميع وتحافظ عليه. وعلى أرض الواقع، يوفر البرنامج، في أكثر من ١٧٠ بلدًا ومنطقة، منظارًا شاملاً ومعلومات محلية للمساعدة في تمكين حياة البشر وبناء أمم مرنة قادرة على التعافي السريع من الأزمات.

- ويركز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على مساعدة الدول في إيجاد وتعميم حلول للتحديات التالية:
- تخفيف حدة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.
  - الحكم الديمقراطي.
  - الوقاية من الأزمات والتعافي منها.
  - بيئة وطاقة في خدمة التنمية المستدامة.

لقد تعهد زعماء العالم بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بما فيها الهدف العام بخفض مستوى الفقر إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥. وتتولى شبكة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ربط وتنسيق الجهود العالمية والوطنية لتحقيق هذه الأهداف من خلال:

- تنسيق جهود الأمم المتحدة في رصد معدلات إنجاز البلدان للأهداف الإنمائية للألفية.
- تقديم الاستشارات الفنية والسياساتية للدول أثناء عملها على إنجاز تلك الأهداف.
- العمل مع الدول لإجراء دراسات وأبحاث معمقة عن مسارها نحو تحقيق تلك الأهداف بسليباته وإيجابياته.

ويساعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول في اجتذاب المساعدات واستخدامها بشكل فعال. وهو يشجع، في جميع ميادين نشاطه، حماية حقوق الإنسان، وتطوير القدرات، وتمكين النساء والأقليات والفئات الاجتماعية الأشد فقرًا وضعفًا.

## حول هذا التقرير

قام مكتب الدعم في عيادة التحولات الدستورية (Constitutional Transitions Clinic) في الفترة بين ٢٠١١ و٢٠١٤ بإعداد سلسلة من الدراسات البحثية المقارنة التخصصية التي غطت قضايا تصميم الدساتير التي برزت في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وقام زيد العلي، الخبير الرئيسي في بناء الدساتير، بدور المستشار أثناء إعداد الدراسات المذكورة وأشرف على مشاركة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في عملية الصياغة. وقدم المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دعمًا ماديًا وفنيًا للدراسات الثلاث الأخيرة من هذه السلسلة.

نشرت الدراسات الثلاث الأولى من السلسلة بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. أما الدراسات الثلاث الأخيرة فقد نشرت بالتعاون بين مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد أعدت التقارير الستة بهدف استخدامها كأدوات مشاركة لدعم أنشطة بناء الدساتير في المنطقة. والتقارير الستة هي:

- المحاكم الدستورية بعد الربيع العربي: آليات التعيين والاستقلال النسبي للقضاء (ربيع ٢٠١٤).
- النظام شبه الرئاسي كآلية لتقاسم السلطة: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- النظام المالي للأحزاب السياسية: الإصلاح الدستوري بعد الربيع العربي (ربيع ٢٠١٤).
- مكافحة الفساد: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- اللامركزية في الدول الموحدة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).
- النفط والغاز الطبيعي: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (خريف ٢٠١٤).

يمكن الاطلاع على التقارير المذكورة على الرابطين: [www.constitutionaltransitions.org](http://www.constitutionaltransitions.org) و [www.idea.int](http://www.idea.int)، ولمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: [www.constitutionaltransitions.org](http://www.constitutionaltransitions.org)

## شكر وتقدير

يتوجه مؤلفو هذه الدراسة بالشكر إلى جورج أندرسون (مركز العمليات الانتقالية الدستورية)، وجينيفر كانوز (كلية الحقوق بجامعة نيويورك)، وعلياء الدالي (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، وخديجة معلا (تونس)، وأحمد الورفلي (مكتب الرئيس التونسي)، ومحمد شفيق صرصار (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات التونسية)، وجيوفري بريفييت (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي). ووجهات النظر الواردة في هذا التقرير، وكذلك أية أخطاء فيه، هي مسؤولية المؤلفين دون سواهم.

لقد جرى اختبار العديد من الأفكار الواردة في هذه الدراسة في مؤتمر انعقد في تونس العاصمة في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤ وحضره أكاديميون تونسيون، وخريجون قانونيون، وأعضاء في الجمعية التأسيسية التونسية، ومستشارون قانونيون من الدولة التونسية. ونحن ممتنون للاقتراحات المفيدة التي قدمها المشاركون في المؤتمر.

تم إعداد هذه الدراسة من قبل مركز العمليات الانتقالية الدستورية بمساعدة من طلاب كلية الحقوق بجامعة نيويورك. ولا يدعي هذا التقرير تمثيل الآراء المؤسسية لكلية الحقوق بجامعة نيويورك. وجميع الترجمات إلى الإنكليزية المشار إليها في متن التقرير غير رسمية إلا إذا أُشير إلى العكس.



يحتل القانون الدستوري المقارن مكانة محورية في صميم عملية بناء الديمقراطية وتطويرها. وقد دأب الباحثون القانونيون وصانعو السياسات وواضعو الدساتير والقضاة في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرحح أن تنتج في بلدانهم. والمنطقة العربية ليست استثناء في هذا الصدد. فمنذ عام ٢٠١١، شهد عشرة من بلدان المنطقة على الأقل إما استبدالاً لأطرها الدستورية أو إصلاحاً لها أو إعادة نظر فيها. وفي هذا السياق، ساهمت المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية في الدراسات والأبحاث القانونية الموجودة سابقاً من خلال نقل معارف جرت مراكمتها في بلدان أخرى قريبة من المنطقة. وقد تُرجمت عشرات الدساتير الأجنبية إلى اللغة العربية، وجرى تحليل أطر دستورية حالية في المنطقة، وأُجريت دراسات مقارنة بينت كيف يمكن استخدام الخبرة الدولية والخارجية للمساعدة في حل المشاكل المحلية للبلد المعني.

وفي عام ٢٠١٢، أقامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية شراكة هدفها إعداد سلسلة من الدراسات الإقليمية عن قضايا القانون الدستوري التي تحظى بأهمية خاصة في المنطقة العربية. وتم في السنة الأولى من عمر الشراكة نشر ثلاث دراسات تناولت تركيبة المحاكم الدستورية، والأنظمة شبه الرئاسية بصفتها آلية لتقاسم السلطة، وتنظيم تمويل الأحزاب السياسية من خلال الإصلاح الدستوري. وانضم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الشراكة في عام ٢٠١٣ ولعب دوراً أساسياً في إغناء وتوسيع الدراسات الثلاث بما فيها دراسة اللامركزية هذه. ولقد اتسم إعداد هذه الدراسات المقارنة عن القانون الدستوري بطبيعة عالمية وإقليمية حقيقية شملت مساهمات ونقاشات وتبادل آراء بين عدد كبير من المؤسسات والأفراد من المنطقة العربية وأمريكا الشمالية وأوروبا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغيرها. وقد فعل معدو الدراسات، مؤسسات وأفراد، ذلك أملاً منهم في أن يكون نشرها مفيداً للعلماء والباحثين وصناع السياسات وواضعي الدساتير والقضاة والمحامين في عموم المنطقة. واستخدمت الدراسات الثلاث منهجية مقارنة، بيد أن هدفها النهائي كان تقديم المساعدة للجهود المبذولة لتحديث وإصلاح الأطر الدستورية في المنطقة العربية.

إن الدراسات التي أعدتها المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تتجاوز المواضيع العامة التي كانت عمليات الإصلاح الدستوري تتطرق إليها عادة. فهي تركز بدلاً من ذلك على جوانب تفصيلية ومحددة تَقَرَّر أنها ذات أهمية خاصة للمنطقة. وقد تجاوزوا وواضعو ومصالحو الدساتير نقاش المبادئ العامة كفصل السلطات واستقلالية القضاء والحقوق الأساسية وركزوا، لاسيما منذ عام ٢٠١١، تركيزاً أكبر على الآليات التي يمكن وينبغي تصميمها لضمان استخدام المبادئ العامة المذكورة أعلاه في نهاية المطاف لتحسين

الحكم الرشيد ومستويات المعيشة في المنطقة ككل. وهكذا مثلاً بالنسبة لمبدأ استقلال القضاء بصفته مبدأً عامًا قبل به وتبناه عدد كبير من دساتير المنطقة، يدور النقاش اليوم ليس على ضرورة أن تكون المحاكم مستقلة عن فروع الحكم الأخرى بل بالأحرى على ماهية الآليات التي يمكن وينبغي إدراجها في دساتير المنطقة لزيادة احتمال أن تصبح المحاكم، بما فيها المحاكم الدستورية، في وضع يوفر العدالة للناس بدون التأثير بالنزوات السياسية.

تركز هذه الدراسة على العلاقة بين القانون الدستوري واللامركزية. فعلى الرغم من أن عددًا كبيرًا من الدساتير العربية تضمن منذ عقود أحكامًا بضرورة تبني شكل من أشكال اللامركزية في الحكم، فإنها التزمت الصمت حيال التفاصيل وتركت كل شيء للقوانين، وهو ما يعني في النهاية أن معظم تلك البلدان لم يحرز سوى تقدم ضئيل جدًّا نحو أشكال مهمة للحكم المحلي. وكانت النتيجة، في جانب منها، أن توسعت الفجوة بين المراكز الحضرية الكبرى (التي تتمتع بخدمات عامة جيدة نسبيًا) والمناطق الريفية في نصف القرن الماضي، إضافة إلى هجرة كانت تجري في جميع أنحاء المنطقة من الريف إلى المدن الكبرى، مما أدى في بعض الأحيان إلى ظهور الأحياء العشوائية الفقيرة التي توسعت بشكل كبير. ويدرس هذا التقرير تلك المسألة الهامة بهدف ملموس هو تحديد مستوى التفصيل والمبادئ التي ينبغي إدراجها في الدستور لزيادة احتمال تحويل اللامركزية من نظرية إلى واقع، وأنها ستساعد في تحسين مستويات المعيشة في جميع أنحاء المنطقة. ويدرس التقرير الأطر القائمة في المنطقة، بما في ذلك بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام ٢٠١٠، فضلًا عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

في الختام، تعرب المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز العمليات الانتقالية الدستورية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن امتنانهم العميق لمؤلفي هذه الدراسة ولجميع الأفراد الذين تولوا مراجعة مضمونها والتعليق عليه وتقديم مساهماتهم طوال مرحلة الصياغة. فلولاهم لم تكن هذه الدراسة لترى النور. وكلنا ثقة بأن جهودهم ستساهم في تحسين الأطر الدستورية في المنطقة.

## المحتويات

١٢	ملخص تنفيذي.....
١٢	الأنظمة الفيدرالية مقابل الأنظمة الموحدة اللامركزية.....
١٣	أبعاد اللامركزية.....
١٥	تحليل قضايا محددة.....
١٥	بنية اللامركزية وإجراءاتها: الحدود الداخلية ومستويات الحكم.....
١٧	اللامركزية السياسية.....
١٩	التنفيذ وتسلسل الخطوات.....
٢٠	خيارات لتصميم الدستور.....
٢٢	الجزء الأول: مقدمة.....
٢٢	١-١ اللامركزية في الديمقراطيات الجديدة.....
٢٣	٢-١ تعريف اللامركزية.....
٢٣	١-٢-١ أبعاد اللامركزية.....
٢٥	٢-٢-١ اللامركزية مقابل الفيدرالية.....
٢٦	٣-١ ثلاث فوائد للامركزية.....
٢٦	١-٣-١ تحسين الكفاءة في تقديم الخدمات.....
٢٧	٢-٣-١ معالجة الإهمال.....
٢٧	٣-٣-١ تعزيز المواطنة الديمقراطية.....
٢٩	٤-١ الاتجاه العالمي نحو اللامركزية.....
٣٠	١-٤-١ أطر اللامركزية في الدساتير.....
٣٠	٢-٤-١ أهمية الظروف المحلية لكل بلد.....
٣٢	٥-١ اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٣٢	١-٥-١ الأساس التاريخي لهياكل الدولة المركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٣٣	٢-٥-١ نشوء هياكل الحكم المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٣٤	٣-٥-١ الربيع العربي واللامركزية.....
٤٠	الجزء الثاني بنية اللامركزية: الحدود الداخلية ومستويات الحكم.....
٤٠	١-٢ الحدود الداخلية.....
٤٠	١-١-٢ الترسيم الأولي للحدود الجغرافية للحكومات المحلية.....
٤٣	٢-١-٢ التغيير اللاحق للحدود الجغرافية للحكومات المحلية.....
٤٧	٢-٢ مستويات الحكومة: اللامركزية غير المتماثلة.....
٤٩	١-٢-٢ أنظمة حكم محلية متميزة للمناطق الحضرية والريفية.....
٥٢	٣-٢ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٥٢	١-٣-٢ خيارات لتصميم الدستور.....
٥٢	٢-٣-٢ تطبيق الخيارات على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مصر وتونس.....

٥٤	..... الجزء الثالث اللامركزية السياسية.....
٥٤	..... ١-٣ طرق اختيار الفرعين التنفيذي والتشريعي للحكم المحلي.....
٥٥	..... ١-٣ الانتخابات المباشرة مقابل غير المباشرة - الموازنة بين الديمقراطية والشعبوية والسيطرة
٥٥	..... ٢-٣ تقييم الانتخابات المباشرة وغير المباشرة.....
٥٧	..... ٢-٣ الهياكل السياسية للحكم المحلي.....
٥٧	..... ١-٢-٣ النماذج.....
٦٥	..... ٣-٣ التعاون بين الحكومات المحلية.....
٦٦	..... ٤-٣ العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية.....
٦٧	..... ١-٤-٣ صلاحيات «تدخل» الحكومة المركزية.....
٧٢	..... ٥-٣ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٧٢	..... ١-٥-٣ تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة.....
٧٦	..... الجزء الرابع التنفيذ وتسلسل الخطوات.....
٧٦	..... ١-٤ اعتبارات أولية.....
٧٦	..... ١-٤ التخطيط.....
٧٧	..... ٢-١-٤ الإطار القانوني.....
٧٩	..... ٢-٤ تسلسل خطوات اللامركزية.....
٧٩	..... ١-٢-٤ اللامركزية الموحدة.....
٨٢	..... ٢-٢-٤ اللامركزية التدريجية.....
٨٦	..... ٣-٢-٤ اللامركزية متعددة الوتيرة.....
٨٨	..... ٣-٤ إستراتيجيات اللامركزية: آليات الرصد والتقييم.....
٨٩	..... ١-٣-٤ نظام التقييم الميداني السريع في الفلبين.....
٨٩	..... ٢-٣-٤ النهج الأوغندي الخاص في المساءلة.....
٩٠	..... ٤-٤ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.....
٩١	..... ١-٤-٤ أفضل الممارسات الصاعدة.....
٩١	..... ٢-٤-٤ تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة.....
٩٣	..... الخلاصة: هل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهيأة للامركزية؟.....
٩٦	..... المراجع.....
٩٦	..... الدساتير.....
٩٧	..... التشريعات.....
٩٨	..... المصادر الثانوية.....
١١٤	..... الهوامش.....

# اللامركزية في الدول الموحدّة: أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

## ملخص تنفيذي

تقضي اللامركزية بنقل المسؤولية والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى حكومات الأقاليم أو المناطق أو كليهما. وهي تعمق القيم الديمقراطية وتحسن جودة الحياة في المجتمعات المحلية المهملة، وهي بالتالي موضوع مهم ينبغي أخذه بعين الاعتبار أثناء عمليات الانتقال إلى الديمقراطية. ويتناول هذا التقرير أهمية اللامركزية في هذه العمليات و(إعادة) البناء الدستوري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

كما يبحث التقرير الفوائد التي تبشر بها اللامركزية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مع السير في إعادة البناء الديمقراطي. وهو يوضح أن إعادة البناء الديمقراطي تتيح فرصة طيبة لإرساء نظام حكم محلي لامركزي. ويهدف التقرير إلى جعل خيارات التصميم الدستوري التي يوردها ويحللها مرجعاً تستند إليه البلدان في التحول إلى اللامركزية السياسية.

يتمحور التقرير حول اللامركزية في البلدان الموحدّة. ففي حين أن البلدان الفيدرالية عادة ما تنقل السلطة السياسية إلى حكومات المناطق (بمعنى المحافظات أو الولايات) لا تشتمل البلدان الموحدّة بالضرورة على وحدات سياسية مناطقيّة. لذا فإن مستوى الحكومة المحلي (البلديات أو المقاطعات) أنسب لأن يكون محل اعتبار البلدان الموحدّة اللامركزية أو البلدان الموحدّة التي هي في طور التحول إلى اللامركزية، وبالتالي يركز التقرير على لامركزية السلطة السياسية عبر نقلها إلى الحكومات المحلية.

يورد التقرير العديد من الدراسات والأمثلة العيانية ويحللها من ناحية فائدتها لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما يقدم تحليلاً للإصلاحات الدستورية الحديثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في ضوء الدراسات العيانية وأفضل الممارسات العالمية الناشئة في مجال اللامركزية.

## الأنظمة الفيدرالية مقابل الأنظمة الموحدّة اللامركزية

إن نقل المسؤوليات والصلاحيات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية أمر يحدث في الدولة الفيدرالية والدولة الموحدّة على السواء، لكن من المهم أن نميز بين اللامركزية والفيدرالية. ففي حين تمثل الفيدرالية إحدى صور اللامركزية، يختلف النظام الفيدرالي عن النظام اللامركزي الموحد من ناحيتين جوهريتين. الأولى هيكلية، حيث يقضي النظام الفيدرالي باللامركزية والمسؤولية والسلطة وتحويلهما إلى حكومات مستكملة الهياكل على مستوى المحافظة أو الإقليم. وتكون المحافظات نفسها ممثلة في مؤسسات الحكم المركزية، كأن يكون ذلك مثلاً في الغرفة العليا للسلطة التشريعية.

فلا بد أن يكون لدى الأمم الفيدرالية عادة: (١) مستويان على الأقل من الحكومة منصوص على صلاحياتهما في الدستور، (٢) تمثيل حكومات الأقاليم في السلطة التشريعية الوطنية. وفي المقابل نجد في الأنظمة الموحدة أن المستويات الدنيا من الحكومة ليست بالضرورة منصوصاً عليها في الدستور، كما أنها ليست ممثلة في السلطة التشريعية الوطنية. وأيضاً تكون الأقاليم في الأنظمة الفيدرالية عموماً أقل عدداً وأكبر حجماً وأكثر استقلالاً وأوسع وأضمن صلاحيةً من الحكومات المحلية في الأنظمة الموحدة.

الشيء الثاني هو الاختلاف الموجود غالباً بين أهداف الفيدرالية من ناحية وأهداف اللامركزية في بلد موحد من ناحية أخرى. فقد يكون هدف النظام الفيدرالي تخفيف التوترات بين جماعات معينة في مجتمع متنوع، وغالباً ما تكون هذه الجماعات موجودة في مناطق جغرافية متميزة ضمن البلد، وربما تطالب بدرجة ما من الاستقلال المناطقي. وقد يسمح منح المحافظات أو الأقاليم درجة كبيرة من الاستقلال السياسي والسلطة على المسائل المتعلقة بالسياسات إلى جانب تمثيل مصالح الأقاليم في بعض هياكل الحكم المركزية، بأن تجتمع الأمة تحت علم واحد حتى وإن كانت هناك اختلافات كبيرة في الهوية والثقافة واللغة والخيارات السياسية بين مختلف المناطق داخل هذا البلد. وعلى النقيض من ذلك، عادة ما تكون اللامركزية في بلد موحد أقل اهتماماً بتلبية النداءات الداعية إلى استقلال الأقاليم وأكثر اهتماماً بزيادة فعالية تقديم الخدمات على المستوى المحلي أو البلدي.

للامركزية درجات: فهناك عدد متزايد من البلدان الموحدة آخذ في أنظمة حكم لامركزية، والنتيجة هي أن نقل المسؤولية والصلاحيات إلى الحكومات المحلية أمر يزداد صلة بقضايا تصميم الدساتير في أنظمة الحكم الموحدة. وحتى عندما يكون إنشاء نظام الحكم اللامركزي قد تم بموجب تشريع، على الإطار الدستوري للبلد أن يدرس مسألة لامركزية الحكم.

### أبعاد اللامركزية

هناك ثلاثة أبعاد للامركزية وهي اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية في المالية العامة. وتشتمل اللامركزية السياسية على نقل الصلاحيات من الحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم إلى الحكومات المحلية، وهي قادرة على تعزيز «المواطنة الديمقراطية» بتوسيع المشاركة السياسية وزيادة قدرة المواطنين على مساءلة الجهات الفاعلة السياسية. كما أنها مهمة للديمقراطيات الجديدة في البلدان التي لها تاريخ من الحكم الاستبدادي شديد المركزية بقيادة زعماء سياسيين غير خاضعين لمساءلة الشعب. وعلى الرغم من الصلات الوثيقة بين أبعاد اللامركزية الثلاثة، يركز هذا التقرير بالدرجة الأولى على اللامركزية السياسية.

يمكن أن يكون نظام الحكم اللامركزي لامركزياً بدرجات متفاوتة على امتداد كل من الأبعاد الثلاثة. وتزيد اللامركزية السياسية المساءلة السياسية لمسؤولي الحكم المحلي أمام الجماهير المحلية بسماحها

بانتخاب المسؤولين المحليين محلياً. واللامركزية الإدارية هي نقل مسؤولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى الحكومات أو الكيانات الإدارية في الأقاليم أو المناطق. واللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية ليستا بالضرورة مرتبطتين، إذ ربما تكون هناك حكومة محلية منتخبة محلياً ولا مركزية سياسياً تتحمل قليلاً المسؤوليات الإدارية، في حين ربما يكون هناك كيان إداري محلي يتحمل مسؤوليات عن تقديم الخدمات مع بقاءه مسؤولاً سياسياً أمام الحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم دون مسؤولين منتخبين محلياً. وأخيراً فإن اللامركزية في المالية العامة هي توزيع موارد للحكومات المحلية وإعطاءها صلاحيات خدمات معينة.

للامركزية أربع فوائد رئيسية من حيث المبدأ وهي:

- ١- تحسين تقديم الخدمات: تتيح اللامركزية للحكومات المحلية تكييف الخدمات لتلائم الحاجات المحلية واختيار السياسات الملائمة دون موافقة الحكومة المركزية.
- ٢- معالجة إهمال المناطق المهمشة بإرساء هيكل حكم محلي قادرة على تمثيل الحاجات المحلية، وفي نهاية المطاف تشجيع توزيع الموارد العامة على المناطق التي تحتاجها، وهذا بدوره يشجع التنمية على المستوى المحلي.
- ٣- تشجيع المواطنة الديمقراطية من خلال زيادة درجة المساءلة وتوسيع مشاركة المواطنين وتجزئة السلطة المركزية وتعزيز المنافسة السياسية.
- ٤- الحفاظ على وحدة البلد واستقراره.

هناك اتجاه عالمي قوي نحو زيادة اللامركزية وبالأخص في البلدان النامية. لكن معظم دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا طورت، تاريخياً، هيكل حكومية شديدة المركزية والاستبداد وذات ممارسات ديمقراطية ضعيفة. ولطالما استغلّت النخب السياسية في المنطقة النزعة القومية وفترات الصراع الداخلي والإقليمي لترير الحاجة إلى دولة مركزية قوية. ونتيجة لذلك، تراوحت اللامركزية بين الضعيفة والمعدومة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبشكل سقوط الحكومات الاستبدادية إثر انتفاضات الربيع العربي - التي ثارت إلى حد ما بسبب السخط في المناطق الواقعة خارج العواصم - فرصة لدول المنطقة كي تعيد النظر في مسألة اللامركزية. لكن كلاً من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ يتخذ نهجاً حذراً حيال اللامركزية، تاركاً كثيراً من التفاصيل بالغة الأهمية لتشريعات تُسنّ فيما بعد.

في ضوء ذلك، هناك فرصة لكي يتصدى الإصلاح الدستوري في المنطقة لمسائل اللامركزية ولكي تعزز التشريعات في مصر وتونس التحركات الدستورية الطفيفة التي اتُخذت حتى الآن نحو اللامركزية. ويهدف هذا التقرير إلى الجمع بين أفضل الممارسات العالمية في عدد من عناصر اللامركزية المتميزة،

وذلك باستعراض ترتيبات اللامركزية حول العالم، بغرض تقديم هذه الممارسات العالمية كخيارات لمزيد من اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وبالتالي يدرس اللامركزية في سياق المنطقة ويسلط الضوء على قيمتها أو ارتباطها بتجارب الانتقال الدستوري في المنطقة.

يبحث هذا التقرير ثلاثة عناصر رئيسية لنظام اللامركزية في البلدان الموحدّة:

- ١- بنية اللامركزية بما في ذلك ترسيم حدود وحدات الحكم المحلي وتصميم مختلف مستويات الحكم؛
- ٢- الجوانب السياسية للامركزية بما في ذلك عمليات اختيار الأجهزة التنفيذية والتشريعية المحلية، والعلاقة بين وحدات الحكم المحلي، والعلاقة بين الحكومات المركزية والمحلية؛
- ٣- تنفيذ برنامج اللامركزية وتسلسل خطواته ورصده.

### تحليل قضايا محددة

#### بنية اللامركزية وإجراءاتها: الحدود الداخلية ومستويات الحكم

تشمل بنية اللامركزية الاعتبارات الجغرافية كعدد الحكومات المحلية وحجمها وحدودها، والاعتبارات المؤسسية/الهيكلية بشأن مختلف طرق توزيع المسؤولية والسلطة بين مستويات الحكم.

يشتمل ترسيم الحدود الداخلية على اعتبارات موضوعية وإجرائية. فمن الناحية الموضوعية نجد أن المعايير الرئيسية التي يمكن على أساسها تقرير الحدود الجغرافية هي (١) التمثيل والديمقراطية؛ (٢) الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية؛ (٣) الهوية؛ (٤) الحدود القائمة من قبل؛ (٥) الإصلاحات الأوسع. ويمكن للوزن الذي يقيمه النظام لهذه المعايير أو الأولوية التي يعطيها إياها في رسم حدود الوحدات الجغرافية للنظام اللامركزي أن يعزز أهداف اللامركزية أو يعرقلها. فعندما يكون الهدف الرئيسي لبلد ما هو تحسين تقديم الخدمات، ينبغي لحدود الحكومة المحلية أن تمنح أولوية للكفاءة والاعتبارات الاقتصادية كالقدرات والجغرافيا والموارد.

وتتباين إجراءات الترسيم الأولي للحدود الداخلية. فقد يتم تقرير هذه الحدود أولاً في إطار عملية صياغة الدستور العامة وتخرج إلى النور بالتوازي مع الدستور الجديد. وقد تتولى تقرير الحدود هيئة مستقلة أو مجلس لترسيم الحدود مشكلاً خصباً لهذا الغرض ويسير عمله مستقلاً عن المفاوضات الجارية بشأن الدستور الجديد. وفي كثير من البلدان التي رسمت حدوداً داخلية أثناء الانتقال الدستوري، دُعي أفراد الجمهور والمجتمع المدني لتقديم وجهات نظرهم بشأن المقترحات الخاصة بالحدود الجديدة.



تحدث التغيرات الديمغرافية باستمرار، مع انتقال الناس بين المدن ومن الريف إلى المدينة. وللتعرف على هذه التغيرات واستيعابها، ربما يحتاج الأمر إلى إجراء تغييرات على حدود مناطق الحكم المحلي. وتشتمل هذه التغييرات على عنصرين أولهما مقترح بالتغيير، وثانيهما الإجراء الخاص بإنفاذ التغييرات المقترحة. فيمكن مثلاً تقديم مقترحات تغيير الحدود الداخلية من قبل السلطة التشريعية الوطنية وحدها أو السلطة التنفيذية الوطنية وحدها أو الاثنين معاً بالإضافة إلى هيئة مستقلة أو من قبل هيئة مستقلة بمفردها. وربما يمارس المجتمع المدني وأشخاص من الجمهور الضغط على هذه المؤسسات لإحداث التغييرات، لكن المجتمع المدني عادة لا يكون قادراً على ابتداء تغييرات حدودية رسمياً. وفي حالات اندماج حكومتين محليتين أو أكثر، ربما يبتدر التغيير الحكومات المحلية المعنية. وربما تكون صلاحية الموافقة على التغييرات الحدودية أو إحداثها منوطة بالسلطة التشريعية الوطنية أو بالسكان المحليين عن طريق استفتاء.

تتمتع معايير وإجراءات تغيير الحدود الداخلية بأهمية حاسمة لضمان حدوث هذه التغييرات بشكل شفاف وعادل ومبرر. فقد تشمل المعايير مثلاً وسائل الاتصال، والمعلم الجغرافية، والكثافة السكانية والاتجاهات الديمغرافية، والجدوى الاقتصادية وتكلفة الإدارة، ورغبات الأهالي المعنيين، والبنية التحتية المادية والبشرية، والروابط التاريخية والثقافية، والأهداف التي سيتم تحقيقها من خلال اللامركزية. ويجوز فرض حظر على تقسيم أو دمج كيانات حكومية لمنع حدوث تغييرات من شأنها تقليل دخل أو سكان أو مساحة أرض الوحدة الجديدة إلى ما دون شروط إنشاء وحدة جديدة.

إذا كانت الحكومة المركزية هي الجهة الوحيدة المعنية بتغيير الحدود الداخلية، فرمما تنشأ فرص للتلاعب الحزبي. فمن الجائز أن يسعى الحزب الحاكم في الحكومة المركزية إلى تقويض الأحزاب السياسية المعارضة بتقليل وحدات الحكم المحلي التي تسيطر عليها تلك الأحزاب أو إلغائها، أو بتعزيز المحسوبية السياسية عبر توسيع المناطق الجغرافية التي يسيطر عليها الحزب الحاكم. ومع ذلك فإن الحكومة المركزية غالباً ما تكون في أفضل وضع لتقييم قدرات وحدات الحكم المحلي على تنفيذ السياسة الوطنية وهل إجراء تغييرات في حدود الحكومات المحلية عمل مبرر. وبالتالي فالنهج الأمثل هو الذي يضمن مشاركة الحكومة المركزية، لكن لا يسمح لها بإحداث تغييرات من طرف واحد في حدود الحكومة المحلية دون إشراك واحدة على الأقل من الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة (مثلاً، السلطة التشريعية الوطنية، أو هيئة مستقلة، أو الأهالي أنفسهم معبرين عن رأيهم من خلال استفتاء).

بعد تقرير الحدود الجغرافية ووضع معايير وإجراءات تغيير الحدود الداخلية، تكون المسألة التالية هي كيفية نقل السلطة السياسية إلى وحدات الحكم المحلي المعنية. قد تختار بعض البلدان هيكلاً غير متماثل لا تكون درجة الاستقلال أو السلطة المنقولة في إطاره متطابقة بالضرورة. فترتيبات الاستقلال الخاصة، على سبيل المثال، تمنح وحدات معينة صلاحيات خاصة ليست ممنوحة للأخرى،

أو تؤسس نظم حكم محلي متميزة للمناطق الحضرية والريفية. كما تتناسب الترتيبات غير المتشابهة مع استيعاب الاختلافات بين المدن. فربما تنشئ دولة ترتيباً تنظيمياً خاصاً لعاصمتها، مما يتيح لها حكماً ذاتياً وفقاً لحاجاتها الفريدة بصفتها العاصمة.

قد توضع آليات لضمان تعاون الحكومات المحلية فيما بينها وتنسيق أنشطتها للقضاء على الازدواجية وعدم الكفاءة في تقديم الخدمات، من ضمنها الاتفاقيات البينية، والاندماج، ومستوى الحكومة الآتي الذي يجمع بين العديد من الحكومات المحلية في منطقة حضرية واحدة، وآليات أو مؤسسات تنسيق أخرى.

### اللامركزية السياسية

تتقضي اللامركزية السياسية بنقل السلطة السياسية من مستويات الحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم إلى الحكومات المحلية أو من الحكومة المركزية إلى حكومات الأقاليم. وتؤثر اللامركزية السياسية على اللامركزية المالية والإدارية نظراً لتشابه أبعاد اللامركزية الثلاثة. وعلى الرغم من أن تقريرنا هذا يركز في المقام الأول على تطبيق اللامركزية السياسية في مستوى الحكم المحلي، فسوف نناقش بعدي اللامركزية الآخرين بقدر صلتها باللامركزية السياسية.

تتألف اللامركزية السياسية من (١) سلطة المواطنين المحليين في اختيار مسؤولين تشريعيين وتنفيذيين محليين؛ (٢) القواعد التي تنظم العلاقات بين مختلف وحدات الحكم المحلي؛ (٣) القواعد التي تنظم العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ويمكن للامركزية السياسية تعزيز «المواطنة الديمقراطية» (أي ارتباط المواطن الوجداني بأمته وإحساسه بأن العملية السياسية عمليته) عبر توسيع المشاركة السياسية وزيادة قدرة المواطنين على مساءلة الأطراف السياسية.

أولاً: اختيار المسؤولين العموميين المحليين قرار مهم له تداعيات كبيرة، ولا توجد طريقة مثلى واحدة لاختيار المسؤولين العموميين. واختيار النظام الانتخابي قرار سياسي يتعلق بسياق محدد وليس قراراً فنياً محضاً. وتوجد بشكل عام ثلاث طرق لاختيار المسؤولين المحليين وهي: الانتخابات المباشرة، أو الانتخابات غير المباشرة، أو التعيين من قبل مستوى حكومة آخر. بالإضافة إلى ذلك، يجب اختيار مسؤولين محليين لشغل كلتا المؤسسات التشريعية والتنفيذية (لا يتم أبداً انتخاب المركز الثالث من مراكز السلطة السياسية في الحكومة الديمقراطية، وهو الجهاز البيروقراطي، نظراً لطبيعته الفنية). يتمخض عن هذا أربع طرق عامة تنظم بها السلطان التنفيذية والتشريعية للحكم المحلي وهي:

١- سلطة تشريعية منتخبة انتخاباً مباشراً وسلطة تنفيذية منتخبة انتخاباً مباشراً، وتُنتخب كل منهما في انتخابات منفصلة؛

٢- سلطة تشريعية منتخبة انتخاباً مباشراً وسلطة تنفيذية معينة من قبل الحكومة المركزية (أو الإقليمية)؛

٣- سلطة تشريعية منتخبة انتخاباً مباشراً وسلطة تنفيذية منتخبة انتخاباً غير مباشر؛

٤- مجلس تشريعي وتنفيذي منتخب انتخاباً مباشراً لكن مشترك.

ثانياً: تهدف القواعد التي تنظم العلاقات بين مختلف الحكومات المحلية عموماً إلى تعزيز التعاون بين الحكومات المحلية وضمان الوفاء بالمعايير الموحدة للحكم في عموم البلد. ويخلق ازدياد التنافس بين الحكومات المحلية الساعية إلى جذب منشآت الأعمال والسكان حافزاً للحكومات المحلية كي تنافس إحداها الأخرى في المعدلات الضريبية، وتكاليف الامتثال، ومعايير العمل، والمعايير البيئية، وغيرها من المعايير. بل وربما تستنزف هذه الحكومات المتنافسة، في حالة غياب التنسيق بينها، الموارد المشتركة على نحو يتعارض مع مصالح البلد ككل على المدى البعيد. ويمكن لتشريع نموذجي تصوغه الحكومة المركزية أو مؤسسة وطنية غير حكومية وتبناه الحكومات المحلية أن يقضي على هذه المشكلات ويضمن معايير موحدة لجميع الحكومات المحلية. وربما تنسق المنتديات بين الحكومية أو المؤسسات الأخرى وظائف الحكومات المحلية العديدة.

ثالثاً: تنظم اللامركزية العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وهي لا تعني عدم وجود سلطة ناظمة مركزية، بل تعني بالأحرى تحويل دور الحكومة المركزية إلى دور يتمثل في وضع معايير مساءلة مرجعية ومتابعة امتثال الحكومات المحلية لتلك المعايير. وفي أحوال كثيرة، تكلف الحكومات المحلية بتنفيذ إطار قانوني أو إطار سياسات صيغ على مستوى المركز أو مستوى الأقاليم. وقد تشمل السلطة التنظيمية المنوطة بالحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم صلاحية الحكومة المركزية لأن تتولى سلطة أداء وظائف الحكومات المحلية في المواقف التي تعجز فيها الأخيرة عن أداء تلك الوظائف بفعالية أو عن استيفاء المعايير المرجعية، وهو ما يُعرف بصلاحية «التدخل».

لكن من دون تدابير وقائية كافية، قد تسيء الحكومة المركزية استعمال صلاحية التدخل لمعاقبة مسؤولي الحكم المحلي أو الناخبين في وحدات الحكم المحلي على القيام باختيار سياسي مشروع أو اختيار سياسة مشروعة لا تتفق معها الحكومة المركزية. ولمنع إساءة استعمال هذه السلطة يجب تحديد الظروف أو الأحوال التي تستدعي استخدام صلاحيات التدخل تحديداً واضحاً، والأفضل أن يكون هذا في الدستور، لكن على الأقل في تشريع عادي. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يحدد الدستور أو القانون بوضوح متى تنتهي الظروف أو الأحوال التي تستدعي التدخل، كما يجب تحديد نطاق صلاحيات التدخل بوضوح، وأن يكون بمقدور القضاء ممارسة رقابة مجدية.

## التنفيذ وتسلسل الخطوات

تتبنى البلدان التي تنفذ اللامركزية عادةً أحد ثلاثة طرق مختلفة وهي: الموحد أو التراكمي أو متعدد السرعات.

ففي النهج الموحد، ينفذ البلد اللامركزية المالية والإدارية والسياسية بشكل موحد، حيث تتولى كل وحدة حكم محلي مسؤولية مالية وإدارية وسياسية في الوقت نفسه. ويمكن أن يحدث هذا بسرعة «دفعاً واحدة» أو على مدى فترة زمنية أطول. وربما يكون نهج «الدفع الواحدة» السريع مسوِّغاً، مثلاً، أثناء أزمة اقتصادية أو تحول من حكم استبدادي إلى حكم ديمقراطي، حيث تكون الفرصة أمام إحداث تغيير منظم ضيقة. وتشكل اللامركزية السريعة تحديات في تنسيق أفعال المسؤولين على المستويات المركزية والمحلية وفي نقل المسؤوليات إلى الحكومات المحلية قبل أن تطور الخبرة قدرتها على الوفاء بهذه المسؤوليات. ويفضل بعض البلدان تطبيق اللامركزية بشكل موحد لكن على مدى فترة زمنية أطول، مما يمنح الحكومة المركزية والحكومات المحلية وقتاً لتطوير القدرات وإرساء هياكل حوكمة قوية. ومن عيوب العملية التدريجية إمكانية ضعف الحماس تجاه اللامركزية أو الدعم الذي تحظى به مع مرور الوقت، مما يؤدي إلى عودة المركزية وإبطاء بناء القدرات والتنمية على المستوى المحلي.

وتنفذ اللامركزية التدريجية على مراحل متعددة تركز إما على اللامركزية الإدارية أو السياسية بالتوالي. فعند إنجاز اللامركزية الإدارية أولاً، تُنقل المسؤولية عن تقديم الخدمات على المستوى المحلي إلى مكاتب الحكومة المحلية. ويترتب على التركيز على اللامركزية الإدارية أن تكون مساءلة مسؤولي الحكومة المحلية على أفعالهم الإدارية أمام الحكومة المركزية لا أمام السكان المحليين، مما قد يسفر عن إخضاع الحكومات المحلية إلى الحكومة المركزية وعن ترسيخ سياسات الحكومة المركزية. وفي الحالات التي تسبق فيها اللامركزية السياسية اللامركزية الإدارية، يُنتخب مسؤولي الحكومات المحلية من قبل السكان المحليين وبهذا يكونون مسؤولين أمامهم دون أن يكونوا مسؤولين عن تقديم الخدمات. وربما تعزز هذه الإصلاحات التنسيق بين الساسة المحليين الذين يمارسون الضغط بعدئذٍ من أجل تحقيق اللامركزية الإدارية.

وأما في النهج متعدد السرعات، فتتبع اللامركزية الإدارية اللامركزية السياسية بوتيرة تناسب قدرات كل حكومة محلية. وإحدى صور هذا النهج أن تطلب الحكومات المحلية المزيد من المسؤوليات الإدارية، وهو ما يترافق عادةً مع منح موارد كافية للوفاء بهذه المسؤوليات.

يجوز تبني آليات رصد لتقييم وإجراء التعديلات أثناء تنفيذ برنامج اللامركزية وبعده. ومن الطرق المتبعة في هذا الشأن إنشاء مؤسسة أو جهاز رسمي (أو التعاقد مع خبراء من الخارج) للإشراف على برنامج اللامركزية. وهناك طريقة بديلة أكثر تخصصاً تتمثل في إشراك العديد من الأجهزة والجهات

الفاعلة في الإشراف على العملية. وعادة ما تفضي الطريقة الأولى (نظام إشرافي واحد وشامل) إلى تحقيق نواتج أفضل، وإن كانت تتطلب موارد فنية ومالية أكبر.

## خيارات لتصميم الدستور

### بنية اللامركزية وإجراءاتها: الحدود الداخلية ومستويات الحكومة

- وضع معايير وإجراءات لتغيير الحدود الداخلية بمشاركة الحكومات المركزية والمحلية بجانب هيئة مستقلة أو استفتاء.
- توفير برنامج حوكمة خاص للمناطق الحضرية الكبيرة، مثل اعتماد آلية تنسيق باختصاص قانوني وموارد كافية تسمح بالإدارة المتكاملة للمناطق الحضرية.

### اللامركزية السياسية

- تصميم أنظمة انتخابية محلية تلبى الحاجة إلى التمثيل الديمقراطي وتحمي في الوقت نفسه من مخاطر الشعبوية والفساد السياسي.
- وضع آليات للتعاون والتنسيق بين الحكومات المحلية.
- تحديد متى تتدخل الحكومة المركزية في شؤون الحكومات المحلية ولماذا وكيف وإلى متى.

### التنفيذ وتسلسل الخطوات

- تحديد الملامح الجوهرية لنظام اللامركزية في الدستور، بما في ذلك:
    - آليات وإجراءات ترسيم الحدود الداخلية وتعديلها.
    - مبادئ النظام الانتخابي على المستوى المحلي.
    - الصلاحيات والمسؤوليات التفصيلية المنوطة بكل مستوى حكومي.
    - أهداف نظام اللامركزية.
    - الإطار الأساسي أو المخطط العام التي سينفذ وفقاً له نظام اللامركزية.
- في إطار هذه الإرشادات والمبادئ الدستورية الأساسية، يمكن للتشريع العادي أن يقرر تفاصيل نظام اللامركزية.

- وضع خطة شاملة تأخذ في اعتبارها الأهداف المحددة المفترض أن تحققها اللامركزية بالإضافة إلى المناخ السياسي والقيود التي تحد من القدرات المحلية. تقرر هذه الاعتبارات تسلسل خطوات برنامج اللامركزية ووتيرته.
- إرساء آلية رصد مركزية لتقييم وإجراء التعديلات أثناء تنفيذ برنامج اللامركزية وبعده.

نختم الأجزاء ٢-٤ من هذا التقرير بملخص لخيارات التصميم الدستوري ذات الصلة بكل واحدة من القضايا المعينة التي يتم تناولها. ويتلو هذه الخيارات دراسة موجزة لأوضاع مجموعة مختارة من البلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتهدف المقارنة المتجاورة لخيارات التصميم الدستوري والوضع القانوني الحالي إلى السماح للقراء بالتعرف على مجالات التغيير الممكن في بلدان معينة في هذه المنطقة.

## الجزء الأول: مقدمة

### ١-١ اللامركزية في الديمقراطيات الجديدة

اللامركزية هي نقل المسؤولية والسلطة من الحكومة المركزية إلى مستويات أخرى من الحكم أو الإدارة<sup>١</sup>. وقد برزت كقضية محورية في الأجندة الدستورية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، التي عبرت شعوبها عن سخطها من أنظمة الحكم شديدة المركزية. ومن أكبر التحديات التي يواجهها المصلحون السياسيون في المنطقة كيفية معالجة إهمال الأنظمة الحاكمة السابقة المناطق الواقعة خارج العواصم. ويمكن للامركزية، بتحقيقها مساءلة مسؤولي الحكم المحلي أمام السكان المحليين، أن تلبى بعض المطالبات بإعادة اهتمام أكبر للمناطق الريفية والأقل نمواً. ويمكنها علاج التفاوت بين المناطق بضمن المساواة في توزيع الموارد العامة وتحسين تقديم الخدمات العامة ومنح المواطنين فرصاً أكبر للمشاركة بأرائهم في الكيفية التي يُحكمون بها. ونوعاً ما كثرمة لهذه الفوائد، عادة ما تتبنى الديمقراطيات الانتقالية شكلاً ما من أشكال اللامركزية في إطار عملية إرساء الديمقراطية وبناء الدستور.

كثير من الأمم لديه ثلاثة مستويات من الحكومة وهي: المركزي، والإقليمي أو المناطقي، والمحلي أو البلدي. لكن بعض البلدان الموحدة ليس لديها مستوى الأقاليم، ولديها بدلاً من ذلك حكومة مركزية وحكومات محلية فقط<sup>٢</sup>. ويركز هذا التقرير على لامركزية الحكم المحلي. هناك مصطلحات متنوعة مستخدمة حول العالم للدلالة على المستوى المحلي. فوحدة الحكم المحلي في أوغندا مثلاً تسمى «مديرية»<sup>٣</sup>، فيما تسمى وحدة الحكم المحلي المناظرة لها في كينيا «مقاطعة»<sup>٤</sup>. وهناك بلدان كثيرة تستخدم مصطلحات مثل القرية والبلدة والمدينة والمديرية الريفية لوصف وحدات الحكم المحلية. ونحن نستخدم في هذا التقرير مصطلح «الحكومة المحلية» عموماً، عدا في المناقشات الخاصة بأنظمة الحكم المحلية في بلدان معينة، وفي هذه الحالة نستخدم الاسم الذي يطلقه هذا البلد على وحدة الحكم المحلي.

يبحث هذا التقرير خيارات التصميم الدستوري للحكم المحلي في الأمم الموحدة والطرق التي يمكن أن يساعد بها استخدام اللامركزية على تحسين تقديم الخدمات العامة ومساندة إرساء الديمقراطية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. يقدم الجزء الأول مفهوم اللامركزية، ويناقش فوائد اتباع سياسة لامركزية، ويستعرض التوجه العالمي العام نحو مزيد من لامركزية الحكم، ويقدم تاريخاً موجزاً للحكم المحلي في المنطقة. ويناقش الجزء الثاني بنية اللامركزية، مُركّزاً على (١) الحدود الداخلية (٢) مستويات الحكومة بما في ذلك خيارات التصميم غير المتماثل في شكل أنظمة الحكم المحلي المختلفة للمناطق الحضرية والريفية. ويتناول الجزء الثالث الجوانب السياسية للامركزية، بما فيها عمليات اختبار السلطات التنفيذية والتشريعية المحلية، والعلاقة بين الحكومات المحلية، وكذلك بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ويناقش الجزء الرابع قضايا تنفيذ عملية اللامركزية وتسلسل خطواتها ورصدها.

## ٢-١ تعريف اللامركزية

في النظام اللامركزي، تنقل الحكومة المركزية بعض المسؤوليات والسلطات إلى حكومات الأقاليم أو الحكومات المحلية.<sup>٥</sup>

## ١-٢-١ أبعاد اللامركزية

هناك ثلاثة أبعاد للامركزية وهي اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية في المالية العامة. وغالباً ما تكون هذه الأبعاد متشابكة، وقد تشتمل لامركزية الحكم في كل بلد على مزيج مختلف من الأبعاد الثلاثة، إذ يمكن أن يكون نظام الحكم لامركزياً بدرجات متفاوتة في كل بعد من الأبعاد الثلاثة.<sup>٦</sup>

## ١-٢-١-١ اللامركزية السياسية

من خلال اللامركزية السياسية، تنقل الحكومة المركزية سلطات سياسية إلى الحكومات المحلية.<sup>٧</sup> وتتألف اللامركزية السياسية من ثلاثة عناصر: (١) سلطة المواطنين المحليين لانتخاب مسؤولين تشريعيين وتنفيذيين محليين؛<sup>٨</sup> (٢) العلاقات بين مختلف وحدات الحكم المحلي؛ (٣) العلاقات بين مستويات الحكم المركزية والمحلية. وقد تشمل اللامركزية السياسية أيضاً صلاحية الحكومات المحلية تعيين موظفين حكوميين يكونون مسؤولين أمامها، وبالتالي أمام جمهور الناخبين المحلي.<sup>٩</sup>

## ٢-١-٢-١ اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية هي نقل مسؤولية تقديم الخدمات العامة من الحكومة المركزية إلى وحدات إدارية محلية أو حكومات أقاليم أو حكومات محلية.<sup>١٠</sup> ويتباين مستوى اللامركزية الإدارية، لكنها تطبق عادة بواحد من المستويات التالية (من الأقل شمولاً إلى الأكثر شمولاً):

• **لامركزية الوظائف الإدارية:** لامركزية الوظائف الإدارية هي مسألة جغرافية محضة، حيث تنقل الحكومة المركزية المسؤوليات الإدارية عن خدمات معينة إلى المكاتب المحلية للحكومة المركزية.<sup>١١</sup> وهي لا تشتمل إلا على إعادة توزيع المسؤوليات داخل الحكومة المركزية.<sup>١٢</sup> ولذلك تبقى السيطرة في العاصمة ولا يُنشأ مستوى إضافي من الحكومة.<sup>١٣</sup> وبسبب هذه المحدودية، ينبغي عدم الخلط بين لامركزية الوظائف الإدارية واللامركزية الحقيقية، لكن يمكن أن تكون الأولى خطوة نحو اللامركزية الإدارية الكاملة.<sup>١٤</sup>

• **التفويض:** تنقل الحكومة المركزية المسؤولية الإدارية عن وظائف أو خدمات معينة إلى الحكومات أو الوحدات الإدارية المحلية.<sup>١٥</sup> وبعكس لامركزية الوظائف الإدارية، يشتمل التفويض على مستوى ثانٍ من الحكومة.<sup>١٦</sup> وتعمل الحكومات المحلية كوكلاء عن الحكومة المركزية، حيث تظل مسؤولة أمامها.<sup>١٧</sup> وقد تباشر الحكومة المركزية سيطرة كبيرة على الحكومات المحلية، أو قد

تسمح بدلاً من ذلك بدرجة معقولة من سلطة اتخاذ القرار، مع ضمان الامتثال للسياسة الوطنية في الوقت نفسه.<sup>١٨</sup>

- اللامركزية الإدارية الكاملة: تنقل الحكومة المركزية سلطة اتخاذ القرارات إلى حكومات إقليمية أو محلية مستقلة أو شبه مستقلة،<sup>١٩</sup> وبالتالي تتولى الحكومة المحلية مسؤولية تخطيط وإدارة الوظائف العامة على المستوى المحلي، بما في ذلك سلطة اتخاذ القرارات ووضع السياسات. وعلى خلاف التفويض، تتطلب اللامركزية الكاملة درجة ما من اللامركزية السياسية،<sup>٢٠</sup> مما يسمح للجمهور المحلي بمساءلة المسؤولين المحليين على قراراتهم وتصرفاتهم، وذلك من خلال آلية انتخابات الحكومة المحلية.<sup>٢١</sup>

### ٣-١-٢-١ اللامركزية المالية

اللامركزية المالية هي منح الموارد والمسؤولية عن خدمات معينة إلى الحكومات المحلية.<sup>٢٢</sup> ولا تستطيع الحكومات المحلية، دون شكل ما من أشكال الاستقلال المالي، أداء وظائفها بفعالية، وتصبح عالية على الحكومة المركزية في الموارد.<sup>٢٣</sup> وهناك ثلاثة مجالات رئيسية للامركزية المالية:

- الإنفاق: يتحمل كل مستوى من مستويات الحكومة مسؤولية توفير خدمات معينة ويحتاج إلى تغطية تكاليف تلك الخدمات.<sup>٢٤</sup> وينبغي بوجه عام أن تمنح مسؤولية الإنفاق لمستوى الحكومة الذي يمكنه تقديم الخدمة بأعلى فعالية.<sup>٢٥</sup> فعلى سبيل المثال، ينبغي أن تسند إلى الحكومة المركزية الخدمات ذات الطابع الوطني، كالدفاع، مع تحملها تكاليف المسؤولية عن الخدمات الدفاعية. وفي المقابل نجد أن إنشاء الطرق المحلية عادة ما يُترك لمستويات الحكومة الإقليمية أو المحلية، مع نقل المسؤولية عن تكاليف إنشاء هذه الطرق إلى مستويات الحكومة الإقليمية أو المحلية.<sup>٢٦</sup>

- الإيرادات: هي الضرائب والرسوم التي تحصلها مختلف مستويات الحكومة.<sup>٢٧</sup> ووجود مصدر إيرادات مستقل ضروري لاستقلال الحكومات المحلية.<sup>٢٨</sup> وعند إقرار توزيع الإيرادات، ينبغي أن تقرر إيرادات الحكومة الإقليمية أو المحلية وفقاً لوظائف هذه الحكومات ومسؤوليات الإنفاق المسندة إليها.<sup>٢٩</sup>

- وتُستخدم التحويلات من الحكومة المركزية إلى المحلية لتكملة الإيرادات التي تجمعها الحكومات المحلية بنفسها. ويمكن أن تصحح هذه التحويلات الاختلالات الأفقية بين الحكومات المحلية الناشئة عن تفاوت الإيرادات. كما يمكن أن تعالج أيضاً الاختلالات الرأسية التي تنشأ عندما تجمع الحكومة المركزية معظم الإيرادات لكن تسند حصة كبيرة من مسؤوليات الإنفاق إلى الحكومات المحلية.<sup>٣٠</sup> وتكون التحويلات إما غير مشروطة وإما مربوطة بتقديم خدمات عامة معينة، وهو ما قد يقلص استقلال الحكومة المحلية.<sup>٣١</sup>

اللامركزية المالية مكون حيوي من مكونات عملية اللامركزية الكلية، واتباع خطة سيئة التصميم للامركزية المالية يفاقم التفاوتات القائمة بين المناطق نتيجة التفاوتات في قدرات توليد الإيرادات المحلية، مما قد يتسبب في عدم كفاية الخدمات العامة المقدمة في المناطق الفقيرة نسبياً من البلد.<sup>٣٢</sup>

ينصب تركيز هذا التقرير على اللامركزية السياسية. أما اللامركزية الإدارية والمالية فيتناولهما بقدر صلتهما بالمناقشة الأساسية للامركزية السياسية أو وتأثيرهما عليها، أي لن يتم نقاشهما على حدة.

### ٢-٢-١ اللامركزية مقابل الفيدرالية

على الرغم من الترابط الوثيق بين مناقشات مسألتي اللامركزية والفيدرالية في أغلب الأحوال، ينبغي التمييز دوماً بين مفهوم اللامركزية في الأنظمة الموحدة ومفهوم الفيدرالية. فعلى الرغم من أن الفيدرالية هي إحدى صور اللامركزية - لاسيما على مستوى المناطق أو الولايات أو المحافظات - يختلف النظام الفيدرالي عن النظام الموحد اللامركزي من ناحيتين جوهريتين. الاختلاف الأول هيكلي، حيث يقضي النظام الفيدرالي بتوزيع المسؤولية والسلطة على حكومات مستكملة الهياكل على مستوى المناطق أو الأقاليم. وغالباً ما تكون الأقاليم نفسها ممثلة في مؤسسات الحكم المركزية، كالغرفة العليا للبرلمان مثلاً. تملك الأمم الفيدرالية عادة: (١) مستويين على الأقل من الحكومة صلاحياتهما منصوص عليها في الدستور، (٢) تمثيل حكومات الأقاليم في السلطة التشريعية الوطنية.<sup>٣٣</sup> وفي المقابل نجد في الأنظمة الموحدة أن المستويات الدنيا من الحكومة ليست بالضرورة منصوصاً عليها في الدستور، وهي عادة ليست ممثلة في السلطة التشريعية الوطنية.<sup>٣٤</sup> علاوة على ذلك، تكون الأقاليم في الأنظمة الفيدرالية عموماً أقل عدداً، وأكبر حجماً، وأكثر استقلالاً، وصلاحياتها أوسع وأضمن من الحكومات المحلية في الأنظمة الموحدة.

يتمثل الفارق الثاني في اختلاف الأهداف بين الفيدرالية من ناحية واللامركزية في بلد موحد من ناحية أخرى. إذ تكون الفيدرالية غالباً، لكن ليس دائماً، مدفوعة بالحاجة إلى تقديم حل لمشكلات الانقسام في مجتمعات متباينة قد تطالب فئات مجتمعية محددة فيها (موجودة عادة في منطقة جغرافية معينة في البلد) باستقلال أكبر (الأرجنتين وأستراليا مثالان على البلدان الفيدرالية ذات المجتمعات المتجانسة).<sup>٣٥</sup> إن منح الأقاليم أو المناطق درجة كبيرة من الاستقلال السياسي والسلطة على المسائل المتعلقة بالسياسات، إلى جانب تمثيل مصالح هذه الأقاليم والمناطق في هياكل الحكومة المركزية، يسمح لبلد معين بالتوحد تحت علم واحد حتى لو كانت هناك اختلافات كبيرة في الهوية والثقافة واللغة والخيارات السياسية بين مختلف مناطق هذا البلد. وتستطيع الفيدرالية إيجاد التلاحم الوطني والحيلولة دون انقسام الدولة، عبر اعترافها بالاختلافات السياسية واستيعابها. من عواقب ذلك أن أحد المخاوف الرئيسية في الأنظمة الفيدرالية هو العلاقة القانونية بين مستويات الحكومة (الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم) وتوزيع الاختصاصات أو الصلاحيات بين الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم.<sup>٣٦</sup>

أما اللامركزية فهي أقل انشغالاً بالعلاقة القانونية بين مختلف مستويات الحكومة أو بإرضاء النداءات الداعية إلى الاستقلال المناطقي. وبدلاً من ذلك، تعنى اللامركزية في المقام الأول بزيادة فعالية تقديم الخدمات، عادة على المستوى المحلي أو البلدي. ولا يعني هذا أن الدولة الموحدة اللامركزية توفر الخدمات بشكل أكثر كفاءة أو فعالية من الدولة الفيدرالية، بل يوضح أن هدف اللامركزية غالباً ما يكون مجرد زيادة تقديم الخدمات والمساءلة السياسية على المستوى المحلي خلافاً للأهداف الاجتماعية والسياسية الأعم التي تسوّغ الأنظمة الفيدرالية.

أخيراً يجب التنويه إلى أن اللامركزية تمارس بدرجات مختلفة. فالبلدان الموحدة قد تبني هياكل شديدة التفاوت في درجة لامركزيتها، وتوجد تفاوتات بين البلدان الموحدة في مدى لامركزيتها. فهناك أمثلة على بلدان موحدة تبنت أنظمة حكم لامركزية تعزز الحكومات المحلية المناطقية أو الإقليمية بطرق تضي بتلك البلدان نحو الفيدرالية، على الرغم من أن الدستور لا يعترف رسمياً ولا ينص على هيكل فيدرالي (انظر مثلاً أنظمة الحكم اللامركزية في بوليفيا وتشيلي وكولومبيا وبيرو والفلبين وأوروغواي).<sup>٣٧</sup> والحقيقة أن هناك بعض البلدان الموحدة أكثر لامركزية في الواقع من بعض البلدان الفيدرالية رسمياً.<sup>٣٨</sup> وتتساوى قضايا نقل المسؤولية والصلاحيات إلى الحكومات المحلية في أهميتها في نظامي الحكومة الموحد والفيدرالي،<sup>٣٩</sup> لكن هذا التقرير يركز على اللامركزية في الأنظمة الموحدة تحديداً، ولن يتطرق فيما يلي إلى اللامركزية في الأنظمة الفيدرالية.

### ٣-١ ثلاث فوائد للامركزية

#### ١-٣-١ تحسين الكفاءة في تقديم الخدمات

ثمة هدف رئيسي للامركزية وهو تحسين تقديم الخدمات. وتستطيع اللامركزية تحقيق ذلك لأنها تسمح للحكومات المحلية بتكييف خدماتها بشكل أفضل حسب الحاجات المحلية. فالحكومات المحلية تملك بالعادة معلومات أفضل من الحكومة المركزية عن حجم طلب السكان على كل خدمة بعينها.<sup>٤٠</sup> كما أن الحكومات المحلية، وحسب درجة اللامركزية الإدارية والسياسية، تستطيع اتخاذ قرارات بشأن السياسات دون انتظار موافقة الحكومة المركزية، مما يخفف العبء البيروقراطي الواقع على الحكومة المركزية ويزيد الكفاءة على المستوى المحلي.<sup>٤١</sup> أخيراً فإن المنافسة بين الحكومات المحلية تحفزها على لجم ارتفاع الضرائب أكثر مما ينبغي وعلى توفير الخدمات بكفاءة، من أجل اجتذاب الاستثمارات والتجارة والسكان دافعي الضرائب والاحتفاظ بهم.<sup>٤٢</sup>

إن تحسين تقديم الخدمات هدف مهم لكثير من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي اليمن مثلاً وحتى ٢٠١٠، لم تكن الخدمات الصحية تغطي سوى ٣٥ بالمئة من سكان الريف.<sup>٤٣</sup> وقد اعتُبر سوء الخدمات الصحية عاملاً ساهم في القلاقل والحركات الانفصالية.<sup>٤٤</sup> وعلى الرغم من أن اللامركزية

تحسن تقديم الخدمات، فإن البيانات المجموعة من الأنظمة اللامركزية تؤكد ارتباط الكفاءة في تقديم الخدمات بشفافية ومساءلة الحكومة المحلية.<sup>٤٥</sup>

### ١-٣-٢ معالجة الإهمال

تساعد اللامركزية في التغلب على الإهمال السياسي والاقتصادي للمناطق الريفية والأقل نمواً عبر تقليل الانحياز إلى المناطق الحضرية والمساواة في توزيع الموارد على المناطق الريفية أو الأقل نمواً أو المناطق المهمشة الأخرى.<sup>٤٦</sup> وهذا مهم بوجه خاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي لا تخصص سوى جزء صغير من الإنفاق الحكومي للخدمات في المناطق الريفية والمناطق الأخرى الواقعة خارج العواصم.<sup>٤٧</sup> وعلى غرار ذلك، كانت العواصم الإدارية لأقاليم بوليفيا التسعة تحصل، قبل إصلاحات اللامركزية، على ٩٣ بالمائة من الأموال المحولة من الحكومة المركزية.<sup>٤٨</sup> وبعد اللامركزية توزعت الاستثمارات العامة على نحو أكثر إنصافاً بين جميع حكوماتها المحلية، مقابل انخفاض حصة عواصم الأقاليم إلى ٣٨ بالمائة.<sup>٤٩</sup>

### ١-٣-٣ تعزيز المواطنة الديمقراطية

غالباً ما تتوكل اللامركزية مع إرساء الديمقراطية وزيادة المشاركة والوعي السياسيين.<sup>٥٠</sup> ومن عناصر عملية إرساء الديمقراطية تطوير المواطنة الديمقراطية، وهي إحساس ينتاب المجتمع بأن أفرادهم ممثلون ومشمولون في العملية السياسية ويشعرون بملكية النظام السياسي وارتباطهم به وجدانياً، وأن الحكومة مسؤولة أمام مواطنيها. وتساعد اللامركزية في تعزيز المواطنة الديمقراطية من خلال زيادة المساءلة، وتوسيع مشاركة المواطنين، وتجزئة السلطة المركزية، وتعزيز المنافسة السياسية.

### ١-٣-٣-١ زيادة المساءلة

يستطيع المواطنون مساءلة المسؤولين المحليين المنتخبين وموظفي الجهاز البيروقراطي المحليين على نحو أسهل من مساءلة المسؤولين المعيّنين من قبل الحكومة المركزية. فمن الناحية النظرية، يؤدي قرب المواطنين من المسؤولين المحليين إلى زيادة ما لدى الناخبين من معلومات ومن قدرتهم على رصد أداء هؤلاء المسؤولين.<sup>٥١</sup> لكن المواطنين لا يمكنهم مساءلة الحكومة المحلية إلا إذا كانت هناك منافسة سياسية على المستوى المحلي، وكان المواطنون على وعي، وتوفرت إمكانية الوصول إلى معلومات موثوقة.<sup>٥٢</sup> وقد تكون الحكومات المحلية أيضاً عرضة بدرجة أكبر لمخاطر السيطرة عليها من قبل النخب المحلية، التي قد تسيء حينئذ استعمال نفوذها لدى الحكومة المحلية لضمان استفادتها بشكل غير متكافئ من الموارد المحلية.<sup>٥٣</sup> وثمة خطر ذو صلة وهو إمكانية أن توسّع اللامركزية شبكات المحسوبية القائمة أو ترسخها.<sup>٥٤</sup> ومن شأن اتباع نظام جيد للامركزية، بجانب آليات ملائمة للمساءلة والإشراف، المساعدة على تخفيف هذه المخاطر. وتُبحث هذه الخيارات في الجزئين ٣ و٤ من هذا التقرير بمزيد من التفصيل.

### ١-٣-٣-٢ توسيع مشاركة المواطنين

تحسّن اللامركزية أيضاً الحوكمة بتوسيع المشاركة المدنية من خلال الانتخابات المحلية التي تتيح للمواطنين الترشح لشغل المناصب وتسمح لهم بمراقبة حكومتهم المحلية على أرض الواقع.<sup>٥٥</sup> وقد تبين أن ازدياد مشاركة الفئات التي كانت مهمشة من قبل في الحكومة يثبط صعود الحركات الانفصالية.<sup>٥٦</sup> كما تزيد اللامركزية السياسية أيضاً معين القيادات المتوقّرة ممن لديهم خبرة بالحكم الديمقراطي.<sup>٥٧</sup> وأخيراً فإن المواطنين الذين تعودوا على المشاركة في الحكومة المحلية يقل احتمال مساندتهم لعودة الحكم الاستبدادي؛ بما أن الأنظمة الاستبدادية لا تميل إلى ترسيخ الحكم المحلي اللامركزي أو الحفاظ عليه. ويعطي اتساع المشاركة في حكومة طبقت اللامركزية في الحكومات المحلية المواطنين نصيباً مباشراً من نجاح الحكومة المحلية.<sup>٥٨</sup>

### ١-٣-٣-٣ تجزئة السلطة المركزية

الأمر ذو الأهمية الخاصة للبلدان المنتقلة من الاستبداد (وبينها العديد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا) هو أن اللامركزية تجزئ السلطة المركزية وتحد من تراكم السلطة على المستوى الوطني.<sup>٥٩</sup> واتباع منطق الفيدرالية، تساعد تجزئة السلطة المركزية في الحفاظ على الوحدة الوطنية في بلد متنوع، عبر السماح للأقليات بامتلاك سلطة اتخاذ القرار،<sup>٦٠</sup> وهو ما ينشأ عن توزيع السلطة المركزية على حكومات الأقاليم أو المناطق. لكن في البلدان الموحّدة، التي لا تكون فيها الفيدرالية حلاً لمشكلات التنوع (مثلاً بسبب توزع الأقليات جغرافياً في عموم البلد وليس في منطقة واحدة أو لأن عددها قليل جداً)، تستطيع الحكومة المحلية اللامركزية تمثيل الأقليات إذا كان من المستبعد أن يتمثلوا في الحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم. ويزيد تعزيز الحكومات المحلية من جاذبية وأهمية الانتخابات المحلية، مما يقلل بالتالي مخاطر الانتخابات الوطنية ويثني عن استخدام العنف لكسب السلطة السياسية.<sup>٦١</sup>

### ١-٣-٣-٤ تعزيز المنافسة السياسية

يمكن للامركزية السياسية أيضاً تعزيز المنافسة السياسية بالسماح ب بروز أحزاب سياسية جديدة على المستوى المحلي ربما تتمكن في النهاية من التنافس على المستوى الوطني.<sup>٦٢</sup> فقد أفضت اللامركزية في بوليفيا مثلاً إلى إنشاء حزبين سياسيين للسكان الأصليين صار زعيم أحدهما فيما بعد رئيساً للجمهورية.<sup>٦٣</sup>

### ١-٣-٣-٥ الحفاظ على الوحدة والاستقرار الوطنيين

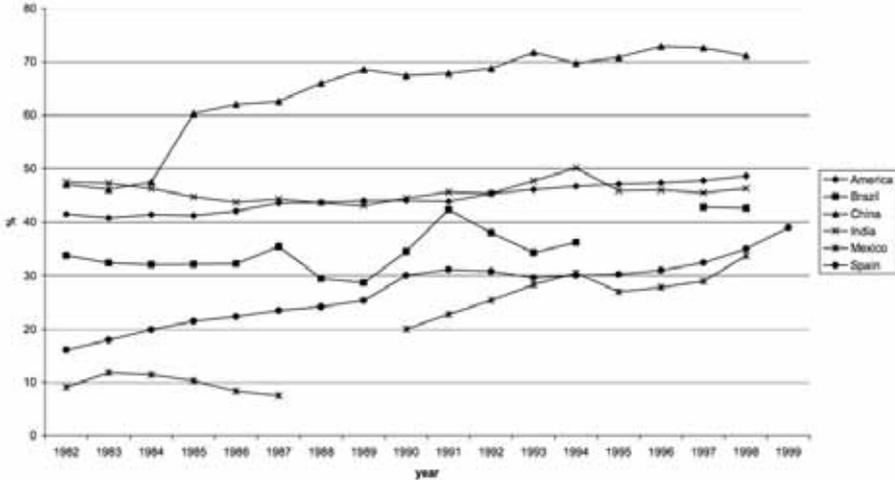
استُخدمت اللامركزية كوسيلة للحفاظ على الوحدة في البلدان الخارجة من صراعات، مثل كوسوفو وكمبوديا،<sup>٦٤</sup> حيث ساعد إنشاء حكومات محلية عابرة للحدود الإثنية في كوسوفو في وقف المطالبة بالتقسيم، وذلك بتقريب السلطة إلى المواطنين وتوفير إطار مؤسسي يمكن فيه لصرب وألبان كوسوفو العمل معاً.<sup>٦٥</sup> وتساعد اللامركزية أيضاً في الحفاظ على الاستقرار الوطني من خلال الآليات ذاتها التي تشجع المواطنة الديمقراطية، وهي تحديداً توسيع مشاركة المواطنين وتجزئة السلطة المركزية. ويهم هذا الجانب من جوانب اللامركزية لليبيا واليمن بوجه خاص، كما سناقش في الفقرة ٣-٥-١.

## ٤-١ الاتجاه العالمي نحو اللامركزية

هناك اتجاه عالمي قوي نحو زيادة لامركزية المسؤوليات الوظيفية بنقلها من الحكومة المركزية إلى حكومات الأقاليم والمناطق. وأحد أقوى المؤشرات على هذا الاتجاه هو الزيادة في نسبة الإنفاق المحلي و/أو الإقليمي إلى إجمالي الإنفاق الحكومي. فعلى الرغم من أن هذا قد يبدو مقياساً للامركزية المالية العامة وحدها، فإن الحكومات المحلية أو حكومات الأقاليم تنفق الموارد المالية العامة حصراً على وظائف تعد مسؤولة عنها، وبالتالي يدل ارتفاع نسبة الإنفاق المحلي و/أو الإقليمي إلى إجمالي إنفاق بلد ما على درجة أكبر من اللامركزية الإدارية وبوجه عام درجة أعلى من الاستقلال المحلي والإقليمي.<sup>٦٦</sup>

ثانياً: مقياس الإنفاق المحلي أو الإقليمي كنسبة من إجمالي الإنفاق ليس مقياساً لسلطة الحكومات المحلية أو المناطقية على جباية الضرائب، أي أنه ليس مقياساً للامركزية المالية على هذا النحو، بل هو مقياس محدد لمقدار ما تنفقه الحكومات المحلية وحكومات الأقاليم على القيام بالتزامات الحكومة، وبالتالي مدى مسؤولية هذه الحكومات عن وظائف الحكومة. وبين عامي ١٩٨٢ و ١٩٩٩، شهدت الدول اللامركزية أو الفيدرالية زيادة نسبة إنفاق الحكومات المحلية و/أو الإقليمية إلى إجمالي الإنفاق بمعدل ١٥ بالمئة تقريباً، مما يدل على تحرك نحو زيادة اللامركزية.<sup>٦٧</sup> كان هذا الاتجاه واضحاً بشكل خاص بين البلدان النامية، بما فيها بلدان كبيرة كالمكسيك والبرازيل وروسيا والصين.<sup>٦٨</sup> ويبين الشكل ١-١ الزيادة في نسب إنفاق الحكومات المحلية و/أو حكومات الأقاليم إلى إجمالي الإنفاق الحكومي بين عامي ١٩٨٢ و ١٩٩٩.

الشكل ١-١: نسب الإنفاق المحلي والإقليمي إلى إجمالي الإنفاق الحكومي (نسبة مئوية)<sup>٦٩</sup>



ملاحظة: يشمل إنفاق الحكومات المحلية (بالإضافة إلى إنفاق الولايات أو المناطق) في حالات كالبرازيل والمكسيك وأسبانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

المصدر: الإحصائيات المالية الحكومية لصندوق النقد الدولي، سنوات متنوعة.

لكن نسبة الإنفاق المحلي إلى إجمالي الإنفاق ليست بالمقياس المثالي. فهي لا توضح الفارق بين اللامركزية المالية واللامركزية السياسية أو الإدارية. حيث تظهر البرازيل والصين مثلاً زيادة في نسب الإنفاق المحلي و/أو الإقليمي إلى إجمالي الإنفاق الحكومي، على الرغم من عدم وجود زيادة مقابلة في السلطة الإدارية للامركزية. والعكس صحيح، حيث لم تسجل الهند زيادة في نسبة الإنفاق المحلية و/أو الإقليمي إلى إجمالي الإنفاق، على الرغم من أنها نقلت سلطات إدارية وسياسية من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية وحكومات الأقاليم.

#### ١-٤-١ أطر اللامركزية في الدساتير

يمكن العثور على الأساس القانوني للامركزية في البلدان الموحدة في دساتيرها أو قوانينها الأساسية أو اللاتين معاً.<sup>٧٠</sup> وعلى الرغم من أن الاكثر شيوعاً في الدول الفيدرالية هو تعيين صلاحيات حكومات الأقاليم والمناطق في الدساتير، فإن دساتير البلدان الموحدة غالباً ما تنص على أساس للامركزية يتجاوز حدود إعلان المبدأ. وهما أن تغيير الدساتير أصعب من تغيير القوانين العادية، فإن وصف نطاق الحكومات المحلية وسلطاتها في الدستور يحميها من التغييرات المفاجئة التي قد تحد من سلطتها أو تنزعها.<sup>٧١</sup> غير أن الدساتير تفتقر إلى المرونة، تحديداً بسبب صعوبة تغييرها. ونتيجة لذلك، أثرت بعض الدول ألا تنص في الدستور إلا على المبادئ العامة للامركزية، تاركة التفاصيل للتشريعات اللاحقة.<sup>٧٢</sup> وعلى الرغم من أن الاتجاه اليوم هو تضمين الدستور مزيداً من التفاصيل، فإن البلدان تنص على مختلف جوانب اللامركزية في دساتيرها بمستويات متفاوتة من التحديد.<sup>٧٣</sup> وسوف يتم بحث هذه القضايا بمزيد من العمق في الفقرتين ٢-١-٢ و ٢-١-٤.

#### ٢-٤-١ أهمية الظروف المحلية لكل بلد

على الرغم من أن لامركزية تقديم الخدمات غالباً ما تكون لها فوائد كثيرة، لا يوجد معيار موحد لها ينطبق على كل البلدان،<sup>٧٤</sup> فأثر أي برنامج للامركزية يتوقف على عدد من العوامل، وبالأخص تاريخ البلد المعين، وإرادته السياسية، وأنظمتها الإدارية والمالية.<sup>٧٥</sup> ونظراً لاختلاف الظروف السائدة فهناك بالتالي حاجة إلى أساليب تنفيذ مختلفة كي ينجح تطبيق اللامركزية.

تصنف العوامل المرتبطة بالظروف العيانية إلى ثلاث فئات عامة وهي: القدرة على التمويل، والقدرة على تقديم الخدمة، والمخاطر الملازمة لأي تقسيم فرعي للحكومة. ويوجد سبيلان لاستيعاب هذه التفاوتات وهما اللامركزية غير المتماثلة (وتقضي بنقل مستويات مختلفة من المسؤولية أو أبعاد مختلفة من اللامركزية إلى مستويات متماثلة من الحكومة)، واللامركزية متعددة الوتيرة التي تطبق فيها اللامركزية بسرعات ومواعيد تختلف من حكومة محلية إلى أخرى في البلد نفسه. وناقش اللامركزية غير المتماثلة في الفقرة ٢-٢، واللامركزية متعددة الوتيرة في الفقرة ٣-٢-٤.

**القدرة على التمويل** هي قدرة الحكومة المحلية على دفع تكاليف مسؤولياتها الجديدة عن تقديم الخدمات. ويجب أن تؤخذ التباينات في الوعاء الضريبي بين مختلف الوحدات الإدارية بعين الاعتبار عند تقرير ماهية الخدمات التي تستطيع الحكومة المحلية توفيرها. والنمطي أن يزداد الوعاء الضريبي والقدرة المالية مع تطور البلد. لكن من دون مساعدة مالية، عادة ما تظل المناطق المهملة والمحرومة تاريخياً على تخلفها.<sup>٧٦</sup> وفي حين أنه من المغري معالجة هذا التفاوت من خلال برامج لتقاسم الموارد تقضي بتحويلات مباشرة من الحكومة المركزية إلى المناطق المعوزة، فإن هذه التحويلات قد تحجب أوجه انعدام الكفاءة وعجز الموازنة في هذه الأخيرة، ويتسبب في اعتماد الحكومات المحلية على المركز وحجب الآثار الإيجابية أو السلبية للامركزية على السياسات المحلية. وهذا بدوره يقلص مساهمة السلطات الضريبية، ويزيد احتمال سيطرة الجهات الفاعلة في الحكومة المركزية على سلطات الحكومة المحلية.<sup>٧٧</sup>

**القدرة على تقديم الخدمة** هي الموارد غير المالية المطلوبة لتقديم الخدمات،<sup>٧٨</sup> وتشمل عنصرين هما: مؤسسات جيدة التصميم وجيدة التشغيل لتقديم الخدمات،<sup>٧٩</sup> وتوفّر الأفراد أصحاب الخبرة والموارد البشرية الأخرى. إذا لم يكن هناك أفراد مؤهلون لتقديم خدمة معينة يقيمون في وحدة حكم محلي معينة، فستجد الحكومة المحلية صعوبة في توفير الخدمة. علاوة على ذلك، فإنه حتى إذا قام الأشخاص ذوو الخبرة بوضع سياسات جيدة، تظل الإطارات المؤسسية ضرورية لتنفيذ تلك السياسات. وغالباً ما تكون هناك صلة بين الموارد المالية والموارد غير المالية. والحكومة المحلية التي لديها موارد مالية أكبر سيكون بمقدورها توظيف أفراد أكثر عدداً وخبرة، بل واجتذاب أفراد من خارج منطقتها.

هناك اعتبار إضافي هو قدرة الحكومة المحلية المعنية على تعهد تقديم الخدمات أو خصصتها. ويتوقف هذا في المقام الأول على توفّر الموارد المالية اللازمة لها كي تستأجر أو تتعاقد مع جهات خاصة قادرة على تقديم الخدمات. وهذا خيار جذاب بوجه خاص للحكومات المحلية التي لديها الموارد المالية لكن تفتقر إلى القدرات أو الأفراد ذوي الخبرة.

ثمة شرط ثانٍ لفعالية خصخصة تقديم الخدمات وهو قدرة الحكومة المحلية على الحصول على جهة خاصة موثوقة لتقديم الخدمة. ويشمل هذا ثلاث خطوات. الأولى هي دعوة الشركات الخاصة التي ترجو الفوز بعقد لتقديم الخدمات إلى تقديم عطاءات أو مناقصات. ويجب أن تكون الحكومة المحلية قادرة على التحديد الواضح للخدمات التي يجب أن تقدمها الشركة الخاصة المعنية. والثانية هي ضرورة أن تكون لدى الحكومة المحلية قواعد واضحة لاختبار المقاول الفائز، إذ يجب أن تكون معايير الاختيار واضحة مع بيان كيفية تثقيف الحكومة المحلية لتلك المعايير أثناء مقارنة العروض المتنافسة. والثالثة هي ضرورة أن تمتلك الحكومة المحلية الخبرة القانونية لصياغة العقود والتفاوض بشأنها مع الشركة الخاصة الفائزة لضمان تقديم الخدمة المطلوبة وحماية المصالح المالية للحكومة المحلية على السواء. ويجب أن تكون الحكومة المحلية قادرة على حماية نفسها من مبالغة الشركات الخاصة في تسعير تقديم الخدمات مع تأكدها في الوقت نفسه من تقديم الخدمات لجمهورها.

ينطوي التقسيم الفرعي للحكومة الناشئ عن اللامركزية على عدد من المخاطر الملازمة وهي:

- يؤدي صغر عدد السكان والتلاعب بالحدود عادة إلى تأجيج الانقسامات الاجتماعية والاقتصادية القائمة ويسفر عن سيطرة سياسية أو صراع سياسي.<sup>٨٠</sup> تحدث السيطرة السياسية عندما يصير للأفراد أو الجماعات تأثير بالغ على مؤسسات الحكومة بفضل الثروة أو الجاه. ويمكن للهياكل الاجتماعية القائمة، كالانتماءات القبلية أو الشبكات الإجرامية، أو ارتفاع درجة التفاوت في الدخل، أن تجعل الحكومات المحلية عرضة للسيطرة.<sup>٨١</sup> وهذا لا يقوض الديمقراطية فحسب، بل قد يتمخض عن توجيه الخدمات والموارد إلى مجتمعات محلية معينة على نحو يضر بالآخرين.<sup>٨٢</sup> بالمثل، قد ينشأ صراع بين جماعات متميزة من السكان بينها عداوات تاريخية وتتمتع بنفس الحجم والقوة، إذا اضطرت اللامركزية هذه الفئات إلى الدخول في تقاسم السلطة أو التوافق على تسويات ضمن هيكل حكومة محلية واحد. وهناك احتمال آخر وهو أن تصبح فئة ما أقلية في نطاق حكومة محلية معينة، على الرغم من أنها ليست بالضرورة أقلية على مستوى البلد ككل. ويمكن أن يولد هذا كراهية لدى الفئة التي صارت أقلية حديثاً ويؤدي إلى معارضة الهياكل اللامركزية للحكومة.
- من شأن الانتشار الزائد لوحدة الحكم المحلي أن يتمخض عن جوانب قصور من خلال فقدان وفورات الحجم.<sup>٨٣</sup> ويمكن أن يؤدي صغر الوحدات إلى ازدواجية بيروقراطية تشتمل على قيام كيانات متعددة أو أشخاص متعددين في الوظيفة نفسها، وكذلك إلى إضعاف القدرة التفاوضية بحيث لا تعود الحكومات المحلية كبيرة بما يكفي للتفاوض بفعالية على أسعار مثلى للمشتريات. وقد تسفر المنافسة الزائدة بين الحكومات المحلية أيضاً عن سباق نحو الحضيض تتنافس فيه الحكومات المحلية على إلغاء الضوابط التنظيمية أو تخفيض الضرائب، أو تتبع سياسات مضرّة لاجتذاب السكان والأعمال.

## ٥-١ اللامركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

### ١-٥-١ الأساس التاريخي لهياكل الدولة المركزية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

أنشأت الأغلبية الساحقة من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تاريخياً، هياكل دولة شديدة المركزية اعتمدت عادة على أنظمة الحكومات الاستعمارية التي سبقت الاستقلال. فالدولة العثمانية والقوى الأوروبية، وبالأخص فرنسا، كانت تتبع أنظمة إدارية وضريبية مركزية، في الديار وفي مستعمراتها والأراضي التابعة لهما.<sup>٨٤</sup> وفي فترة ما بعد الاستعمار، سمحت القومية الثقافية العربية ودعم الحكام الشعبين الاستبداديين المناهضين للاستعمار (مثل عبد الناصر في مصر أو حزب البعث في سوريا والعراق) للحكومات في البلدان حديثة الاستقلال بتحقيق مركزية السلطة، غالباً دون معارضة أو اعتراض.<sup>٨٥</sup> وقد استغلّت النخب السياسية في المنطقة النزعة القومية باستمرار للاحتفاظ بالسلطة ومقاومة النداءات المطالبة باللامركزية.<sup>٨٦</sup>

يُنظر في عموم منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبالأخص في العواصم، إلى اللامركزية كتهديد للوحدة الوطنية.<sup>٨٧</sup> وتخشى الحكومات المركزية في البلدان ذات الأقليات السكانية الكبيرة كالعراق والبحرين وسوريا ولبنان وفي البلدان الأخرى ذات الحركات الإسلامية القوية كمصر والمملكة العربية السعودية، أن تثير زيادة الاستقلال المحلي مزيداً من الانقسام الطائفي والديني.<sup>٨٨</sup> وقد اعتمد الحكام المستبدون في عموم المنطقة بنجاح على القوات المسلحة أو أجهزة الأمن للحفاظ على وحدة الأراضي والإبقاء على السيطرة المركزية. علاوة على ذلك، اعتمد حكم المنطقة تقليدياً على السلطة الشخصية لا المؤسسية،<sup>٨٩</sup> حيث يساند الناخبون المرشحين الذين يعتقدون أنهم سيظلون من أصحاب الحظوة لدى الحكومة المركزية.<sup>٩٠</sup> فعلى سبيل المثال، سمح الاحتفاظ بالقوة السياسية والاقتصادية في مستويات الحكومة العليا في مصر لموظفي الجهاز البيروقراطي على المستوى الوطني بمكافأة الأصدقاء ومعاينة الأعداء، مما في ذلك الموظفون الأدنى مستوى.<sup>٩١</sup>

### ١-٥-٢ نشوء هياكل الحكم المحلي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

ظلت اللامركزية في عموم المنطقة ممارسة تجميلية في أغلبها.<sup>٩٢</sup> للإدارة العامة شديدة المركزية، حيث تحتكر الحكومة المركزية التخطيط واتخاذ القرارات، ويتم توفير الخدمات المحلية إما من خلال هياكل حكومية لامركزية يعمل فيها وجود وكلاء الحكومة المركزية أو من خلال موظفين محليين معينين مركزياً يفوضون بأداء وظائف الحكومة تحت إشراف الحكومة المركزية.<sup>٩٣</sup> ففي الأردن، أسندت الحكومة المركزية في البداية سلطة تقديم الخدمات إلى موظفين حكوميين محليين عُينوا في وظائفهم على مستوى البلديات، فيما احتفظ المحافظون الذين تشرف عليهم وزارة الداخلية بسلطة اتخاذ القرار.<sup>٩٤</sup> لكن نتيجة الاضطرابات وعدم الاستقرار المستمرين، قامت الحكومة المركزية في الحقيقة بإعادة المركزية و«صادرت» حتى الصلاحيات المحلية بتقديم الخدمات الأساسية.<sup>٩٥</sup>

ينبغي ألا نخلط بين الاتجاه الحديث إلى إجراء انتخابات للمجالس المحلية وبين اللامركزية السياسية المثمرة. ففي العقد الماضي، أجرت البحرين والأردن وعمان والمملكة العربية السعودية كلها انتخابات لاختيار مجالس حكم محلي.<sup>٩٦</sup> ومع ذلك، استمرت الحكومات المركزية في المنطقة في احتكار صلاحيات القرار. ففي البحرين وعمان والمملكة العربية السعودية، لم تفوض مجالس الحكم المحلي بأية سلطة، ولا سيطرة لها على المسؤولين التنفيذيين المحليين ولا على أعضاء الجهاز البيروقراطي المحلي. وكل ما تفعله تلك المجالس هو تقديم توصيات للحكومة المركزية، التي تقرر حينئذٍ هل تتخذ إجراءً حيالها أم لا.<sup>٩٧</sup> كما انتخبت مجالس شعبية محلية في مصر إبان عهد مبارك، لكن لم تكن لها سلطة على المجالس التنفيذية المحلية التي كانت تتألف من ممثلي وزارات الحكومة المركزية وهيئاتها.<sup>٩٨</sup>

من الناحية المالية العامة، كانت الحصة المحلية من الإنفاق العام في عام ٢٠٠٨ قرابة ٥ بالمئة من إجمالي الإنفاق الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مقارنة بنحو ١٧-٢٠ بالمئة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية آنذاك.<sup>٩٩</sup> وتتسم إدارة المالية العامة باللامركزية الشديدة:

ففي الأردن ولبنان مثلاً تملك الحكومة المركزية وحدها سلطة تحديد المعدل الضريبي وتحصيل الضرائب.<sup>١٠٠</sup> وفي الأردن والمملكة العربية السعودية والبحرين، تستطيع مجالس الحكم المحلي اقتراح الموازنات، لكنها لا تملك سلطة المصادقة عليها.<sup>١٠١</sup> ويعزز هذا الافتقار إلى الاستقلال المالي، مقروناً بغياب الاستقلال السياسي والإداري، اعتماد السلطات المحلية على الحكومة المركزية.

ويوضح لنا العراق بدرجة أكبر التحدي الذي يواجهه تقوية الحكم المحلي. ففي أعقاب الغزو الأمريكي وما تلاه من احتلال للعراق، وافق الشعب العراقي عام ٢٠٠٥ على دستور جديد كفل صراحة إقامة حكومات محلية في أجزاء البلد الواقعة خارج إقليم كردستان. فقد نص على أن النظام الفيدرالي في العراق يتكون من «عاصمة وأقاليم ومحافظة لامركزية وإدارات محلية».<sup>١٠٢</sup> ومن ناحية أخرى، لا يحدد الدستور صلاحيات الحكم المحلي دون مستوى المحافظة، تاركاً التفاصيل للتشريعات المستقبلية.<sup>١٠٣</sup> وفي عام ٢٠٠٨ سن البرلمان العراقي القانون رقم ٢١ (عُدل عام ٢٠١٠ ثم عام ٢٠١٣) الذي نص على إجراءات تأسيس مجالس منتخبة على مستوى الحكومات المحلية.<sup>١٠٤</sup> وعلى الرغم من وجود مجالس حكم محلي منتخبة، تحتفظ المكاتب التابعة للحكومة المركزية بسلطتها على تقديم الخدمات العامة.<sup>١٠٥</sup>

### ١-٥-٣ الربيع العربي واللامركزية

يمثل الربيع العربي فرصة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كي تعيد النظر في مسألة اللامركزية. ويعالج الدستوران الجديان في تونس ومصر والإعلان الدستوري المؤقت في ليبيا قضية اللامركزية والحكم المحلي إلى درجة ما. لكن في حين ينص الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ على تفضيل اللامركزية في مجال السياسات وعلى هيكل عام للحكومات المحلية، فقد تُركت تفاصيل نظام اللامركزية الأكثر تحديداً، وإثارة للنزاع، للسلطة التشريعية. ويعني عدم وجود أحكام مفصلة في أي من الدستورين الحاجة إلى درجة أكبر من التفسير القضائي.<sup>١٠٦</sup> كما تواجه الحكومة الانتقالية في اليمن وحكومتا الأردن والمغرب أيضاً نداءات تدعو إلى اللامركزية وتوسيع الحكم المحلي، وهي الآن تجاهد لمعالجة هذه القضايا.

### ١-٥-٣-١ مصر

لمصر تاريخ طويل من الحكم شديد المركزية. فقد جمّع الرئيس المصري السابق حسني مبارك، مثل سابقه، السلطة في الحكومة المركزية التي كانت تسيطر، من خلال فروعها، على كل جوانب الإدارة المحلية. وكانت تعيّن الرؤساء التنفيذيين للحكومات المحلية وتفوض إليهم مسؤوليات محدودة لتنفيذ سياسات الحكومة المركزية.<sup>١٠٧</sup> وأسفرت هذه السياسات المركزية، التي كانت تميل إلى محاباة ذوي العلاقات الجيدة في القاهرة والإسكندرية، عن تفاوت النمو والتنمية الاقتصادية بشكل متزايد بين المناطق الحضرية والريفية.<sup>١٠٨</sup> والحقيقة أن أعضاء البرلمان المصري كانوا يعملون كمحاسبين، حيث يوفرون لدوائهم الانتخابية الموارد المادية من القاهرة مقابل منح دعمهم السياسي.<sup>١٠٩</sup> وعلى الرغم من الإيماءات المتكررة إلى منح المجالس المحلية دوراً أوسع في تخطيط ورصد تقديم الخدمات،<sup>١١٠</sup>

لم ينفذ نظام مبارك قط الإصلاحات اللازمة حتى النهاية. ولعل من أسباب تحاشي النظام الحاكم للامركزية القوية خشيته من أن تتيح منبراً للمعارضين السياسيين، وأبرزهم الإخوان المسلمون.

يتضمن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، وهو دستورها الثالث في أربع سنوات، تفاصيل قليلة عن الحكم المحلي. فتنبنى المادة ١٧٥ سياسة في اللامركزية تقسم مصر إلى محافظات تنقسم بدورها إلى وحدات حكم محلي هي المدن والقرى.<sup>١١١</sup> تتمتع كل هذه الوحدات بـ «الشخصية الاعتبارية» (مما يفترض أنه يعطيها إمكانية اللجوء إلى القضاء طلباً للانتصاف، ويمنحها القدرة على التعاقد مع أطراف خاصة، لتقديم الخدمات على سبيل المثال).<sup>١١٢</sup> ويسمح الدستور بانتخاب مجالس حكم محلي،<sup>١١٣</sup> لكنه ينص على أن «ينظم القانون شروط وطريقة تعيين أو انتخاب المحافظين، ورؤساء الوحدات الإدارية المحلية الأخرى، ويحدد اختصاصاتهم».<sup>١١٤</sup> علاوة على ذلك، لا يضم دستور سنة ٢٠١٤ أية إشارة إلى المجالات الوظيفية أو الموضوعات التي سيكون المحافظون أو المجالس المحلية مسؤولين عنها، بل ينص على أن يحدد القانون فيما بعد اختصاصاتهم.<sup>١١٥</sup> بل إن دستور ٢٠١٤ يتضمن في هذا الشأن تفاصيل أقل من دستور ٢٠١٢، الذي نص على أن للمجالس المحلية سلطة إنشاء وإدارة «المرافق المحلية والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والصحية وغيرها، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون».<sup>١١٦</sup> بالإضافة إلى ذلك، وفي حين تدعو المسودات الأولى من دستور ٢٠١٢ إلى آلية لتحويل الأموال بين المحافظات لعلاج التفاوتات الاجتماعية، فإن هذا النص حُذف من دستور ٢٠١٢ وبقي غائباً عن دستور ٢٠١٤.<sup>١١٧</sup>

بموجب دستور ٢٠١٤، تملك المجالس المحلية سلطة سحب الثقة من الرؤساء التنفيذيين للوحدات المحلية، «وذلك على النحو الذي ينظمه القانون».<sup>١١٨</sup> وينشئ هذا درجة ما من المساءلة المحلية، لكن الحكومة المركزية تحتفظ بسلطة التدخل في قرارات المجالس المحلية لمنعها من «الإضرار بالملحمة العامة أو بمصالح المجالس المحلية الأخرى».<sup>١١٩</sup> بعبارة أخرى، على الرغم من منح المجالس المحلية ظاهرياً صلاحية تنفيذ مجموعة متنوعة من الوظائف الإدارية والتنفيذية، فإن الحكومة المركزية تحتفظ بحق الفيتو. وينص دستور ٢٠١٤ على أن «تكفل الدولة دعم اللامركزية الإدارية والمالية والاقتصادية»، وأن ينظم القانون هذا،<sup>١٢٠</sup> وهو نص يمكّن السلطة التشريعية المركزية من تقرير درجة الاستقلال الإداري والمالي للحكومات المحلية. ويمضي دستور ٢٠١٤ لتعزيز هذا الموقف بالنص التالي:

يكون للوحدات المحلية موازنات مالية مستقلة يدخل في مواردها ما تخصصه الدولة لها من موارد، والضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي الأصلية والإضافية. وتطبق في تحصيلها القواعد والإجراءات المتبعة في تحصيل أموال الدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون.<sup>١٢١</sup>

#### ٢-٣-٥-١ تونس

في عهد الرئيس السابق بن علي، صارت الحكومة المركزية التونسية أكثر استبدادية وانفصلاً عن الواقع السياسي والاجتماعي الاقتصادي خارج العاصمة. كانت مستويات الحكم في عهد بن علي كما هي اليوم،

حيث تنقسم تونس إلى ولايات، والولايات إلى معتمديات، والمعتمديات إلى عمادات على المستوى المحلي.<sup>١٣٢</sup> وكانت المجالس البلدية تنتخب انتخاباً مباشراً وينتخب المجلس رئيساً من بين أعضائه.<sup>١٣٣</sup> وفي كثير من مناطق الريف، كانت المجالس البلدية في عهد بن علي تملك موارد قليلة وتقيدها بشدة اللوائح التنظيمية المركزية لدرجة تعجز عن الحكم المحلي الفعال أو المجدي.<sup>١٣٤</sup> وكانت وظيفة المجالس البلدية استشارية، إذ كانت تفتقر إلى الموارد الكافية وسلطة اتخاذ القرار دون موافقة الحاكم المعين أو الحكومة المركزية.<sup>١٣٥</sup> ونتيجة لذلك، لم تكن المجالس المحلية وموظفو البلديات مسؤولين أمام السكان المحليين، لأن سلطاتهم لم تحدّد قط تحديداً دقيقاً وكانت تعتمد إلى درجة كبيرة على إحسان السلطات المركزية.<sup>١٣٦</sup> وقد ساهم هذا لإحساس بالعجز والبعد عن الحكومة المركزية في إثارة سخط التونسيين على حكومة بن علي، لاسيما في المناطق الريفية البعيدة عن مقر السلطة المركزية في العاصمة.<sup>١٣٧</sup>

في عام ٢٦ يناير/كانون الثاني ٢٠١٤، وافقت الجمعية التأسيسية التونسية بأغلبية ٢٠٠ إلى ١٦ صوتاً على الدستور الجديد<sup>١٣٨</sup> الذي يقر بأهمية اللامركزية، لكنه لا يورد تفاصيل بخصوص شكل الحكم المحلي. فالمادة ١٤ تنص على أن تلتزم الحكومة الوطنية «بدعم اللامركزية واعتمادها بكامل التراب الوطني في إطار وحدة الدولة».<sup>١٣٩</sup> وتنص المادة ١٣١ على الهيكل الأساسي للحكومات المحلية «جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم»، لكنها تترك تحديد حدود الجماعات المحلية والعلاقات الجغرافية بينها للقانون. وتنص المادة ١٣٣ على انتخاب المجالس البلدية والجهوية انتخاباً مباشراً وانتخاب مجالس الأقاليم من قبل أعضاء المجالس البلدية والجهوية.<sup>١٤٠</sup> وفي حين يحافظ ذلك على حد أدنى من الديمقراطية المحلية، فإن المادة ١٣٥ من الدستور توضح أن الجماعات المحلية لا تباشر إلا الصلاحيات المنقولة إليها أو المنشأة من قبل الحكومة المركزية. كما تنص المادة ١٣٥ أيضاً على أن توفر الحكومة المركزية موارد إضافية للجماعات المحلية وتكون هذه الموارد ملائمة للصلاحيات المسندة إليها. وتضمن هذه النصوص ترك مستوى الاستقلال المالي والإداري إلى حد كبير للحكومة المركزية كي تقرره بقانون.

### ١-٥-٣ ليبيا

بدأت ليبيا دولة فيدرالية في عام ١٩٥١، لكن تعديلاً دستورياً في عام ١٩٦٣ تخلى عن الفيدرالية لصالح حكومة موحدة.<sup>١٤١</sup> وقد فكك معمر القذافي، لدى توليه مقاليد السلطة عام ١٩٦٩، مؤسسات الحكم المحلي، واستخدم تكتيكات «فرّق تسد» داخل القوات المسلحة وأجهزة الأمن لتعزيز سلطته.<sup>١٤٢</sup> وفي عهده أفضت هيمنة إقليم طرابلس إلى عقود من البغضاء الجياشة بين الليبيين الذين يعيشون في إقليمي برقة الشرقي وقران الغربي.<sup>١٤٣</sup> فعلى سبيل المثال، كان الليبيون الذين يعيشون في مدينة بنغازي بإقليم برقة يُضطرون إلى قضاء أسبوع في طرابلس لمجرد الحصول على رخصة تجارية.<sup>١٤٤</sup> وفي بنغازي تحديداً كانت انطلاقة شرارة التمرد التي أطاحت بحكم القذافي. وعندما سقطت طرابلس في أغسطس/آب ٢٠١١، عاودت التوترات الطائفية الظهور بعد أن حيل دون ظهورها إبان عصر القذافي.<sup>١٤٥</sup>

وفي عام ٢٠١١، سنت الحكومة الانتقالية قانوناً ينظم مجالس الحكم المحلي في عموم البلاد.<sup>١٣٦</sup> وفي عام ٢٠١٢، سن المؤتمر الوطني العام قانون الإدارة المحلية الذي يقسم الحكومة المحلية إلى أربعة مستويات: مناطق اقتصادية ومحافظة وبلديات ومحلات.<sup>١٣٧</sup> لكن بموجب هذا القانون، تتولى وزارة الحكم المحلي مسؤولية الإشراف على عمل المجالس المحلية، كما أنها أيضاً مصدر الإيرادات الوحيد لهذه المجالس.<sup>١٣٨</sup> وتملك المجالس صلاحية اتخاذ قرارات مستقلة بشأن أمور كالأمن والإدارة والاقتصاد المحلي والتنمية الحضرية والتخطيط، لكن قراراتها تخضع لموافقة المركز.<sup>١٣٩</sup> ولا تتقيد الجمعية التأسيسية، التي تعكف الآن على صياغة دستور جديد لليبي، بأحكام قانون الإدارة المحلية، ولها حرية إنشاء نظام لامركزية قد يختلف عن النظام المنشأ بموجب قانون الإدارة المحلية.<sup>١٤٠</sup>

#### ١-٥-٣-٤ اليمن

أسس الدستور اليمني لسنة ١٩٩١ - الذي أقر في إطار اتفاقية توحيد اليمنين الشمالي والجنوبي - جمهورية موحدة شديدة المركزية.<sup>١٤١</sup> وتنقسم اليمن حالياً إلى محافظات على مستوى الأقاليم ومديريات على المستوى المحلي.<sup>١٤٢</sup> ولهذه المحافظات والمديريات مجالس منتخبة، لكن السلطة الفعلية تظل في يد المسؤولين المعيّنين من قبل الحكومة المركزية. وقد مارس نظام الرئيس السابق علي عبد الله صالح السلطة على البلد بشكل جزئي من خلال شبكة محسوبة هائلة غير رسمية همشت المناطق الواقعة خارج العاصمة صنعاء.<sup>١٤٣</sup> وكانت هذه السياسات أيضاً عاملاً رئيسياً في عرقلة نمو اليمن وتطوره، حيث يتركز الفقر في المناطق الريفية التي تضم ٨٣ بالمئة من فقراء اليمن و٨٧ بالمئة من مواطنيه المحرومين من الطعام.<sup>١٤٤</sup> ومنذ تنحي صالح عام ٢٠١١، تجزأت السلطة التنفيذية في اليمن، وتقلصت سلطة الحكومة المركزية على أجزاء كبيرة من البلد.<sup>١٤٥</sup> وقد ساهم السخط في جنوب اليمن ومعظم المناطق الريفية الداخلية في استقالة صالح.<sup>١٤٦</sup> وقد تضمنت مطالب الجماهير الرئيسية القدرة على الحصول على الخدمات الحكومية وفرص العمل والإدارة المحلية المجدية وحصص أكبر من مواردهم الطبيعية.<sup>١٤٧</sup> وفي يناير/كانون الثاني ٢٠١٤، وافقت الفصائل السياسية على تنفيذ إطار فيدرالي جديد استجابة لمطالبات الجماعات السياسية في جنوب البلاد بمزيد من الاستقلال.<sup>١٤٨</sup> وعلى الرغم من أن الجدل في اليمن يركز بالدرجة الأولى على الفيدرالية، تواصل المسائل المتعلقة باللامركزية والحكم المحلي أيضاً لعب دور محوري مع تقدم المفاوضات بشأن شكل الدستور اليمني الجديد.

#### ١-٥-٣-٥ الأردن

بدأت اللامركزية والديمقراطية المحلية تتحولان أيضاً وبشكل متزايد، إلى مشكلة في الأردن. فالبلد ينقسم إلى ١٢ محافظة يعين المركز محافظيها وأعضاء مجالسها. وينقسم على المستوى المحلي إلى بلديات على رأس كل منها رئيس بلدية ومجلس بلدي منتخبان.<sup>١٤٩</sup> ومنذ إجراء انتخابات المجالس البلدية لأول مرة عام ١٩٩٩، اتسعت الحوكمة الديمقراطية المحلية في الأردن وتقلصت على حد سواء.

فعلى الرغم من أن الأردنيين اليوم ينتخبون رؤساء بلديات وأعضاء مجالس بلدية، ما زالت البلديات بلا دور في وضع السياسات التي تحتفظ وزارة الداخلية بصلاحيه وضعها.<sup>١٥٠</sup> ولا تملك البلديات القدرة على كسب إيرادات مباشرة، وهي لذلك تواجه عجزاً سنوياً ودينياً متراكماً.<sup>١٥١</sup>

منذ ٢٠١١، نظم الناشطون والجماعات السياسية احتجاجات منتظمة مطالبين بتغيير المشهد السياسي والاقتصادي في البلد. ودعا الناشطون والأحزاب السياسية والحركات المعارضة إلى إنهاء الفساد وزيادة تمكين المسؤولين المنتخبين والمنافسة السياسية.<sup>١٥٢</sup> واستجابة لذلك، غير الملك عبد الله الثاني بعض المحافظين المعينين وعدل القوانين التي تنظم التجمعات الجماهيرية والنشاط السياسي وعدّل الدستور. لكن دستور الأردن لسنة ١٩٥٢ لا ينظم الحكم المحلي مباشرة. وبدلاً من ذلك تنص المادة ١٢١ فقط على أن «الشؤون البلدية والمجالس المحلية تديرها مجالس بلدية أو محلية وفقاً لقوانين خاصة». وبالتالي فإن ترتيبات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية تقع إلى حد كبير في إطار سيطرة السلطة التشريعية الوطنية.

وفي يناير/كانون الثاني ٢٠١٣، أجرى البلد انتخابات برلمانية بموجب قانون الانتخابات المعدل وأشرفت عليها لجنة انتخابات مستقلة.<sup>١٥٣</sup> وعلى الرغم من هذه الإصلاحات، تتواصل النداءات المطالبة بمزيد من الديمقراطية على المستويين الوطني والمحلي وبالأخص بين الأردنيين من أصل فلسطيني والفئات المهمشة الأخرى.<sup>١٥٤</sup>

### ٦-٣-٥-١ المغرب

على الرغم من بعض التنازلات لصالح الحكم المحلي في الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، ما زالت الحكومة المغربية لم تعالج بعد قضية اللامركزية بما يكفي. ومع أن الدستور الجديد يرسى إطاراً للامركزية، فإنه يعتمد على قانون أساسي يصدر مستقبلاً لذكر التفاصيل، مما في ذلك عدد المجالس والنظام الانتخابي وتقسيم الصلاحيات والمكونات الرئيسية الأخرى.<sup>١٥٥</sup> وينقسم المغرب بموجب الدستور إلى ثلاثة مستويات حكم دون المركز وهي: مستوى الجهات ومستوى المحافظات ومستوى المقاطعات.<sup>١٥٦</sup> ويتأس كل مستوى موظف تنفيذي تعينه الحكومة المركزية، وهناك مجلس منتخب انتخاباً مباشراً يلعب دوراً تشريعياً وتنفيذياً في تطوير ورصد برامج التنمية المحلية.<sup>١٥٧</sup> وقد منحت هذه المستويات المختلفة صلاحياتها الخاصة بها، وتملك الدولة سلطة نقل الصلاحيات إليها بموجب الدستور على الرغم من أن هذه الصلاحيات ليست مبينة بالتفصيل.<sup>١٥٨</sup> ويظل توازن القوى بموجب الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ يميل بقوة لصالح المسؤولين التنفيذيين المعينين مركزياً على حساب المجالس المنتخبة محلياً.<sup>١٥٩</sup>

### ٧-٣-٥-١ العراق

على الرغم من أن الدستور العراقي ليس من ثمرات الربيع العربي، فإن صراعاته على السلطة السياسية تتأثر بكثير من الديناميات ذاتها التي ظلت تدفع الأحداث في سائر بلدان المنطقة منذ عام ٢٠١١. فللعراق، ككثير من بلدان المنطقة، تاريخ مضطرب من المركزية. ففي معظم فترة وجود الدولة منذ

عشرينيات القرن الماضي، لم تكن السلطة السياسية والاقتصادية مركزة في بغداد فحسب بل أيضاً في يد فرد واحد، مما أدى إلى تفاوتات كبيرة في تقديم الخدمات وفي مستويات المعيشة بين العاصمة وسائر البلد، والتي ما زال كثير منها باقٍ إلى يومنا هذا.<sup>١٦٠</sup>

حتى حرب ٢٠٠٣، لم يكن لدى العراق رسمياً إلا مستويان رئيسيان من الحكم وهما الحكومة المركزية وحكومات المحافظات. وكاستثناء لهذه القاعدة، تأسس إقليم كردستان رسمياً بموجب قانون الحكم الذاتي لسنة ١٩٧٤، لكن بسبب الصراع وغياب الإرادة السياسية الصادقة في العاصمة لتحقيق لامركزية السلطة، لم يخرج الإقليم إلى الوجود حتى عام ١٩٩١، في أعقاب حرب الخليج، وذلك عندما أصبح الإقليم كياناً يتمتع بحكم ذاتي شبه كامل لا تربطه عملياً روابط رسمية بالعاصمة. وفي أعقاب حرب ٢٠٠٣، أُعيد دمج الإقليم رسمياً في الدولة العراقية، وكفل دستور ٢٠٠٥ احتفاظه بمعظم الاستقلالية التي كان يتمتع بها قبل ٢٠٠٣. كما تقرر أيضاً ألا يكون إقليم كردستان استثناءً، وأنه ينبغي أن يكون من حق بقية المحافظات العراقية أن تشكل أقاليم خاصة بها أو تندمج وتشكل أقاليم أكبر. ويعتبر دستور ٢٠٠٥ متساهلاً جداً في تكوين الأقاليم لدرجة أنه يمكن من الناحية النظرية لمحافظتين لا تجمعهما حدود مشتركة أن تندمجا وتكونا إقليمياً خاصاً بهما. كما أن دستور ٢٠٠٥ طمس الخطوط الفاصلة بين الأقاليم والمحافظات، مقترحاً في بعض الأحيان (دون توضيح ذلك بشكل مطلق) ضرورة أن تتمتع المحافظات بالقدر نفسه من الاستقلالية والسلطة الذي تتمتع به الأقاليم. وعلى الرغم من عدم تمكن أية محافظات حتى الآن خارج إقليم كردستان من تكوين أقاليم، فإن هذا شيء يظل متاحاً من الناحية النظرية.

سُنَّ قانون اللامركزية لسنة ٢٠٠٨ وفقاً لدستور ٢٠٠٥ فتعرض القانون لانتقادات شديدة من المعلقين والساسة المحليين في عموم البلاد، حيث يتعارض مع دستور ٢٠٠٥ بتقييده سلطة المحافظات بشدة. وبين ٢٠٠٨ و٢٠١٣، بلغ الإحباط مبلغه في عموم البلاد، حيث ظل الفقر على حاله وبالكداح تحسن تقديم الخدمات على الرغم من الزيادات المطردة في موازنة الدولة السنوية. وعلى وجه التحديد، عانت محافظة البصرة (التي تضم كثيراً من ثروة البلد النفطية) من مشكلات دائمة في إمدادات من مياه الشرب ومن غياب شبه تام لخدمات التخلص من القمامة. وأدت هذه الصعوبات، مضافاً إليها المخاوف الأمنية المستمرة، في عام ٢٠١٣ إلى سن تعديل لقانون ٢٠٠٨. ومنحت النسخة المعدلة الجديدة المحافظات سلطة أكبر بكثير في عدد كبير من المجالات، لكن (في وقت كتابة هذه السطور) لم يتم تنفيذه بعد بسبب التحديات القانونية المستمرة التي تواجه القانون وكذلك البيئة الأمنية الصعبة في عموم البلاد.

## الجزء الثاني بنية اللامركزية: الحدود الداخلية ومستويات الحكم

يشير مصطلح «بنية اللامركزية» في هذا التقرير إلى (١) الحدود الجغرافية الداخلية بين وحدات الحكم المحلي وعدد الحكومات المحلية وأحجامها؛ (٢) هيكل نظام الحكومة اللامركزية، مع التركيز على مسألة هل وحدات الحكم المحلي متماثلة أم لا. ويمكن لبنية الحكومة اللامركزية أن تؤثر على مدى تحقيق اللامركزية أهدافها. وتناقش الفقرة ٢-١ الاعتبارات الموضوعية والإجرائية ذات الصلة بالتقسيم الأولي للحدود الجغرافية للحكومات المحلية (٢-١-١) وما يلي ذلك من تعديل لتلك الحدود (٢-١-٢). وترتكز الفقرة ٢-٢ على برامج اللامركزية غير المتماثلة التي على هيئة أنظمة مختلفة للمناطق الريفية والحضرية. وتوجز الفقرة ٢-٣ الاعتبارات الأساسية المحيطة ببنية اللامركزية وتناقش صلتها بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

### ١-٢ الحدود الداخلية

#### ١-١-٢-١-٢ الترسيم الأولي للحدود الجغرافية للحكومات المحلية

يرتبط الترسيم الأولي للحدود الجغرافية للحكومات المحلية بالظروف العيانية لكل بلد. وهو يشتمل على جانبين رئيسيين هما الاعتبارات الموضوعية لترسيم الحدود والعملية المستخدمة لترسيم تلك الحدود.

#### ١-١-٢-١-٢-٢ الاعتبارات الموضوعية لترسيم الحدود

هناك العديد من الاعتبارات ذات الصلة بترسيم الحدود بين الحكومات المحلية في بلد معين. ويمكن تقسيم المعايير التي قد تستخدم للمساعدة على تقرير الحدود الجغرافية للحكومات المحلية إلى خمس فئات:

١- التمثيل والديمقراطية: ويستلزم أخذ سكان مناطق الحكم المحلي في الاعتبار عند رسم الحدود الداخلية. وتساعد كثرة عدد الحكومات المحلية في تشجيع الديمقراطية عبر زيادة التمثيل الفعال من جانب مسؤولين منتخبين محلياً.<sup>١١١</sup>

٢- الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية: وتشمل القدرات والجغرافيا والإمكانات الإنمائية والموارد والجدوى الاقتصادية.<sup>١١٢</sup> وهي معايير مهمة لضمان كون الحكومات المحلية مستدامة اقتصادياً، وتحديد أن يكون لديها وعاء ضريبي كبير بما يكفي ليظل قابلاً للاستمرار من الناحية المالية ولتقديم الخدمات.<sup>١١٣</sup> ويؤدي إنشاء حكومات محلية أقل عدداً وأكبر حجماً إلى تقديم خدمات أكثر كفاءة من خلال وفورات الحجم وتيسير التنسيق.<sup>١١٤</sup> وعلى النقيض من ذلك، فإن الوحدات المحلية الصغيرة تنفق نسبة أكبر من مواردها في التكاليف الإدارية،<sup>١١٥</sup> كرواتب الموظفين، بدلاً من إنفاقها على الخدمات العامة.<sup>١١٦</sup>

٣- **الهوية:** يمكن ترسيم الحدود على أساس عوامل تشمل الاعتبارات الثقافية والعرقية والدينية واللغوية والتاريخية.<sup>١٦٧</sup> وعادة ما يضمن الاعتماد على هذه المسائل أن تسير الحدود بشكل طبيعي مع القواسم الاجتماعية والثقافية القائمة بين فئات الشعب داخل المجتمع، وذلك بالحفاظ على علاقة بين الحدود الجغرافية للحكومات المحلية وبنية المجتمع.<sup>١٦٨</sup> لكن هناك أيضاً حجج قوية ضد رسم الحدود على أساس الاختلافات الاجتماعية الثقافية لأنها تفاقم التوترات العرقية أو المناطقية بتعزيز فكرة «أبناء المنطقة» و«الأغراب» عن وصف من يعيش ضمن الحدود الداخلية ذات الصلة ومن لا يعيش ضمنها.<sup>١٦٩</sup>

٤- **الحدود القائمة من قبل:** يجوز تقرير حدود الحكومات المحلية على أساس الوحدات الإدارية القائمة من قبل.<sup>١٧٠</sup>

٥- **الإصلاحات الأوسع:** يجوز رسم حدود الحكومات المحلية كي تعكس الإصلاحات الأوسع التي تجرى في أعقاب صراع أو أزمة حديثين.<sup>١٧١</sup>

إذا كانت هناك أمة مقبلة على رسم حدود جديدة، دون تأثر بتوافقات أوسع أو تاريخ سياسي جغرافي، فينبغي أن تستخدم مزيجاً من معايير التمثيل والكفاءة والهوية في إنشاء وحدات الحكم المحلي. وينبغي أن يكون الهدف هو ضمان أن تكون وحدات الحكم المحلي تمثيلية وقابلة للاستمرار اقتصادياً ومقبولة لدى السكان.<sup>١٧٢</sup> ويؤثر بعض البلدان أن ينص الدستور أو القانون على المعايير الموضوعية لممارسة ترسيم الحدود الداخلية أول مرة. فعلى سبيل المثال، ينص الدستور الناميبي لسنة ١٩٩٠ على أن تكون معايير الحدود الداخلية «جغرافية فقط، بغض النظر عن العرق أو اللون أو الأصل الإثني لسكان هذه المناطق»،<sup>١٧٣</sup> مبيناً كيف يمكن استخدام المعايير للمساعدة على التصدي لصور الظلم السابقة كتاريخ الحكم الذي هيمن عليه البيض في ناميبيا. وبالمثل ينص القانون الإندونيسي المعني بالحكم في الأقاليم (القانون رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٤) على ضرورة أن يأخذ تأسيس الأقاليم بموجب قانون في إندونيسيا بعين الاعتبار السكان (التمثيل) والقدرة الاقتصادية والحجم (الكفاءة) والخصائص الاجتماعية الثقافية والاجتماعية السياسية (الهوية).<sup>١٧٤</sup> وعلى الرغم من عدم وجود صيغة دقيقة تؤخذ في الاعتبار عند تقرير الحدود الجغرافية للحكومة المحلية، ينبغي أن تتفق المعايير المختارة مع الأهداف التي يأمل مصممو عملية اللامركزية تحقيقها.<sup>١٧٥</sup> وبالتالي فعندما يكون الهدف الأساسي للإصلاح اللامركزي في دولة ما هو تحسين كفاءة تقديم الخدمات، فإن اعتبارات القدرة والموارد والجغرافيا والديمقرافيا تكون ذات أهمية خاصة.<sup>١٧٦</sup>

وعلى النقيض من ذلك، قد تعكس حدود الحكومات المحلية في البلدان المنتقلة حديثاً إلى الديمقراطية أو لا تزال في طور الانتقال الحدود الداخلية القائمة. ويكفل هذا النهج الاستقرار (بما أن السكان على دراية جيدة بالحدود الداخلية القائمة) استخدام البنية التحتية القائمة، وهو غالباً الطريق الأنسب والأقل إثارة للجدل.<sup>١٧٧</sup> وتجربة كينيا غنية في هذا الشأن. فالدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ ينص على بقاء سلطات الحكم المحلي «المقاطعات» التي أنشئت بموجب قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٦٣ والقائمة قبل نفاذ الدستور مباشرة.<sup>١٧٨</sup> وقد أعيد رسم حدود المقاطعات في أعقاب إقرار قانون

المديريات والمناطق رقم ٥ لسنة ١٩٩٢، والذي زاد عدد المقاطعات من ٤١ مقاطعة أنشأتها هيئة استعمارية بريطانية عام ١٩٦٣ إلى ٤٧ مقاطعة، لكن ذلك حدث باتباع الحدود الأصلية إلى حد كبير. لكن بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠٠٩، ازداد عدد المقاطعات بسرعة إلى أكثر من ٢٥٠، مع تغيير الحدود الداخلية وفقاً لذلك. وقد جرى هذا بموجب مرسوم تنفيذي ودون مشاركة تشريعية. وفي عام ٢٠٠٩ وجدت المحكمة العليا أن كل التغييرات الحدودية التي أجريت بعد التعديلات القانونية سنة ١٩٩٢ غير قانونية؛ بما أن الدستور الكيني لسنة ١٩٦٣ يشترط إشراك اللجنة المستقلة المؤقتة لمراجعة الحدود والبرلمان.<sup>١٧٩</sup> فاستعاد الحكم فعلياً خارطة ١٩٩٢ المؤلفة من ٤٧ مديرية، مما ضمن - بحلول موعد نفاذ دستور ٢٠١٠ - أن تكون ٤٧ مقاطعة التي تتفق إلى حد كبير مع الخارطة التي تعود إلى زمن الاستعمار هي السلطات المحلية «القائمة» التي ستستمر على حالها. وتنص المادة ١٧٤ من دستور ٢٠١٠ على أن أهداف الحكومة المفوضة هي تعزيز ممارسة السلطة على نحو ديمقراطي وخاضع للمساءلة، والاعتراف بالتنوع، وتشجيع مشاركة الشعب في اتخاذ القرارات الحكومية وزيادة صلاحيات الحكم الذاتي، والاعتراف بحقوق المجتمعات المحلية في إدارة شؤونها بنفسها، وحماية وتعزيز حقوق ومصالح الأقليات والمجتمعات المحلية المهمشة، وغيرها.

غير أن الاحتفاظ بالحدود الإدارية القائمة من قبل بدلاً من رسم حدود جديدة على أساس هذه الأهداف ربما يرسخ السياسات الإثنية التي كانت متبعة إبان حقبة الاستعمار،<sup>١٨٠</sup> وقد يعزز الاختلافات بين المقاطعات في الموارد الطبيعية والمساحة الجغرافية والسكان.<sup>١٨١</sup> وقد تؤدي هذه الاختلافات والتوترات الإثنية إلى احتكاك بين المقاطعات وتوسع النداءات المطالبة بإجراء تغييرات على الحدود القديمة التي تعود إلى زمن الاستعمار. ولأخذ هذا الاحتمال في الاعتبار، ينص الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ في المادة ١٨٨ على تغيير حدود الحكومات المحلية (انظر الفقرة ٢-١-٢).

إن تحديد حد أدنى من الشروط على الحكومات المحلية يرتبط بالمعايير المستخدمة لرسم الحدود الداخلية. فشروط الحد الأدنى هذه تترجم المعايير إلى شروط دقيقة وقابلة للقياس، كاشتراط حد أدنى معين من السكان أو مساحة الأرض مثلاً. وغالباً ما يُنص على الحد الأدنى من الشروط في تشريع وقد يشمل اشتراط وجود قدرة كافية لضمان الاتساق، مثلاً، في مستويات وجود الخدمات والكفاءة في جميع الحكومات المحلية.<sup>١٨٢</sup> فعلى سبيل المثال، تشترط مدونة الحكم المحلي الفلبينية لسنة ١٩٩١ أن تملك الحكومات المحلية الجديدة دخلاً كافياً لتوفير الخدمات والمرافق الحكومية الأساسية وأن تكون الأرض متصلة وكافية لتوفير الخدمات والمرافق الأساسية.<sup>١٨٣</sup> لكن لكي تؤدي هذه الشروط أثرها يجب إنفاذ حد أدنى منها. فهناك عدد من بلدان أميركا الجنوبية لديه حد أدنى من الشروط على الحكومات المحلية، لكن كثيراً من الحكومات المحلية، في كولومبيا وبيرو مثلاً، أنشئ دون استيفاء هذه الشروط، مما أسفر عن حكومة محلية لا يكفي دخلها ولا بنيتها التحتية لتقديم خدمات فعالة أو كافية.<sup>١٨٤</sup>

## ٢-١-١-٢ إجراءات لترسيم الحدود الجديدة

بالإضافة إلى تقرير المعايير الموضوعية التي ستقوم عليها حدود الحكومات المحلية، ربما يؤثر البلد الراغب في تحقيق اللامركزية وضع إجراء لترسيم الحدود الجديدة. فقد كان أحد أسباب الإبقاء على الحدود القائمة في كينيا هو عدم اتفاق لجنة الخبراء المعنية بمراجعة الدستور واللجنة البرلمانية المصغرة والجمعية الوطنية على آلية لتقرير عدد المقاطعات أو لترسيم حدود المقاطعات، وبالتالي احتفظ دستور ٢٠١٠ بالحدود القائمة، مما ترتب عليه الحدود كما قررها البرلمان عام ١٩٩٢ دون تغيير، بعد حكم محكمة صادر في عام ٢٠٠٩ بعدم دستورية التغييرات الحدودية التي أجريت بموجب مراسيم تنفيذية بين عامي ١٩٩٢ و٢٠٠٧ (انظر أعلاه).<sup>١٨٥</sup>

وتقدم لنا ناميبيا مثلاً على عملية مغايرة ومنصوص عليها في الدستور لتقرير الحدود المحلية الجديدة لأول مرة، حيث ينص الدستور النامبي لسنة ١٩٩٠ في المادة ١٠٣(١) على أن تحدّد حدود المناطق بمعرفة لجنة ترسيم الحدود وفقاً للمعايير الموضوعية المبينة في المادة ١٠٢ (والتي ناقشها هنا في الفقرة ٢-١-١-١). وبالمثل وبعد إنهاء التمييز العنصري، سعت جنوب أفريقيا إلى إعادة ترسيم حدود حكوماتها المحلية على نحو لا يقوم على العرق. وتحقيقاً لهذه الغاية، أنشأت عام ١٩٩٨ هيئة ترسيم الحدود البلدية بموجب تشريع.<sup>١٨٦</sup> وينص هذا التشريع ذاته على عملية ترسيم الحدود. ففي البداية تخطر هيئة ترسيم الحدود البلدية الأهالي في المنطقة المعنية عبر الصحف والإذاعة وتطلب وجهات نظرهم في المسألة. وعندئذٍ يجوز لها أن تقرر عقد اجتماع جماهيري أو إجراء استفتاء (أو الاثنين معاً).<sup>١٨٧</sup> وأخيراً، عندما تتخذ هيئة ترسيم الحدود البلدية قرارها، تنشر إخطاراً في الجريدة الرسمية المناطقية مع جواز تقديم اعتراضات على هذا القرار.<sup>١٨٨</sup> غير أن هيئة ترسيم الحدود البلدية تواجه شكاوى من افتقارها إلى الشفافية، وتملصها من المساءلة، وقلة ما لديها من متخصصين أو افتقارهم إلى المهارة اللازمة للتصدي للمسائل المعقدة التي تخص الأراضي بما في ذلك التقسيم الفرعي للأراضي وإدارتها.<sup>١٨٩</sup>

وعلى الرغم من المشكلات التي تواجهها هيئة ترسيم الحدود البلدية الجنوب أفريقية، يعتبر وجود لجنة مستقلة أو هيئة لترسيم الحدود، بوجه عام، آلية مفيدة جداً في الحالات التي ترغب فيها الأمة في إنشاء حدود داخلية جديدة مختلفة بوضوح عن الحدود القائمة.

## ٢-١-٢ التغيير اللاحق للحدود الجغرافية للحكومات المحلية

نظراً لاحتمال أن يشهد أي بلد تغيرات في الكثافة السكانية وازدياداً في التوسع العمراني، يجب أن يكون لدى النظام اللامركزي في الحكم طريقة لتعديل حدود الحكومات المحلية أو إنشاء حدود جديدة أو دمج الحدود القائمة. وآلية تغيير الحدود الداخلية المرنة هي التي تسمح بالتكيف مع الواقع المتغير وتضمن الحفاظ على حكومات محلية فعالة.<sup>١٩٠</sup>

## ١-٢-١-٢ المعايير الموضوعية لتغيير الحدود الأولية

تضع بعض الأمم معايير ينبغي أخذها بعين الاعتبار عند تغيير حدود الحكومات المحلية في دساتيرها أو في تشريع الحكم المحلي. وكما هي الحال مع معايير الترسيم الأولي للحدود، ينبغي من الناحية المثلّي أن تكون هذه المعايير منصوصاً عليها في الدستور، بحيث لا يمكن تغييرها بسهولة لإرضاء نزوة سياسية. ومع ذلك فإن عدداً من البلدان يعتمد على التشريع لوضع مثل هذه المعايير. وتنص المادة ١٧٩(٤) من الدستور الأوغندي لسنة ١٩٩٥ على أن تؤخذ في الاعتبار «وسائل الاتصالات والمعالم الجغرافية والكثافة السكانية والجدوى الاقتصادية ورغبات السكان المعنيين» قبل تغيير الحدود القائمة. وبالمثل فإن المادة ١٨٨(٢) من الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ تنص على جواز تغيير الحدود الداخلية كي تأخذ بعين الاعتبار «الكثافة السكانية والاتجاهات الديمغرافية، والبنية التحتية المادية والبشرية، والروابط التاريخية والثقافية، وتكلفة الإدارة، ووجهات نظر المجتمعات المحلية المتأثرة، وأهداف تفويض الحكومة، والمعالم الجغرافية». وتنص مدونة الحكم المحلي الفلبينية لسنة ١٩٩١ على عدم جواز تقسيم وحدة الحكم المحلي أو دمجها إذا كان هذا الفعل سيقطع الدخل أو السكان أو مساحة الأرض إلى ما دون شروط إنشاء وحدة جديدة. كما ينص على عدم جواز أن يقل تصنيف دخل الوحدة داخل الحدود الجديدة عن تصنيف الدخل داخل الحدود القديمة.<sup>١٩١</sup>

وفي المقابل نجد المبادئ التوجيهية الواردة في قانون الحكم المحلي التنزاني لسنة ١٩٨٢ غامضة كثيراً، بما يسمح بتغيير حدود أي مجلس مديرية عندما يُعتبر هذا «ضرورياً أو ملائماً لتشجيع نظام حكم محلي كفاء وفعال».<sup>١٩٢</sup> ونظراً للمشكلات الكثيرة التي قد تنتج عن إنشاء عدد أكثر مما ينبغي من الحكومات المحلية، من المهم بوجه خاص أن تكون هناك معايير ملموسة، ويفضل أن ينص عليها في الدستور، لكن على الأقل يجب النص عليها في تشريع، مع ضمان تطبيق مثل هذه المعايير.

## ١-٢-٢ إجراءات تغيير الحدود الأولية

هناك مكونان رئيسيان يشتمل عليهما إجراء تغيير حدود الحكومات المحلية: (١) المؤسسة أو العملية التي تقترح أو تبدر تغييراً في الحدود الداخلية، (٢) والمؤسسة أو العملية التي تصادق على التغيير المقترح.<sup>١٩٣</sup>

هناك نماذج متنوعة لمقترحات إجراء تغيير في حدود الحكومات المحلية، ومنها:

- **نهج السلطة التشريعية الوطنية:** في بعض البلدان، يجوز أن تبدر السلطة التشريعية التغييرات الحدودية، التي يجب حينئذٍ أن تتم الموافقة عليها في خطوة لاحقة من جانب مؤسسة أخرى أو أغلبية خاصة بالسلطة التشريعية.<sup>١٩٤</sup> ففي بلجيكا، يجوز أن تقترح السلطة التشريعية تغييرات في الحدود الداخلية بأغلبية عادية، لكن يجب المصادقة على التغيير بأغلبية ثلثي أعضاء السلطة التشريعية ممن يمثلون المناطق التي ستأثر بالتغيير المقترح (الدستور البلجيكي لسنة ١٩٩٤،

المادة ٤). وفي ماليزيا، يجوز أن تقترح السلطة التشريعية الوطنية تغييرات في حدود المناطق بأغلبية عادية، لكن يجب المصادقة على هذه التغييرات بأغلبية عادية في السلطات التشريعية للأقاليم المتأثرة (الدستور الماليزي لسنة ١٩٥٧، المادة ٢). وبالطبع يجب تقديم مشاريع قوانين تقترح التغييرات في الحدود الداخلية إلى السلطة التشريعية باتباع العملية التشريعية العادية.

• **النهج المختلط بين السلطة التنفيذية الوطنية ولجنة مستقلة:** يمكن أن تعمل السلطة التنفيذية الوطنية ولجنة مستقلة معاً لاقتراح تغييرات في حدود الحكومات المحلية. ففي غانا ووفقاً لدستور ١٩٩٢، يجوز لرئيس الجمهورية، بمشورة مجلس الدولة، لدى تلقي طلب أو دون ذلك، أن يبتدر تغييراً بتعيين لجنة تحقيق لبحث هل ينبغي تعديل الحدود أم لا.<sup>١٩٥</sup>

• **نهج اللجنة المستقلة:** ربما تُنزع هذه العملية من يد السلطات المنتخبة وتُسند إلى هيئة مستقلة تقترح تغييراً. ففي ناميبيا، لا يجوز تغيير حدود الأقاليم القائمة إلا بناءً على توصيات لجنة ترسيم الحدود.<sup>١٩٦</sup> وفي كينيا، ينص الدستور على ضرورة استهلال التغييرات في الحدود الداخلية بناءً على توصية من لجنة (يفترض أنها اللجنة الانتخابية والحدودية المستقلة)<sup>١٩٧</sup> المنشأة بموجب دستور ٢٠١٠.<sup>١٩٨</sup> وفي الحالات التي تقترح فيها لجنة انتخابية وطنية منطقة انتخابية جديدة، سيكون هذا بمثابة اقتراح لتغيير حدود الحكومات المحلية نظراً لأن حدود الدوائر الانتخابية وحدود الحكومات المحلية مشتركة.

وهناك نهجان رئيسيان للمصادقة على التغييرات المقترحة في حدود الحكومات المحلية:

• **نهج السلطة التشريعية الوطنية:** في الأنظمة الموحدة، غالباً ما تكون السلطة التشريعية الوطنية هي التي تصادق في النهاية على مقترحات تغيير حدود الحكومات المحلية. ففي كينيا، تقترح لجنة مستقلة تغييرات في الحدود الداخلية وتصوت السلطة التشريعية الوطنية للمصادقة عليها (الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠، المادة ١٨٨). وفي بلدان أخرى، تصادق السلطة التشريعية الوطنية على التغييرات ببساطة بتمرير مشروع قانون يعرض عليها وفقاً للعملية التشريعية العادية. والسلطة التنفيذية الوطنية هي التي تقدم عادة هذا المشروع. انظر على سبيل المثال بنين (دستور بنين لسنة ١٩٩٠، المادة ٩٨)، وبوليفيا (دستور بوليفيا لسنة ٢٠٠٩، المادة ١٥٨)، وأوروغواي (دستور أوروغواي لسنة ١٩٦٦، المادة ٨٥)، وأوغندا (دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المادة ١٧٩).

• **نهج الاستفتاء:** بدلاً من ذلك، يجوز أن يوافق السكان الذين سيتأثرون بتغيير الحدود الداخلية على إجراء التغيير من خلال استفتاء. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٥٥ (٤) من الدستور الغاني لسنة ١٩٩٢ على أنه إذا قررت لجنة تحقيق معينة من رئيس الجمهورية بمشورة مجلس الدولة أن هناك حاجة ومطالبة بتغيير في منطقة معينة، فإنها توصي بأن يجري الرئيس استفتاءً في تلك المنطقة. فإذا صوّت ٨٠ بالمئة على الأقل من الناخبين الذي يحق لهم التصويت في المنطقة التي حددتها لجنة التحقيق

لصالح التعديل، وإذا كانت نسبة إقبال الناخبين لا تقل عن ٥٠ بالمئة، يتم تعديل الحدود (المادة ٦٥). وفي الحالات التي تشتمل على دمج منطقتين أو أكثر، يجب أن يصوت ٦٠ بالمئة أو أكثر من الناخبين الذين يحق لهم التصويت في كل منطقة تواجه الدمج بالموافقة كي يتسنى المضي قدماً في عملية الدمج (المادة ٧٥). ثمة مثال ثانٍ على هذا النهج من الفلبين، حيث تنص المادة ١٠١٠ من دستور ١٩٨٧ على وجوب موافقة أغلبية الناخبين الذين يدلون بأصواتهم في استفتاء يجرى في الوحدات المتأثرة مباشرة بأي إنشاء أو تقسيم أو دمج أو إلغاء أو تغيير حدودي كبير لإقليم أو حكومة محلية.

وفيما يخص دور السلطة التشريعية في التغييرات الحدودية، يبرز خطر محتمل في الأنظمة التي تملك فيها السلطة التشريعية الصلاحية النهائية للمصادقة على تغييرات الحدود الداخلية. فعلى الرغم من ضرورة أن تقوم السلطة التنفيذية الوطنية عادة باقتراح التشريع على السلطة التشريعية الوطنية، وأنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتصرف من تلقاء نفسها في إحداث التغييرات على الحدود الداخلية، ففي الأنظمة البرلمانية أو في الأنظمة التي يهيمن عليها حزب سياسي واحد وتكون هناك علاقة وثيقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، يكون الفرعان على الأرجح متفقين أيديولوجياً، مما يزيد من احتمال مصادقة السلطة التشريعية دون معارضة على أية تغييرات في الحدود الداخلية تقترحها الحكومة.

وتوضح لنا تجربة أوغندا هذه المشكلة. ففي الفترة ١٩٩١-٢٠١٠، ازداد عدد وحدات الحكم المحلي «المديريات» في أوغندا من ٣٤ إلى ١١٢.<sup>١٩٩</sup> إذ لا يتطلب تغيير حدود المديريات إلا قانوناً عادياً. وكانت نتيجة هيمنة حركة المقاومة الوطنية على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية أن أسيء استعمال هذا الترتيب بسهولة لأغراض حزبية.<sup>٢٠٠</sup> وعلى الرغم من أن المادة ١٧٩(٤) من الدستور تشترط إنشاء المديريات الجديدة «استناداً إلى الضرورة من أجل الإدارة الفعالة والحاجة إلى تقريب الخدمات إلى الشعب»، تشير الشواهد إلى أن القدرات قلما أخذت في الاعتبار عند إنشاء المديريات الجديدة.<sup>٢٠١</sup> ويؤكد المنتقدون بأن تلك المديريات أنشئت وفقاً لرغبات الرئيس يوري موسيفيني، وذلك كامتيازات سياسية قدمها مقابل مساعدته على الفوز بالانتخابات الرئاسية.<sup>٢٠٢</sup> وبما أن الكفاءة والاعتبارات الاقتصادية لم تؤخذ في الحسبان في إنشاء هذه المديريات الجديدة، فمن المرجح أنها ستفاقم المشكلات التي تواجهها المديريات الأوغندية بالأساس، بما في ذلك قلة الموارد البشرية، وعدم كفاية البنية التحتية، وزيادة عبء الإشراف على كاهل الحكومة المركزية، والفوارق في الأداء بين المديريات.<sup>٢٠٣</sup> وتظهر البحوث أن أداء المديريات المنشأة حديثاً أسوأ بكثير من الأقدم منها.<sup>٢٠٤</sup> وهناك حالة مماثلة في غانا، حيث ازداد عدد الحكومات المحلية من ١١٠ إلى ١٧٥ بين ١٩٩٢ و ٢٠١٠.

وينبغي أن تكون تجربة أوغندا بمثابة تحذير للبلدان التي تفكر في تصميم إجراءات لتغيير الحدود الداخلية. والنهج الذي يتفادى بأفضل طريقة ممكنة مثال وجود سلطتين تنفيذية

وتشريعية متفتحتين أيديولوجياً هو الذي يقضي أن تقوم مؤسسة مستقلة باقتراح التغييرات، كما في كينيا. بالإضافة إلى ذلك، فإن إجراء التغيير يسفر عادة عن حكومة محلية أكثر نجاحاً وبتفادي التلاعب الحزبي إذا كان يتضمن معايير موضوعية تحكم إنشاء حكومات محلية جديدة، مما يساعد على استدامة أية وحدات منشأة حديثاً. ويسلط هذا الضوء أيضاً على أهمية السماح بدور إما للجنة مستقلة وإما للسكان المحليين في تقرير تغيير حدود الحكومات المحلية أو إبقائها كما هي.

تكمن ميزة اتباع نهج تهيمن عليه السلطان التنفيذية والتشريعية الوطنيتان في أرجحية أن تكون الحكومة المركزية في وضع أفضل لمعرفة إن كانت الحكومات المحلية المنشأة حديثاً ستستطيع تنفيذ السياسة الوطنية بفعالية أم لا والنظر في التبعات الأوسع التي ستركها تعديل حدود الحكومات المحلية على البلد ككل.<sup>٢٠٥</sup> وإذا أمكن اتقاء الأخطار المشار إليها سابقاً، فإن هذا النهج يشتمل على مزايا. والنهج البديل هو السماح بالموافقة على التعديلات الحدودية، أيّاً كانت طريقة اقتراحها، عبر استفتاء شعبي. ونظراً لأن السكان سيكون لديهم على الأرجح معلومات أوضح بخصوص الحاجة إلى تغيير، وربما يشعرون أيضاً بصلة تجمعهم بحكومتهم المحلية وحدودها، فإن إجراء استفتاء محلي يسجل رأي الجمهور على نحو أدق وسيُنظر إليه على الأرجح كإجراء مشروع.<sup>٢٠٦</sup>

### ٢-١-٣ الانتشار الزائد للحكومات المحلية

إن عدم كفاية الموارد البشرية والبنية التحتية، وارتفاع التكاليف الإدارية، وتجزئة الموارد هي أمثلة على المشكلات التي قد تبرز عند إنشاء عدد أكبر مما ينبغي من الحكومات المحلية. وفي حين أن معظم بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لديها عدد محدود من حكومات الأقاليم والمناطق، بل وبعضها يعمل على تقليص هذا العدد، نجد عدد الحكومات المحلية في ازدياد في كثير من البلدان النامية.<sup>٢٠٧</sup> ربما لا يكون هدف اللامركزية دائماً هو تحسين الحوكمة أو تحسين تقديم الخدمات. على العكس، قد تخلق صيغة التحويل بين الحكومات حافزاً لإنشاء وحدات حكم محلي جديدة بالنص على تحويل مبالغ متساوية من المال إلى الحكومات المحلية بغض النظر عن حجمها.<sup>٢٠٨</sup> وكما تبين التجربة الأوغندية، فإن مثل هذه الترتيبات ربما تُستغل كمحسوبة سياسية. والحقيقة أن تقييماً أجري للامركزية في أفريقيا وجد أن إنشاء وحدات حكم محلي جديدة استُغل في أغلبية البلدان الأفريقية كوسيلة لتوزيع العطايا وكان مدفوعاً في المقام الأول بالمصالح السياسية.<sup>٢٠٩</sup>

### ٢-٢ مستويات الحكومة: اللامركزية غير المتماثلة

بالإضافة إلى رسم حدود الحكومات المحلية، هناك مكون آخر مهم في بنية اللامركزية هو عدد مستويات الحكومة والإدارة. فالأمم الموحدّة الكبيرة يكون لديها عادة ثلاثة مستويات من الحكومة (المركزي والإقليمي والمحلي)، ويشار إليها أحياناً بأنها بلدان «متعددة الأقاليم» أو بلدان «موحدّة متعددة الأقاليم».<sup>٢١٠</sup> واندونيسيا مثال على النموذج ثلاثي المستويات، إذ لديها حكومة مركزية،

وحكومات على مستوى الأقاليم، ومقاطعات ومدن على المستوى المحلي.<sup>٢١١</sup> وعادة ما يكون لدى الأمم الموحدة الصغيرة المستويان المركزي والمحلي فقط،<sup>٢١٢</sup> على الرغم من إمكانية أن يكون لديها أيضاً أكثر من مستوى من الحكم المحلي. ففي أوغندا مثلاً، حيث لا يوجد مستوى الأقاليم، تشتمل «مديريات» الحكم المحلي على مقاطعات ومقاطعات فرعية وأبرشيات وقرى.<sup>٢١٣</sup> فالمديريات والمقاطعات الفرعية والقرى حكومات محلية منتخبة، وأما المقاطعات والأبرشيات فوحدات إدارية لا تتمتع باللامركزية سياسياً.<sup>٢١٤</sup> وعند إنشاء مستويات متعددة من الحكومة في نظام موحد، من المهم أن ينص القانون بوضوح على مسؤوليات واختصاصات كل مستوى. ففي إطار نظام الحكم اللامركزي السابق في كينيا، كثيراً ما نشأت ازدواجية في أعمال الفروع المحلية لوزارات الحكومة المركزية في تقديم الخدمات، لأن النظام أخفق في إسناد المسؤوليات والاختصاصات بوضوح.<sup>٢١٥</sup>

وما أن يتم تقرير مستويات الحكومة وإرساء هيكل نظام اللامركزية عموماً، فإن إحدى طرق إسناد المسؤوليات والاختصاصات للحكومات المحلية هي اتباع ترتيب غير متماثل. وهو يقضي بإنشاء أنواع متميزة من كيانات الحكم المحلي في أجزاء مختلفة من البلد، بصلاحيات ووظائف مختلفة في كل بعد من أبعاد اللامركزية الثلاثة. ويوجد نوعان رئيسيان من اللامركزية غير المتماثلة.

- **فعدم التماثل في التصميم** يعني وجود أنظمة متميزة من الحكم المحلي تختلف باختلاف المناطق. فعلى سبيل المثال، قد تتمتع كيانات الحكم المحلي، في المناطق الحضرية من ناحية وفي المناطق الريفية من ناحية أخرى، بصلاحيات مختلفة وتؤدي وظائف مختلفة. وقد تتمتع الحكومات المحلية في العواصم بصلاحيات مختلفة كي تعكس الوضع الفريد الذي تتمتع به العواصم في البلدان اللامركزية.<sup>٢١٦</sup>

- **وعدم التماثل في التسلسل** يحدث أثناء تنفيذ اللامركزية. إذ تطبق حكومات الأقاليم أو المناطق المختلفة اللامركزية بسرعات مختلفة استناداً إلى قدرتها،<sup>٢١٧</sup> ولكن يمكنها في النهاية، من حيث المبدأ، الحصول على صلاحيات الحكومة اللامركزية ذاتها التي تحصل عليها كل حكومات الأقاليم أو المناطق الأخرى. ومع ذلك ونظراً لتفاوت القدرات، يظهر عدم التماثل على أرض الواقع. ولأغراض هذا التقرير، سيشار إلى هذا النوع من عدم التماثل باسم «اللامركزية متعددة الوتيرة»، ونتناولها في الجزء الرابع.

وتركز بقية هذه الفقرة على النوع السابق من عدم التماثل، فتبحث أنظمة الحكم المحلي المنفصلة للمدن الكبرى والمناطق الريفية، والأنظمة الخاصة للعواصم. إن ترتيبات «الاستقلال الخاص» الذي تمارس حكومات الأقاليم أو المحافظات بموجبها صلاحيات فريدة أو خاصة موجود في البلدان الفيدرالية، لكن نظراً لأن هذا التقرير يركز على اللامركزية في الأنظمة الموحدة، فلن نناقش هذه الأمور أكثر من ذلك.

## ٢-١ أنظمة حكم محلية متميزة للمناطق الحضرية والريفية

الحكم المحلي الفعال في المناطق الحضرية ضروري لأي برنامج لامركزية.<sup>٢١٨</sup> فالمناطق الحضرية تلعب دوراً أساسياً في النمو الاقتصادي والابتكار.<sup>٢١٩</sup> ونظراً لتنوع خصائصها الديمغرافية وأوضاعها الاجتماعية الاقتصادية، فإن حاجات المدن إلى الخدمات تختلف عن حاجات المناطق الريفية. وبالمثل تختلف الموارد المالية والبشرية المتاحة لكل من المناطق الحضرية والريفية.<sup>٢٢٠</sup> وبالتالي، تخضع الحكومات المحلية في المدن الكبرى لبعض البلدان لترتيبات قانونية متميزة.<sup>٢٢١</sup> ففي كينيا، تعمل الحكومات المحلية في المناطق الحضرية بموجب قانون المناطق الحضرية والمدن رقم ١٣ لسنة ٢٠١١، في حين تسترشد الحكومات المحلية في كل المناطق الأخرى قانونياً بقانون حكومات المقاطعات رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢.<sup>٢٢٢</sup> وتختلف وظائف نوعي الحكم المحلي في كل قانون.<sup>٢٢٣</sup> ومن الشائع في البلدان التي تتبع أنظمة قانونية منفصلة للحكم المحلي في المناطق الحضرية والريفية وضع قوانين ووظائف وصلاحيات وأنظمة تمويل مختلفة لكل نوع من الحكومات المحلية.<sup>٢٢٤</sup> ويتناسب إسناد الصلاحيات إلى السلطات الحضرية والريفية مع خصائص كل منها وحاجاتها. ففي تنزانيا، نجد السلطات الحضرية مسؤولة عن توفير الحدائق والمكتبات العامة، وتنظيم التجارة في الشوارع، وتوفير المواصلات العامة، في حين أن سلطات المديرية (الريفية) مسؤولة عن تنظيم زراعة المحاصيل واتخاذ تدابير منع تآكل التربة وتنظيم تربية المواشي.<sup>٢٢٥</sup> وفي الحالة المثالية، يسفر وجود أنظمة خاصة للمناطق الحضرية عن مدن تدار بكفاءة أكبر واستجابة أفضل للصفة الحضرية للبيئة المحلية.<sup>٢٢٦</sup>

وفي ضوء التوسع الحضري المتزايد في العالم النامي، من المهم أن تكون هناك معايير لتصنيف المناطق الحضرية الجديدة باعتبارها متميزة عن المناطق الريفية. وتشمل المعايير المحتملة التي تؤخذ في الاعتبار: السكان، وتوفر الأراضي العامة، وحالة بيئة الأعمال في المنطقة ذات الصلة<sup>٢٢٧</sup>، والقدرة على جمع الإيرادات، وتقديم الخدمات. فقبل عام ٢٠١١، كانت كينيا تفتقر إلى أي من هذه المعايير، وهو ما قد يفسر عدم الاتساق في منح الصفة الحضرية للبلدات والمدن حتى سن قانون وضّح هذه المعايير.<sup>٢٢٨</sup> فبموجب قانون المناطق الحضرية والمدن لسنة ٢٠١١ في كينيا، تشمل المعايير ذات العلاقة وجود سكان عددهم ٥٠٠ ألف على الأقل، وخطة لتنمية المدينة، والقدرة على توليد موارد كافية، وكفاية البنية التحتية، والقدرة على التخلص من النفايات.<sup>٢٢٩</sup> ثمة مثال آخر، وهو مدونة الحكم المحلي الفلبينية، ينص على أن التأهل لصفة المدينة يستلزم أن يكون للمنطقة دخل سنوي معين على الأقل وإما مساحة ١٠٠ كيلومتر مربع من الأراضي المتصلة وإما ١٥٠ ألف ساكن على الأقل.<sup>٢٣٠</sup> ولا يوجد نهج عام لتصنيف المناطق الحضرية، لأن المعايير في كل بلد تتوقف إلى حد كبير على ظروف هذا البلد.<sup>٢٣١</sup> ففي البلدان النامية التي يقبل سكانها على التوسع الحضري، يكون وجود معايير مصوغة بعناية عظيم الأهمية، لأن ظهور المناطق الحضرية يتواصل حتى بعد أن يتم لأول مرة تقرير الحكومات المحلية الحضرية والريفية.

## ٢-١-١-٢ آليات للحكومة المتكاملة في المناطق الحضرية

يمكن أن يشكل التوسع الحضري السريع، كالذي تشهده بلدان نامية كثيرة، مشكلات بالنسبة للحكم المحلي الفعال في المناطق الحضرية.<sup>٣٣٢</sup> ففي أمم آسيوية كثيرة، يحكم ضواحي هذه «المدن الكبرى» الجديدة عديد من الحكومات المحلية المتميزة، دون وجود آلية حكم شاملة أو على مستوى المدينة كلها.<sup>٣٣٣</sup> ويشكّل هذا الافتقار إلى التكامل في إدارة المناطق الحضرية صعوبات كثيرة، تأتي إحداها من عدم التوازن في الوصول إلى الموارد. فعلى الرغم من أن كل الحكومات المحلية العاملة في منطقة حضرية كبيرة واحدة سيكون عليها أداء وظائف متماثلة والأرجح أنها ستواجه تحديات حكم متماثلة، فإن الموارد المالية العامة تميل إلى التركيز في وسط المدينة، تاركة لحكومات الضواحي موارد قليلة.<sup>٣٣٤</sup> وثمة صعوبة أخرى هي مشكلة «العمل الجماعي». ففي الحالات التي يحكم فيها العديد من الحكومات المحلية منطقة حضرية واحدة، يكون هناك احتمال أن لا يكون أي منها راغباً بتحقيق منفعة للحكومات المحلية الأخرى عبر التصدي لقضية تؤثر على المنطقة الحضرية بأكملها.<sup>٣٣٥</sup> وبالمثل فإن الكثير من الخدمات الحضرية، كالنقل العام والمياه، يتجاوز حدود الحكومات المحلية ويتطلب عملاً منسقاً لضمان الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات في مناطق كل الحكومات المحلية.<sup>٣٣٦</sup>

إن وجود آليات تنسق وظائف الحكومات المحلية ونشاطها عبر مدينة كبرى واحدة وتبني نهجاً أكثر تكاملاً في الحوكمة يساعد في التصدي لبعض هذه الصعوبات. ومن الآليات المتاحة:

- **الاتفاقيات بين البلديات** تحقق التكامل لقطاع معين.<sup>٣٣٧</sup> على سبيل المثال، توجد في العاصمة الفلبينية مانيلا أجهزة متخصصة، كشبكة المياه والصرف الصحي بالعاصمة وهيئة السكك الحديدية الخفيفة، والتي تشرف على تكامل شبكة المياه وشبكة السكك الحديدية على الترتيب.<sup>٣٣٨</sup> لكن نظراً لطبيعتها المحدودة وارتباطها بقطاعات محددة، فإن الاتفاقيات بين البلديات لا تقدم حلاً شاملاً.<sup>٣٣٩</sup>
- **الدمج** يوحد كل الحكومات المحلية الحضرية التي تتكون منها المنطقة الحضرية في حكومة واحدة. فعلى سبيل المثال، أنشأت تايلند إدارة بانكوك الكبرى بدمج العاصمة التايلندية بانكوك مع مدينة ثونبوري المجاورة.<sup>٣٤٠</sup> وينص الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٧ في المادة (خ) الفقرة ١٣: «يجوز لوحدات الحكم المحلي أن تتجمع في مجموعات أو تتحد أو تنسق جهودها وخدماتها ومواردها لأغراض تعود بالنفع المشترك عليها وفقاً للقانون». وفي حين أن الدمج حل بديهي، فهو ليس دائماً متاحاً بسبب اعتراضات السلطات المحلية.
- **يحافظ مستوى الحكم في المدن الكبرى على السلطات المحلية القائمة لكنه ينشئ كياناتاً فوق الكيانات المجتمعية المحلية يكون مسؤولاً عن القضايا التي تؤثر على المدينة الكبرى ككل أو التي تكون عابرة لحدود الحكومات المحلية.**<sup>٣٤١</sup> وقد يتخذ هذا هيئة مجلس تنمية، أو سلطة تنمية أو حكومة للمدينة الكبرى.<sup>٣٤٢</sup> تشمل منطقة مدينة مانيلا الكبرى ١٧ بلدية منفصلة لكن تتولى

سلطة تنمية مانيفلا الكبرى المسؤولة عن الخدمات التي إما يكون لها أثر على المدينة الكبرى ككل وإما تتطلب مصروفات أكبر مما يمكن للبلديات تدبره منفردة.<sup>٢٤٣</sup> لكن فعالية سلطة تنمية مانيفلا الكبرى يعرقلها التدخل من مستويات الحكومة العليا،<sup>٢٤٤</sup> وجهودها في التنسيق تقوضها البلديات التي تحتفظ بالاستقلال ويظل ولاؤها بالدرجة الأولى لجماهيرها.<sup>٢٤٥</sup> وفي الإكوادور، يجوز لوحدة الحكم المحلي «الكانتونات» المتجاورة التي تضم أكثر من ٧ بالمئة من سكان الأمة أن تكون مديرة للمدينة الكبرى (الدستور الإكوادوري لسنة ٢٠٠٨، المادة ٢٤٧). وفي الحالات التي يُنشأ فيها مستوى مدينة كبرى في الحكومة المحلية، فلا بد لكي يكون فعالاً أن يملك السلطة والاستقلال الكافيين للتغلب على التحديات الناشئة عن الحكومات المحلية المعنية بالمصلحة الذاتية وأن يقاوم التدخل من جانب حكومات الأقاليم أو الحكومة المركزية.

- يمكن استخدام آليات التنسيق لتيسير حوكمة أكثر سلاسة عبر حكومات محلية حضرية متعددة. فحكومة مدينة جاكارتا الإندونيسية تغطي فقط منطقة العاصمة كما حُددت في السبعينيات. أما المناطق الجديدة في المدينة فتحكمها أربع حكومات أخرى للمدينة.<sup>٢٤٦</sup> وتتبع جاكارتا آلية تنسيق على هيئة إطار تخطيطي للمدينة الكبرى بأكملها وهو «مجلس تنسيق تنمية منطقة جاكارتا العاصمة»،<sup>٢٤٧</sup> المشكل من حاكم حكومة المنطقة ورؤساء حكومات الأحياء والبلديات في منطقة جاكارتا العاصمة.<sup>٢٤٨</sup> ويتولى المجلس مسؤولية التنسيق في مجالات كالتهيئة المكاني والبنية التحتية والنقل والصحة والتعليم.<sup>٢٤٩</sup> لكن فعاليته محدودة بسبب ميل القيادات المحلية إلى التصرف كما لو كانوا «ملوكاً صغاراً»،<sup>٢٥٠</sup> وبسبب ضرورة التوافق بالإجماع بين السلطات المكوّنة له.<sup>٢٥١</sup> ولا يملك المجلس موظفين خاصين به ولا موارد ولا اختصاصاً قانونياً، ولذلك فهو يعتمد بشدة على الحكومات المحلية.<sup>٢٥٢</sup>

## ٢-١-٢-٢ أنظمة خاصة للعواصم

قد تؤثر البلدان الموحدة إنشاء نظام خاص لعواصمها، لتمييزها بذلك عن المدن الأخرى. وعادة ما تكون العاصمة هي كبرى المدن وأهم مركز اقتصادي وصاحبة أعلى ناتج محلي إجمالي وبالتالي تشكل تحديات حكم تختلف عما هو قائم في المدن الأخرى.<sup>٢٥٣</sup> وتميز هذه الأنظمة الخاصة العاصمة عن المدن الأخرى في البلد المعني بطرق مختلفة. في أحوال كثيرة تتبع العواصم الحكومة المركزية تبعية مباشرة بدلاً من تبعيتها لحكومة محلية أو وسيطة.<sup>٢٥٤</sup> فعلى الرغم من وجود ثلاثة مستويات من الحكومة في إندونيسيا (المركزي والإقليمي والمحلي)، تعتبر عاصمتها جاكارتا محافظة وتتبع الحكومة المركزية مباشرة، بينما تتبع كل المدن الأخرى في إندونيسيا حكومة المحافظة ذات الصلة.<sup>٢٥٥</sup>

وثمة خيار آخر هو أن تباشر العواصم مسؤوليات كلا المستويين الإقليمي والمحلي.<sup>٢٥٦</sup> بيرو، مثل إندونيسيا، لديها ثلاثة مستويات من الحكومة.<sup>٢٥٧</sup> وبلدية ليما العاصمة نظام خاص له وظائف ومسؤوليات إقليمية ومحلية على السواء.<sup>٢٥٨</sup> وتنص المادة ١٩٨ من دستور بيرو لسنة ١٩٩٣ على أن ليما «لا تنتمي إلى أي إقليم» وتتمتع بمعاملة خاصة بموجب القانون.

وهناك طريقة ثالثة يمكن أن تعامل بها العاصمة معاملة مختلفة هي إمكانية تعويضها عن المصروفات المتعلقة بوضعها كعاصمة. ففي جورجيا، تمول تحويلات من الحكومة المركزية الوظائف المطلوب من تبليسي أداؤها كعاصمة.<sup>٣٥٩</sup> ويجوز أيضاً أن تحصل العواصم على ضمانات للاستثمارات التي تقوم بها.<sup>٣٦٠</sup>

## ٣-٢ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

### ١-٣-٢ خيارات لتصميم الدستور

هناك عدد من الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند تصميم بنية المستويات المحلية من الحكومة. فقد ينظر مصممو خطة اللامركزية إلى التمثيل والكفاءة والهوية عند تقرير الحدود الجغرافية للحكومات المحلية. ويجوز أن يأخذ المصممون أيضاً في اعتبارهم معايير موضوعية تحقق كأحسن ما يكون الأهداف التي ترجو الأمة تحقيقها من خلال اللامركزية. وإذا أثر مصممو اللامركزية إعادة رسم حدود الحكومات المحلية بشكل كامل، فيجوز النظر في تأسيس سلطة مستقلة لأداء المهمة.

علاوة على ذلك، يجوز أن ينص الدستور على معايير وآلية لتغيير الحدود الداخلية، مما يسمح للحكومات المحلية بالتكيف مع التغييرات الديمغرافية وغيرها. وقد يكون من الحكمة أن توجد معايير واجبة التطبيق عند إنشاء الحكومات المحلية الجديدة للمساعدة في ضمان استدامة وكفاءة الوحدات المنشأة حديثاً. وقد يرغب مصممو برنامج اللامركزية في إشراك أطراف أخرى غير الحكومة المركزية في اقتراح التغييرات في الحدود الداخلية أو المصادقة على من أجل تخفيف مخاطر التلاعب الحزبي. ومن خيارات تحقيق ذلك نموذج الجمع بين الحكومة المركزية واستفتاء محلي أو نموذج النهج المشترك بين لجنة مستقلة والسلطة التشريعية الوطنية، المذكورين أعلاه.

قد يساعد اتباع أنظمة متميزة من الحكم المحلي للمناطق الحضرية والريفية على تلبية الحاجات المتباينة لهذه المناطق. وقد ترغب الأمم التي تؤثر تطبيق أنظمة منفصلة أيضاً في صياغة معايير لإعادة تصنيف المناطق التي تتحول إلى مناطق حضرية مستقبلاً، مثل معيار السكان أو القدرات. وفي ظل التوسع الحضري المتزايد، من المهم بوجه خاص أن تملك المدن الكبيرة القدرة على التصرف بأسلوب موحد، وتحديدًا من خلال آلية تنسيق ذات اختصاص قانوني واضح وموارد كافية لأداء وظائفها.

## ٢-٣-٢ تطبيق الخيارات على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: مصر وتونس

### دستور جمهورية مصر العربية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

المادة ١٧٥:

يراعى عند إنشاء أو تعديل أو إلغاء الوحدات المحلية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

يتوقف أثر هذا النص على التشريع الفرعي المشار إليه فيه. وتتسم المعايير المنصوص عليها في المادة ١٧٥ بالمغوض، مما قد يفتح الباب أمام التلاعب الحزبي والانتشار الزائد للحكومات المحلية. وتنص المادة ١٧٥ فعلاً على أخذ عامل الكفاءة بعين الاعتبار، لكن التشريع الفرعي يمكنه المساعدة في توضيح التفاصيل.

### دستور الجمهورية التونسية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

المادة ١٣١:

تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون. يمكن أن تحدث بقانون أصناف خصوصية من الجماعات المحلية.

يغض دستور الجمهورية التونسية لسنة ٢٠١٤ الطرف عن مسألة التصميم المحلي وحدود الحكومات المحلية. وتمثل المادة ١٣١ النص الوحيد الذي يصف بنية الحكومات المحلية. ويتوقف أثر هذا النص بدرجة كبيرة على التشريع الفرعي. ولا يحدد الدستور التونسي معايير رسم حدود الحكومات المحلية، ولا يضع آلية لتعديلها فيما بعد. ومن المهم بوجه خاص في سياق انتقالي أن توجد تدابير وقائية ضد التلاعب السياسي بالحدود الداخلية. فوجود تشريع ينص على معايير وإجراءات ملائمة للتغيير، مثل لجنة مستقلة أو إجراء استفتاء، يساعد في اتقاء مثل هذا التلاعب.

لا يناقش الدستور المصري ولا التونسي مسألة هل سيكون هناك أنظمة متميزة للحكم المحلي للمناطق الحضرية، ولا يذكّر أنظمة خاصة بالعاصمة. غير أن هذه القضايا ربما يتم مع ذلك معالجتها في تشريع لاحق. وحتى عام ٢٠١٢، كان هناك ٦٧ و٤٤ بالمئة من سكان تونس ومصر على الترتيب يعيشون في مناطق حضرية.<sup>٢٦١</sup> ومن المهم أن تكون لدى مصر وتونس حكومات محلية حضرية فعالة. بالإضافة إلى ذلك، تعتبر منطقة القاهرة الكبرى، التي يقارب عدد سكانها ٢٠ مليون نسمة، أكبر مدينة كبرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.<sup>٢٦٢</sup> وهي مؤلفة من محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية، لكن هذه الكيانات الحكومية ليست متكاملة ولا منسقة على أي نحو.<sup>٢٦٣</sup> ويمكن أن تستفيد منطقة القاهرة الكبرى كثيراً من وضع آلية للتنسيق ذات اختصاص قانوني وموارد كافية تسمح بتوحيد العمل في عموم المدينة الكبرى.

## الجزء الثالث اللامركزية السياسية

تقضي اللامركزية السياسية بنقل السلطة السياسية من الحكومة المركزية أو حكومات الأقاليم إلى الحكومات المحلية، وتتألف من ثلاثة عناصر. (١) سلطة المواطنين المحليين لاختيار مسؤولين تشريعيين وتنفيذيين محليين (٢) القواعد التي تنظم العلاقات بين مختلف وحدات الحكم المحلي (٣) القواعد التي تنظم العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ومن أهم أهداف اللامركزية السياسية ضمان أن يكون لأفراد المجتمع المحلي رأي في اختيار المسؤولين الذين سيتولون تنسيق تقديم الخدمات المحلية والإشراف عليها، وبالتالي زيادة المساءلة السياسية لمسؤولي الحكم المحلي أمام ناخبهم.

تناقش الفقرة ٣-١ فيما يلي اختيار المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين من خلال الانتخابات المباشرة وغير المباشرة وفوائد كل نهج وعيوبه. وتبين الفقرة ٣-٢ النماذج المتنوعة لتنظيم هيكل الحكومات المحلية. وتتناول الفقرة ٣-٣ العلاقة بين الحكومات المحلية، فيما تركز الفقرة ٣-٤ على العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وأخيراً توجز الفقرة ٣-٥ الاعتبارات الأساسية في اللامركزية السياسية وتشرح مدى ملاءمتها لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

### ٣-١ طرق اختيار الفرعين التنفيذي والتشريعي للحكم المحلي

إذا نجح نظام الحكم المحلي في منح المجتمعات المحلية حق المشاركة برأيها في كيفية حكمها وفي جعل مسؤولي الحكم المحليين مسؤولين بدرجة أكبر أمام تلك المجتمعات، فإن إحدى ثمرات نظام الحكومة اللامركزية ستكون زيادة «المواطنة الديمقراطية». فمن منظور المواطنين، يمثل مفهوم المواطنة الديمقراطية ارتباط المواطن العادي وجدانياً بأمته ومؤسساتها العامة، ومشاعره تجاه العملية السياسية باعتبارها ملكه.<sup>٢٦٤</sup> فانتخاب مسؤولي الحكم المحلي انتخاباً مباشراً أو غير مباشر يشجع المواطنة الديمقراطية بزيادة المشاركة المحلية في العمليات السياسية وبتعزيز قدرة المواطنين المحليين على مساءلة الجهات الفاعلة السياسية، وكذلك بخلق مجال للحوار المدني ومساندة تنمية محلية تقودها السوق ومستدامة بيئياً.<sup>٢٦٥</sup>

ومن منظور المسؤولين المحليين، تزيد اللامركزية السياسية المساءلة بتوسيع تدفق المعلومات بين الحكومة والشعب. وهذا يشجع عادة الحكم الشفاف، ويعزز إحساساً بالملكية العامة للعملية السياسية.<sup>٢٦٦</sup> فلأن المواطنين المحليين أكثر دراية بأفعال المسؤولين العموميين، يكونون في وضع أفضل لانتقاد قرارات الحكومة المحلية التي تتعارض مع مصالحهم، أو على الأقل معاقبة المسؤولين المحليين في مراكز الاقتراع برفض التصويت لهم في الانتخابات اللاحقة. وهذه الزيادة في المساءلة وتهديد الفشل في الانتخابات يقلصان تغيّب المسؤولين المحليين عن العمل ويحفزان المجتمع المدني ويشجعان المسؤولين المحليين على تلبية مختلف المصالح السياسية والاجتماعية على المستوى المحلي.<sup>٢٦٧</sup>

### ٣-١-١ الانتخابات المباشرة مقابل غير المباشرة - الموازنة بين الديمقراطية والشعبوية والسيطرة

في الحكومات المحلية، كما في مستويات الحكم الأخرى، يجب أن يؤدي المسؤولون العموميون وظائف تنفيذية وتشريعية وإدارية أو بيروقراطية. ويجوز انتخاب المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين، أما المسؤولين الإداريين أو البيروقراطيين فيختارون بالتعيين دوماً.

تمثل طريقة اختيار المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين محدداً مهماً لمستويات المساءلة والمواطنة الديمقراطية في الحكم المحلي. وتكون انتخابات الحكم المحلي إما مباشرة وإما غير مباشرة. ففي الانتخابات المباشرة، يدي كل ناخب بصوته للمرشحين الأفراد الذين يؤيدهم. والمرشحون الذين يفوزون بأصوات كافية في الانتخابات يتولون المناصب الرسمية مباشرة، دون عملية انتخاب وسيطة، وبالتالي لا يوجد احتمال انتخاب مرشح لشغل منصب معين بواسطة مجمع انتخابي أو مؤسسة أخرى وسيطة، حتى وإن أوفق ذلك المرشح في الفوز بأغلبية الأصوات المدلى بها.

ونجد العكس في الانتخابات غير المباشرة، حيث تتولى مجموعة من المسؤولين المنتخبين انتخاباً مباشراً (عادة أعضاء السلطة التشريعية) بأنفسهم انتخاب مجموعة أخرى من المسؤولين العموميين (عادة السلطة التنفيذية). هذه الفئة الأخيرة من المسؤولين منتخبة انتخاباً «غير مباشر».

### ٣-١-٢ تقييم الانتخابات المباشرة وغير المباشرة

#### ٣-١-٢-١ الانتخابات المباشرة

في الانتخابات المباشرة يدي المواطنون الأفراد بأصواتهم لاختيار ممثليهم، وتكمن المسألة ببساطة في عد الأصوات لتقرير الفائز في الانتخابات. ويُعتقد بالتالي أن الصلة الوثيقة والمباشرة بين الناخبين والمسؤولين تضمن أن يمثل المسؤولون العموميون الناخبين تمثيلاً أفضل ويكونوا أكثر دراية بمصالح أبناء دوائريهم.<sup>٢٦٨</sup> وبالفعل، عندما يلبي المسؤولون متطلبات ناخبيهم من الحكم المحلي، يزداد احتمال إعادة انتخابهم في الانتخابات اللاحقة. وعندما يسعى مسؤولو الحكم المحلي إلى أن يعاد انتخابهم، يكون هذا دافعاً قوياً لهم كي يلبوا حاجات جماهيرهم، وقد يبسر نظام الانتخاب المباشر هذا الأمر.<sup>٢٦٩</sup>

لكن عندما لا يسعى مسؤولو الحكم المحلي لإعادة انتخابهم، ويكون دافعهم بدلاً من ذلك هو الرغبة في بلوغ منصب أعلى أو تحقيق نجاح تجاري بعد ترك مناصبهم، فإن هؤلاء المسؤولين قد لا يتجاوبون بالقدر نفسه مع حاجات جماهيرهم. ويصدق هذا بالطبع على المسؤولين المنتخبين انتخاباً غير مباشر أيضاً، لكن المقصد هنا هو أن مزايا الانتخاب المباشر يمكن أن تتقوض بسبب المسؤولين الحكوميين الذين لا يكون دافعهم الرئيسي هو تلبية حاجات ناخبيهم التي يريدونها من الحكومة المحلية.

تحمل الانتخابات المباشرة في طياتها مخاطرتين ينبغي أخذهما بعين الاعتبار. أولاهما هي الشعبوية. فالمرشحون لمنصب سياسي ربما يقدمون وعوداً انتخابية لتلبية مطالب عدد كبير من الناخبين المحتملين لمجرد الفوز بدعمهم في الانتخابات.<sup>٢٧٠</sup> ويبدو أن هذا يصدق بوجه خاص على البلدان النامية والديمقراطيات الفتية، حيث نجد مثلاً أن الحكومات القائمة تقلص المعدلات الضريبية في محاولة لزيادة فرص إعادة انتخابها، حتى لو كان لهذا عواقب سلبية على المدى الطويل.<sup>٢٧١</sup> وفي حين أن الناخبين في الديمقراطيات الأكثر رسوخاً يكونون أكثر اعتياداً على هذه الوعود الشعبوية السابقة للانتخابات وبالتالي يقل احتمال تأثرهم بها، فإن الناخبين في الديمقراطيات الفتية يزداد احتمال تصويتهم لصالح التكتيكات الانتخابية الشعبوية.<sup>٢٧٢</sup>

المخاطرة الثانية التي تنطوي عليها الأنظمة الانتخابية المباشرة هي السيطرة السياسية التي تدعم فيها جماعات المصالح الخاصة مرشحاً بعينه في الانتخابات وتعمل على زيادة فرص فوزه فيها. وفي مقابل هذا الدعم، يكافئ المرشحون الفائزون في الانتخابات جماعات المصالح الخاصة هذه بمنحها إمكانية الوصول إلى الموارد الحكومية أو المحسوبة أو المصروفات العامة، أو باتباع سياسة و/أو أجندة تشريعية مؤاتية لتلك الجماعة.<sup>٢٧٣</sup> وعندئذٍ يقال إن المسؤول المنتخب «سيطرت» عليه المصالح الخاصة التي أتت به إلى منصبه. وهذا تهديد يواجه الديمقراطية، لأن جماعات المصالح الخاصة قد لا تمثل وجهات نظر أغلبية الناخبين المعنيين أو حتى أقلية كبيرة منهم. ففي أوغندا إبان التسعينيات، لم ينفق إلا ١٣ بالمئة من مخصصات التعليم المحولة من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية على التعليم فعلاً، أما الـ ٨٧ بالمئة المتبقية فأنفقت على مسائل لا علاقة لها بالتعليم مثل توزيع سلع خاصة كالبيرة والملح والسكر لامتصاص آثار استياء الناخبين ومكافأة المحاسبين السياسيين على ولائهم السياسي.<sup>٢٧٤</sup> وتوجد أمثلة مشابهة على السيطرة السياسية على الحكومة المحلية في كل من البلدان الفيدرالية (البرازيل والهند ونيجيريا وباكستان) والبلدان الموحدّة اللامركزية (الفلبين).<sup>٢٧٥</sup>

يمكن تقليص مخاطر السيطرة بزيادة حجم الدائرة الانتخابية وبالتالي تقليل تأثير جماعات المصالح الخاصة على الناخبين. لكن يعيب هذه الطريقة احتمال انفصال المسؤولين العموميين عن ناخبهم. كما أن هناك حداً لمدى كبر الدائرة الانتخابية في حكومة محلية، وهذا الاعتبار يجب ترجيحه بعناية مقابل الاعتبارات الخاصة بتقرير الحدود الداخلية المذكورة آنفاً في القسم ٢.

### ٣-١-٢-٢ الانتخابات غير المباشرة

من ناحية أخرى، فإن الأنظمة الانتخابية غير المباشرة تحمي مسؤولي الحكومة المحلية من الشعبوية والسيطرة. فلأن المسؤولين المنتخبين انتخاباً غير مباشر ينتخبون لمناصبهم من قبل مؤسسة منفصلة منتخبة انتخاباً مباشراً (عادة هيئة تشريعية). يُنشأ «عازل» بين المسؤولين والناخبين يحول دون أي لجوء إلى التكتيكات الانتخابية الشعبوية ويقلل من تأثير جماعات المصالح الخاصة على الانتخابات.

من الميزات الواضحة للأنظمة الانتخابية غير المباشرة أن المسؤولين المنتخبين انتخاباً مباشراً (هيئة تشريعية أو مجلس) يكونون في العادة أقدر على رصد أنشطة المسؤولين الحكوميين من أفراد الجمهور الذين لا يصوتون للمسؤولين الحكوميين إلا مرة واحدة كل أربع سنوات أو خمس.<sup>٢٧٦</sup>

وأحد عيوب الانتخابات غير المباشرة هو ازدياد فرص حدوث تباعد بين أهداف ومصالح المسؤولين والمواطنين.<sup>٢٧٧</sup> فالمسؤولون الخاضعون لمساءلة مسؤولين آخرين وليس للمساءلة المباشرة أمام الشعب قد يعملون على تحقيق مصالح حزبية أو مصالح سياسية ضيقة بدلاً من مصالح المواطنين، مما يسفر عن مستويات أقل من تلبية حاجات الجمهور الأعرض.<sup>٢٧٨</sup>

### ٣-١-٢-٣ نماذج مختلطة من الانتخابات

كثيراً ما يمزج بين الأنظمة الانتخابية المباشرة والأنظمة الانتخابية غير المباشرة، لا بل أن الأخيرة تكون مختلطة على الدوام، لأن أعضاء المؤسسة التي تنتخب المسؤولين المنتخبين انتخاباً غير مباشر يكونون هم أنفسهم منتخبين انتخاباً مباشراً. وهناك نموذج شائع للانتخابات غير المباشرة، وبالتالي فهو نموذج مختلط، يشتمل على الانتخاب المباشر لهيئة تشريعية يقوم أعضاؤها بعددٍ بانتخاب المسؤولين التنفيذيين. فالهيئة التشريعية المنتخبة انتخاباً مباشراً تتيح تمثيل مختلف المصالح والمجموعات في هذه الهيئة التشريعية التداولية الأكبر حجماً، وتنشئ في الوقت نفسه مؤسسة يكون فرع الحكم التنفيذي مسؤولاً أمامها. ويكون الجهاز التنفيذي المنتخب انتخاباً غير مباشر بمعزل عن خطر السيطرة من جانب جماعات المصالح الخاصة، ولأنه لا يستطيع اللجوء مباشرة إلى الشعب زمن الانتخابات، لا يكون لديه حافز لتبني إستراتيجيات سياسية شعبية.

أخيراً فإن الأنظمة الانتخابية غير المباشرة - إذا امتلكت عتبات تشريعية مصممة بعناية لانتخاب المناصب التنفيذية - تنتج عادة قادة تنفيذيين يتمتعون بدعم واسع من أعضاء السلطة التشريعية. ففي الحالات التي يتمتع فيها جهاز تنفيذي بدعم مستقر من أغلبية السلطة التشريعية، ويكون كلا فرعي الحكم متوافقين سياسياً، يكون سن القوانين واتخاذ القرارات أكثر كفاءة مما لو كان الفرعان متعارضين أيديولوجياً أو يمثلان مواقف سياسية مختلفة اختلافاً صارخاً، على نحو ما قد يحدث عندما تكون السلطان التنفيذية والتشريعية منتخبين في انتخابات مباشرة منفصلة.

### ٢-٣ الهياكل السياسية للحكم المحلي

#### ١-٢-٣ النماذج

يوجد في العادة ثلاثة مراكز للسلطة السياسية في الحكومة الديمقراطية: التشريعية والتنفيذية والبيروقراطية. ونادراً جداً ما يُنتخب المسؤولون البيروقراطيون نظراً لطبيعة وظائفهم الفنية، بل يعينون من قبل فرعي الحكم المنتخبين، التشريعي والتنفيذي.

يمكن تنظيم اختيار المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين في الحكم المحلي وفق أربع طرق عامة: (١) انتخاب السلطتين التشريعية والتنفيذية في انتخابين مباشرين منفصلين؛ (٢) انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وتعيين السلطة التنفيذية من قبل الحكومة المركزية (أو حكومات الأقاليم)؛ (٣) انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً غير مباشر؛ (٤) انتخاب مجلس تشريعي وتنفيذي مشترك انتخاباً مباشراً.

وعلى الرغم من إمكانية وصف هذه النماذج في صورتها الخالصة أو المثالية، فإن الواقع العملي يقول إن هيكل نظام الحكم المحلي في أي بلد يأخذ عادة عناصر من كل نوع ويمزجها لتكوين نماذج هجينة. وفيما يلي نناقش النماذج الأربعة والنماذج الهجينة منها، مع الإشارة إلى أمثلة قطرية محددة.

### ٣-١-٢-١ انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً مباشراً

يقضي هذا النهج في هيكله الوظائف التشريعية والتنفيذية للحكم المحلي (ويسمى أيضاً نموذج رئيس البلدية-المجلس) بوجود مؤسستين منفصلتين، تنفيذية وتشريعية، كل منهما منتخبة انتخاباً مباشراً في اقتراعين منفصلين. وتوجد صور متنوعة لهذا النموذج يتراوح أبرزها بين أنظمة «رئيس البلدية القوي» وأنظمة «رئيس البلدية الضعيف»، في إشارة إلى حجم السلطات التي يملكها رئيس البلدية أو المسؤول التنفيذي المحلي الأول بالنسبة إلى المجلس التشريعي. وتبنى كينيا والفلبين نظام «رئيس البلدية القوي»، فيما يشتمل نظام موزمبيق على رئيس بلدية ضعيف نسبياً.

## كينيا

يصف الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ نظام الحكم المحلي أو حكم «المقاطعة». وتنص المادة ١٧٦(١) على أن يكون لكل مقاطعة حكومة مقاطعة تتألف من جمعية المقاطعة وجهازها التنفيذي. والاثنتان مؤسستان منفصلتان تؤديان وظائف متميزة: فالجمعية منوطة بها سلطة التشريع (المادة ١٨٥) وأما اللجان التنفيذية فمن صلاحيتها تنفيذ تشريعات المقاطعة والتشريعات الوطنية داخل المقاطعة وإدارة وتنسيق وظائف إدارة المقاطعة واقتراح تشريعات المقاطعة على الجمعية للنظر فيها (المادة ١٨٣(١)-(٢)).

يُنتخب أعضاء جمعية المقاطعة انتخاباً مباشراً بنظام الدوائر ذات العضو الواحد لتمثيل أحياء داخل المقاطعة (المادة ١٧٧(١)(أ)). يُنتخب رئيس الجهاز التنفيذي للمقاطعة، ويسمى حاكم المقاطعة، انتخاباً مباشراً من قبل الناخبين المسجلين في المقاطعة (المادة ١٨٠(١)). ويعين حاكم المقاطعة أعضاء جهازه التنفيذي على ألا يكونوا من أعضاء جمعية المقاطعة، وإن كان يشترط موافقة الجمعية على من يختارهم الحاكم. ويجب ألا يزيد عدد أعضاء الجهاز التنفيذي للمقاطعة عن ثلث عدد أعضاء جمعية المقاطعة، وألا يزيد عددهم عن عشرة في أي حال.

لحاكم المقاطعة في كينيا اختصاص انتخابي منفصل عن جمعية المقاطعة، وأعضاء المؤسسات متميزون. ولا يجري انتخاب أعضاء الجهاز التنفيذي للمقاطعة لكن يعينون من قبل حاكم المقاطعة، ومع ذلك يشترط مصادقة الجمعية على تعيينهم، ولا يمكن القول إن الجهاز التنفيذي للمقاطعة «منتخب انتخاباً غير مباشر» من الجمعية. وبما أن لحاكم المقاطعة اختصاصاً انتخابياً منفصلاً ويملك سلطة القرار لتعيين الجهاز التنفيذي للمقاطعة، ولا يتقيد إلا بشرط مصادقة الجمعية بأغلبية بسيطة، فإنه حاكم قوي بالنسبة إلى جمعية المقاطعة.

## الفلبين

يشمل نظام اللامركزية في الفلبين المحافظات على مستوى المناطق والمدن والبلديات والبلدات على المستوى المحلي. وفي حين أن المادة (خ) من الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٧ ترسي الإطار الأساسي للحكومة المحلية وتقرر ثلاثة أنواع مختلفة من كيانات الحكم المحلي، فإن التشريع المفصل المعروف باسم مدونة الحكم المحلي (١٩٩١) يورد تفاصيل هيكل الحكم المحلي، بما في ذلك أسلوب انتخاب كل نوع من الكيانات الثلاثة.

ينص القسم ٤١(١) من مدونة الحكم المحلي على الانتخاب المباشر للرؤساء التنفيذيين لحكومات المدن والبلديات والبلدات. ويُنتخب هؤلاء المسؤولون التنفيذيون «بصفة عامة»، بمعنى أن تعامل منطقة الحكم المحلي كدائرة انتخابية واحدة، ويُنتخب رئيس السلطة التنفيذية المعني وفق نظام الدائرة الانتخابية ذات العضو الواحد.

يُنتخب الحاكم ونائب الحاكم ورئيس المدينة ونائب رئيس المدينة ورئيس البلدية ونائب رئيس البلدية ورئيس البلدة انتخاباً بصفة عامة، كلٌّ في وحدته من قبل الناخبين المؤهلين للتصويت فيها.

وينص القسم ١(ب) على انتخاب الأعضاء العاديين للمجالس التنفيذية لحكومات المدن والبلديات انتخاباً مباشراً «حسب الدائرة، على النحو المبين في القانون»، فيما يُنتخب أعضاء المجالس التشريعية للبلدات «بصفة عامة».

ويُنتخب الأعضاء العاديون في المجالس التشريعية للأقاليم والمجالس التشريعية البلدية والمجالس التشريعية البلدية حسب الدائرة على النحو المبين في القانون. ويُنتخب أعضاء المجالس التشريعية للبلدات بصفة عامة.

بالإضافة إلى الأعضاء المنتخبين انتخاباً مباشراً في المجالس التشريعية المحلية، ينص القسم ٤١(ب) على أن يخدم رؤساء الفروع المحلية للاتحاد الرسمي لمنظمات الحكم المحلي كأعضاء بحكم المنصب غير منتخبين في المجالس التشريعية البلدية والمدنية:

يخدم رؤساء رابطة البلديات واتحاد مجالس الشباب، المنتخبون كل من قبل فرعه، على النحو المنصوص عليه في هذه المدونة، كأعضاء بحكم المنصب في المجلس التشريعي المناطقي والمجلس التشريعي للمدينة والمجلس التشريعي البلدي.

وتعرف المدونة رابطة البلديات في القسم ٤٩١:

تُنشأ منظمة لكل البلديات تعرف باسم رابطة البلديات يكون غرضها الرئيسي تقرير تمثيل الرابطة في المجالس وطرح وصياغة وبلورة القضايا التي تؤثر على إدارة حكومة البلدة والتوصل إلى حلول لها من خلال السبل الملائمة والقانونية.

علاوة على ذلك تنص المدونة على أن يخدم رؤساء رابطات المجالس المحلية كأعضاء بحكم المنصب في المجالس التشريعية للأقاليم، مما يضمن أن تكون الحكومة المحلية والمنشآت التجارية المحلية ممثلة على مستوى الأقاليم:

يخدم رؤساء رابطات أعضاء مجالس المدن والبلديات التي تتألف منها المنطقة كأعضاء بحكم المنصب في المجلس التشريعي للإقليم المعني.

وأخيراً يكفل القسم ٤١(ج) من المدونة التمثيل القطاعي للنساء والعمال، وينص على اختيار ممثلين من بين «فقراء المناطق الحضرية أو المجتمعات المحلية الثقافية الأصلية أو المعوقين أو أي قطاع آخر على النحو الذي يقرره» المجلس التشريعي المحلي.

تضع المادة (خ) القسم ٨ من الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٧ حدوداً معينة لفترات ولاية مسؤولي الحكومات المحلية، حيث تنص على ألا يخدم المسؤولون المحليون، ما عدا مسؤولي البلديات، أكثر من ثلاث فترات متتالية مدة كل منها ثلاث سنوات. بالإضافة إلى ذلك، فإن «التخلي طوعية عن المنصب لأي فترة زمنية لا يعتبر مقاطعة لاستمرارية خدمته لفترة الولاية التي انتُخب لها كاملة». وقد تساعد هذه الحدود الموضوعية لفترات الولاية على محاربة التخندق السياسي ومشكلات المحسوبية والسيطرة التي قد تسفر عنها.

## موزمبيق

تنص المادة ٢٧٥(٢) من دستور موزمبيق لسنة ٢٠٠٤ على انتخاب الفرع التشريعي من الحكم المحلي (الجمعية البلدية) انتخاباً مباشراً بنظام التمثيل النسبي على أساس القائمة الحزبية. ويُنتخب الرئيس التنفيذي لكل كيان حكم محلي أيضاً انتخاباً مباشراً (المادة ٢٧٥(٣)). لكن التشريع العادي ينص على أن يقوم المسؤول التنفيذي الأول المحلي بعددٍ بتعيين أعضاء المجلس البلدي التنفيذي على أن يأتي نصفهم على الأقل من الجمعية البلدية.<sup>٢٧٩</sup> وبالتالي يجب انتخاب نصف أعضاء المجلس التنفيذي على الأقل لعضوية الجمعية البلدية قبل أن يتسنى اختيارهم من قبل المسؤول التنفيذي الأول لعضوية المجلس التنفيذي. ويظل المجلس بأكمله مسؤولاً أمام الجمعية البلدية التشريعية (المادة ٢٧٥(١)).

تعني هذه القيود المفروضة على تكوين المجلس التنفيذي، بالإضافة إلى النص الدستوري على أن يكون مسؤولاً أمام الجمعية البلدية التشريعية، أن المجلس التنفيذي في موزمبيق أضعف من الهيئات التنفيذية المحلية في الفلبين، مع أن المسؤول التنفيذي الأول المحلي في كلا النظامين ينتخب انتخاباً مباشراً. جدير بالذكر أن النص الذي يشترط تعيين نصف أعضاء المجلس التنفيذي من داخل الجمعية البلدية ليس وارداً في دستور ٢٠٠٥ بل في قانون عادي، مما يعني جواز تغيير النظام بتشريع عادي دون أن يتطلب تعديلاً دستورياً.

### ٣-١-٢-٢ انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وتعيين السلطة التنفيذية

هناك خيار ثانٍ لهيكل العلاقة بين الفرعين التشريعي والتنفيذي للحكم المحلي وهو أن يكون هناك مجلس تشريعي منتخب انتخاباً مباشراً مع تعيين المسؤولين التنفيذيين من قبل الحكومة المركزية أو المناطقية ذات العلاقة. وهناك أمثلة قليلة جداً على هذا الخيار من الناحية العملية.

## بنما

حتى ١٩٩٤، كان المسؤول التنفيذي الأول المحلي في نظام الحكم المحلي في بنما يختار بالتعيين. كانت المادة ٢٣٨ من دستور بنما لسنة ١٩٧٢ (قبل تعديله في عام ٢٠٠٤) تنص على: «يكون في كل مديرية رئيس بلدية يتولى رئاسة إدارة البلدية، ونائب رئيس بلدية منتخب في اقتراع شعبي مباشر لمدة خمس سنوات». وقد سمح شرط تضمنه المادة للتشريع بتحويل السلطة التنفيذية المركزية بأن يكون لها حرية تعيين أو إقالة رئيس البلدية في كل مديرية. وحتى عام ١٩٩٤، كان التشريع في بنما يسمح للرئيس البنمي بتعيين رؤساء البلديات. وفي عام ١٩٩٤، أُوقفت ممارسة تعيين رؤساء البلديات وتم إقرار نظام الانتخابات الشعبية المباشرة، على الرغم من أنه لم يتم تعديل الدستور إلا في عام ٢٠٠٤ كي ينص على هذا الوضع ويتطلب انتخاب رؤساء البلديات.<sup>٢٨٠</sup>

موجب الدستور البنمي لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته سنة ٢٠٠٤، يتفق نظام الحكم المحلي الآن مع نموذج السلطتين التشريعية والتنفيذية المنفصلتين المنتخبتين انتخاباً مباشراً (انظر الفقرة ٣-٢-١). ولم تعد المادة ٢٤١ من الدستور (المناظرة للمادة ٢٣٨ من الدستور قبل التعديل) تقترح جواز أن يسمح التشريع بتعيين رؤساء البلديات. وبدلاً من ذلك يتم انتخاب المسؤول التنفيذي الأول في الحكومة المحلية على مستوى المديرية انتخاباً مباشراً. وفيما يخص المجلس التشريعي، تنص المادة ٢٣٧ على ما يلي: «تكون في كل مديرية هيئة تسمى المجلس البلدي تتألف من كل نواب البلديات الذين انتخبوا في المديرية المذكورة». ولا ينص الدستور على مجلس أو لجنة تنفيذية لمساعدة رئيس البلدية، في حين تميز المادتان ٢٤٢ و ٢٤٣ بوضوح بين وظائف المجلس البلدي والوظائف التنفيذية لرئيس البلدية.

## ماليزيا

في ماليزيا، تعين حكومات الولايات المسؤول التنفيذي الأول وكل أعضاء المجلس في كل حكومة محلية،<sup>٢٨١</sup> لكن لا يوجد فصل بين المسؤولين التنفيذيين والتشريعيين، ويخدم كلا النوعين من المسؤولين في المؤسسة ذاتها (في مجالس محلية تنفيذية وتشريعية مشتركة، انظر أيضاً الفقرة ٣-٢-١-٤).

### ٣-١-٢-٣ انتخاب السلطة التشريعية انتخاباً مباشراً وانتخاب السلطة التنفيذية انتخاباً غير مباشر

في هذا النموذج، تمارس الوظائف التشريعية والتنفيذية للحكم المحلي مؤسستان متميزتان، لكن المؤسسة التشريعية هي وحدها المنتخبة انتخاباً مباشراً من الشعب، أما أعضاء المجلس أو اللجنة التنفيذية فينتخبون من قبل المجلس التشريعي.

## غانا

أعلى مستوى للحكم المحلي في غانا هو «المديرية». تنص المادة ٢٤١(٣) من الدستور الغاني لسنة ١٩٩٢ على أن جمعية المديرية «تكون أعلى سلطة سياسية في المديرية وتملك صلاحيات تداولية وتشريعية وتنفيذية». وتشكّل لجنة تنفيذية داخل جمعية المديرية. وتنص المادة ٢٤٢ على أن تتألف كل جمعية مديرية من شخص ينتخب من منطقة من المناطق الانتخابية للحكم المحلي داخل المقاطعة، والمسؤول التنفيذي الأول للمديرية، ومن أعضاء آخرين (لا يزيد عددهم على ٣٠ بالمئة من إجمالي أعضاء الجمعية) يجوز لرئيس الدولة تعيينهم. وبالتالي فإن أغلبية أعضاء الجمعية منتخبون انتخاباً مباشراً، على الرغم من أن النص الذي يسمح لرئيس الدولة بتعيين ٣٠ بالمئة من أعضاء كل جمعية يجعل غانا نظاماً فريداً أغلبية أعضاء السلطة التشريعية المحلية فيه منتخبون انتخاباً مباشراً وأقليتهم معينون. تنص هذه المادة أيضاً على أن يكون أعضاء السلطة التشريعية الوطنية الذين يمثلون المناطق التي تقع داخل المديرية أعضاء لا يحق لهم التصويت في الجمعية.

تنص المادة ٢٤٣ على أن المسؤول التنفيذي الأول للمديرية أيضاً يعين من قبل رئيس الدولة، لكن بموافقة مسبقة من أغلبية ثلثي أعضاء الجمعية (هذه العتبة العالية ظاهرياً تخفف أثرها حقيقة أن رئيس الدولة يعين ما يصل إلى ٣٠ بالمئة من أعضاء الجمعية في المقام الأول). وتنص المادة ٢٥١ على وجوب إنشاء لجنة تنفيذية بجمعية المديرية، على أن يحدد القانون تكوينها وإجراء التداول فيها. وينص القانون ذو الصلة بدوره على أن تنتخب اللجنة التنفيذية من بين أعضاء الجمعية ومن قبل الجمعية وتتألف مما لا يزيد على ثلث أعضاء الجمعية.<sup>٢٨٢</sup>

وبالتالي فإن اللجنة التنفيذية في غانا تُنتخب انتخاباً غير مباشر، على الرغم من أن المسؤول التنفيذي الأول يتم تعيينه. وهذا نظام هجين من النموذج التنفيذي المعين المبين في الفقرة ٣-٢-١ و٢-١-٢ ونموذج يشتمل على سلطة تنفيذية منتخبة بالكامل انتخاباً غير مباشر. جدير بالذكر أخيراً أن الدستور ينص على أن يعين رئيس الدولة المسؤول التنفيذي الأول، فيما ينص التشريع العادي على انتخاب بقية اللجنة التنفيذية انتخاباً غير مباشر. وبالتالي فإن تعيين المسؤول التنفيذي الأول المحلي أرسخ في القانون الغاني من شرط انتخاب اللجنة التنفيذية المحلية انتخاباً غير مباشر.

## أوغندا

تباشر المسؤولية عن الحكم المحلي في أوغندا مديريات مؤلفة من وحدات إدارية أو حكومات محلية دونها في المستوى على النحو المنصوص عليه قانوناً (الدستور الأوغندي لسنة ١٩٩٥، المادة ١٧٦(١)). وينص الدستور على أن الحكم المحلي «يتكون من مجلس ... تكون له صلاحيات تشريعية وتنفيذية» (المادة ١٨٠(١)). ويُنتخب أعضاء المجلس انتخاباً مباشراً بنظام الدائرة ذات العضو الواحد كممثلين عن المناطق الانتخابية التي تعينها اللجنة الانتخابية، بحيث يكون عدد سكان كل منطقة انتخابية متساوياً تقريباً قدر المستطاع (المادة ١٨١(١)).

يجب إنشاء لجنة تنفيذية في كل مجلس حكم محلي لأداء الوظائف التنفيذية للمجلس (المادة ١٨٦(١)). وينص الدستور على أن يكون رئيس المديرية هو الرئيس السياسي للمديرية ويتأسس اجتماعات اللجنة التنفيذية. ويُنتخب رئيس المديرية (أي المسؤول التنفيذي الأول فيها) انتخاباً مباشراً في كل مديرية (المادة ١٨٣(١)ب)). لكن اللجنة التنفيذية للمديرية يعينها رئيس المديرية من بين أعضاء مجلس الحكم المحلي وتصادق عليها أغلبية المجلس، إذ يجب أن تتم المصادقة على نائب رئيس المديرية بأغلبية الثلثين، وبقية أعضاء اللجنة التنفيذية بأغلبية بسيطة (المادة ١٨٦(٣)–(٤)). ويمكن عزل رئيس المديرية من منصبه بقرار من المجلس مؤيد بموافقة ثلثي أعضاء المجلس. إذن ففيما عدا رئيس المديرية، تُنتخب السلطة التنفيذية المحلية في أوغندا انتخاباً غير مباشر.

يشبه النظام المتبع في أوغندا النظام المتبع في موزمبيق، حيث يتأسس مسؤول تنفيذي أول منتخب انتخاباً مباشراً للجنة التنفيذية المحلية. لكن في حين أن نصف أعضاء اللجنة التنفيذية فقط يؤخذون من بين أعضاء المجلس التشريعي المحلي في موزمبيق، يؤخذ كامل أعضاء اللجنة التنفيذية من بين أعضاء المجلس التشريعي في أوغندا ويصادق عليهم بأغلبية بسيطة في المجلس التشريعي (وأغلبية الثلثين في حالة نائب الرئيس). كما أن النظام الأوغندي شبيه بالنظام الغاني، حيث يُنتخب أعضاء المجلس التنفيذي المحلي انتخاباً غير مباشر من بين أعضاء المجلس التشريعي المحلي. والاختلاف الأكبر هو أنه على الرغم من أن المسؤول التنفيذي الأول للمديرية في أوغندا ينتخب انتخاباً مباشراً، فإنه في غانا يعين من قبل رئيس الدولة ويتم تأكيد تعيينه بتصويت في المجلس التشريعي.

### ٣-٢-١-٤ السلطة التشريعية والتنفيذية المشتركة

يتألف النموذج الرابع للحكم المحلي من هيئة واحدة منتخبة انتخاباً مباشراً تمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويوجد هذا النظام في جنوب أفريقيا والإكوادور.

#### جنوب أفريقيا

وحدة الحكم المحلي في جنوب أفريقيا هي البلدية، وتمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية مؤسسة واحدة هي المجلس البلدي (دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، القسم ١٥١(٢)). ويُنتخب أعضاء المجلس البلدي انتخاباً مباشراً، على أن يُنتخب نصفهم بنظام التمثيل النسبي وفق القوائم الحزبية، والنصف الآخر يمثل الأحياء داخل البلدية.<sup>٢٨٣</sup> ويجب أن يكون لكل مجلس بلدي رئيس ينتخب من بين أعضائه في جلسته الأولى بعد الانتخابات المحلية. ويجب أن تعين المجالس البلدية أيضاً مديراً بلدياً كرئيس للشؤون الإدارية والمحاسبية بالبلدية.<sup>٢٨٤</sup> يسمى هذا الشكل من أشكال الحكومة المحلية أحياناً نموذج المجلس والمدير، لأن المسؤولية التنفيذية والإدارية عن معظم أمور الحكومة المحلية موكلة إلى موظفين تكنوقراط على أن يلعب رئيس البلدية، إن وجد، دوراً شرفياً أو صورياً إلى حد كبير.

يجوز في جنوب أفريقيا أن تختار البلديات أن يكون لديها رئيس بلدية تنفيذي إلى جانب مدير البلدية. القسم ١٦٠ من الدستور والفصل ٤، الباب ١ من الحكم المحلي: ينص قانون الهياكل البلدية رقم ١١٧ لسنة ١٩٩٨ على أنه يجوز لمجالس بلدية معينة أن تنشئ لجنة تنفيذية لإدارة الوظائف التنفيذية للمجلس. ويورد قانون الهياكل تفاصيل هذه الترتيبات. وينص القسم ٤٣ على أن ينتخب أعضاء اللجنة التنفيذية من قبل أعضاء المجلس من بين أنفسهم شريطة ألا ينتخب لعضوية اللجنة التنفيذية أكثر من عشرة أشخاص (٢٠ بالمئة من إجمالي عدد أعضاء المجلس) ولا أقل من ٣ أعضاء بالمجلس. وفي الحالات التي تُنشأ فيها لجنة تنفيذية، يجب أن تنتخب اللجنة رأس بلدية من بين أعضائها (القسم ٤٨). وفي الحالات التي لا يكون فيها من صلاحية البلدية إنشاء لجنة تنفيذية، يجوز لها انتخاب رئيس بلدية تنفيذي (القسم ٥٥) وعلى هذا الرئيس، عندما يضم المجلس البلدي أكثر من

تسعة أعضاء، أن يختار لجنة رئاسة بلدية لمساعدته. ولا يجوز أن تتألف لجنة رئاسة البلدية من أكثر من ١٠ من أعضاء المجلس أو ٢٠ بالمئة من إجمالي عدد أعضائه (القسم ٦٠).

يخول الدستور للمجالس البلدية إدارة مسائل معينة خاصة بالحكم المحلي على النحو المبين في الملحقين ٤ و٥ بالدستور، وكذلك أية مسألة أخرى مسندة إلى البلدية بواسطة تشريع وطني أو مناطقي، ويجوز لها أن تشرّع لوائح لمسائل الحكم المحلي تلك وتنفذها.

## الإكوادور

يعرف أعلى مستوى للحكم المحلي في الإكوادور بإسم الكانتون. وتنص المادة ٢٥٣ من الدستور الإكوادوري لسنة ٢٠٠٨ على: «يكون لكل كانتون مجلس كانتون يتألف من رئيس بلدية وأعضاء ينتخبون في اقتراع عام في الكانتون». وتنص المادة ٢٥٣ أيضاً على أن «يتم تمثيل سكان الكانتون الحضريين والريفيين تمثيلاً نسبياً في المجلس». وتنص المادة ١١٤ على «عدم جواز إعادة انتخاب السلطات التي ينتخبها الشعب إلا مرة واحدة، سواء على التوالي أم لا، لشغل المنصب نفسه» وعلى «ضرورة استقالة السلطات المنتخبة من قبل الشعب، التي تترشح لشغل منصب مختلف، من المنصب الذي تشغله حالياً». يتضمن هذا النص حدوداً لفترات الولاية ويبدو أيضاً أنه يستهدف الحد من فرص السيطرة السياسية والفساد. ونظراً لحدثة الدستور الإكوادوري نسبياً، لا توجد دراسات تجريبية بعد تقييم أثر هذه النصوص.

## ٣-٣ التعاون بين الحكومات المحلية

على الرغم من أن الحكومات المحلية متميزة قانوناً عن بعضها البعض، فإنها غالباً ما تكون متصلة جغرافياً، مع وجود روابط اجتماعية واقتصادية وثقافية عابرة لحدود الحكومات المحلية السياسية. وقد تؤثر الأنشطة التنظيمية والإدارية التي تقوم بها مختلف الحكومات المحلية على ذات المجتمعات المحلية، والمصالح الاقتصادية والتجارية، والموارد البيئية في صورتها الأوسع. وكما سبق وناقشنا في الفقرة ٢-١-١، من المهم تيسير التعاون بين الحكومات المحلية وأن يتسنى تنسيق وضع معايير تنظيمية موحدة للمسائل التي تؤثر على المصالح العابرة للحدود السياسية. وبالمثل فإن المنافسة بين الحكومات المحلية الساعية إلى اجتذاب المنشآت التجارية والسكان قد توجد حافزاً للحكومات المحلية كي تسابق إحداها الأخرى بتقديم معدلات ضريبية أشد جاذبية وبتقليص تكاليف الامتثال بالقواعد التنظيمية ومعايير العمل والمعايير البيئية. وفي حين أن هذه الجهود قد تتجح في اجتذاب الأعمال والسكان إلى منطقة ما، فإنها قد لا تخدم مصالح السكان المحليين على الأمد البعيد.

قد تؤدي المنافسة على الموارد البيئية الشحيحة المشتركة إلى نضوب هذه الموارد ما لم يكن هناك تنسيق بين الحكومات المحلية. فعلى سبيل المثال، أسفر التنافس على الموارد المائية الشحيحة في

الأردن في منتصف القرن العشرين عن صراع بين الحكومات المحلية على إمدادات المياه المحدودة. كانت سلطة إدارة وإمداد المياه منوطة بمختلف الحكومات المحلية، ومع تقلص مصادر المياه القريبة من البلدات الكبرى كعمان والسلط ومادبا وإربد، بدأت حكوماتها المحلية تأخذ المياه من المناطق المحيطة بها. وكان هذا يحدث في بعض الحالات بمساعدة مؤسسات مختلفة تابعة للحكومة المركزية (مثلاً، شركة إمداد المياه للمنازل وهيئة وادي الأردن). وفي ظل تنافس العديد من الحكومات المحلية ومؤسسات الحكومة المركزية على المياه، وفي ظل عدم وجود صورة شاملة لاستخدام المياه أو الطلب على المياه، كافحت الحكومات المحلية لضمان إمدادات مضمونة ومستدامة. كما برز صراع على الموارد المتاحة بين مختلف الحكومات المحلية.<sup>٢٨٥</sup>

عادة ما يحدث الصراع على الموارد، كما في الأردن، نتيجة غياب التنسيق بين الحكومات المحلية. ويتمثل أحد الحلول في تشريع نموذجي تصوغه الحكومة المركزية أو مؤسسة غير حكومية وتُنصح الحكومات المحلية، أو تُلزم، باعتماده. ويضع هذا التشريع النموذجي معايير موحدة، مثلاً لاستخدام المياه، ويكفل التعاون بين الحكومات المحلية، أو على الأقل تنسيق وظائفها لتجنب الصراع. ويجوز أيضاً للحكومات المركزية أن تسن تشريعاً يقتضي من الحكومات المحلية التعاون فيما بينها.

بالإضافة إلى تجنب الصراع، من شأن التعاون بين الحكومات المحلية تحسين الكفاءة العامة في تقديم الخدمات. لكن ينبغي ألا يسفر هذا التعاون عن مجرد دمج الحكومات المحلية، وبالتالي إعادة مركزية وظائف الحكومة وتقويض أهداف اللامركزية (انظر الفقرة ٢-١-٢-١ أعلاه).

### ٣-٤ العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

على الرغم من اشتغال اللامركزية على نقل قدر كبير من صلاحيات تقديم الخدمات إلى الحكومات المحلية، فإنها لا تعني تخلي الحكومة المركزية عن كل سلطاتها. ويكون الدور الرئيسي للحكومة المركزية في النظام اللامركزي دوراً تنظيمياً، حيث تضع معايير مرجعية للحكومات المحلية وترصد امتثالها لتلك المعايير.<sup>٢٨٦</sup> تتطلب فكرة المساءلة على المستوى المحلي، وهي أحد أهداف اللامركزية السياسية، مساءلة الحكومة المحلية على إخفاقاتها في الوفاء بالالتزامات الدستورية أو على تجاوز الصلاحيات الممنوحة لها قانوناً.<sup>٢٨٧</sup> وبالتالي فإن مساءلة الحكومات المحلية تعني أن تؤدي الحكومة المركزية وظائف رصد وإشراف لضمان امتثال الحكومات المحلية للمعايير وبقائها ضمن حدود صلاحياتها ووفائها بوظائفها كحكومات محلية. وفي كثير من البلدان، تؤدي وظائف الرصد والإشراف هذه إحدى وزارات الحكومة المركزية وغالباً ما تكون وزارة الإدارة المحلية، أو يجوز أن تنشئ الحكومة المركزية هيئة مستقلة مكلفة بالإشراف على اللامركزية أو تعمل كمنابر للحكومات المحلية على المستوى الوطني.

ويمكن أيضاً لمحكمة رفيعة المستوى، كالمحكمة الدستورية أو المحكمة العليا، أن تؤدي وظائف إشرافية وتكفل مساءلة الحكومات المحلية. على سبيل المثال، يستطيع فرد أو مؤسسة، فضلاً عن

الحكومة المركزية، مقاضاة الحكومات المحلية في حال إخفاقها في الوفاء بالتزاماتها أو تجاوزها لسلطاتها. وبالمقابل، يمكن للحكومة المحلية أن تقيم دعوى ضد الحكومة المركزية أو حكومة محلية أخرى في حالة اغتصاب سلطتها بغير حق. وينبغي أن تكون هناك أشكال أخرى لحل النزاعات معمول بها أيضاً. على سبيل المثال، تنص المادة ٤١(٣) من دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦ على أن أي جهاز من أجهزة الدولة، بما في ذلك أية إدارة على أي مستوى من مستويات الحكومة، «يجب أن تستنفد كل الحلول قبل اللجوء إلى القضاء لحل النزاع».

### ٣-٤-١ «تدخل» الحكومة المركزية

في الحالات التي يتبين فيها وجود حكومة محلية أو أكثر في أزمة أو تصبح غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها كحكومة محلية، يجوز أن تتدخل الحكومة المركزية لتتولى وظائف الحكومات المحلية. ويمكن اعتبار هذه صلاحيات «تدخل»، لكن من المهم ملاحظة أنه نظراً لأن حالات الطوارئ الوطنية غالباً ما تتمايز عن الأزمات المحلية، فإن الدساتير تشمل في الغالب نصوصاً منفصلة لحالات الطوارئ الوطنية وأخرى لصلاحيات «تدخل» الحكومة المركزية على المستوى المحلي.

لكن من دون تدابير وقائية، ينشأ احتمال إساءة الحكومة المركزية استعمال صلاحيات التدخل لأغراض حزبية، لاسيما عندما تكون الحكومة المحلية تحت هيمنة حزب سياسي معارض للحزب الذي يسيطر على الحكومة المركزية. ومن شأن التدخل في غير محله، حتى لو كان بسيطاً، تقويض خطة اللامركزية الأوسع نطاقاً بتعطيل أهداف اللامركزية أو عرقلة أداء النظام ووظائفه وتقويض الدعم الشعبي لحزب سياسي معين على المستوى المحلي.

توجد طريقتان مهمتان لتقليل هذا الخطر، أولاهما الحد من الظروف التي يمكن للحكومة المركزية في ظلها استخدام صلاحيات التدخل. ويتضمن هذا التحديد الواضح (والأنسب أن يكون هذا في الدستور) لما يعتبر أزمة جسيمة تسوغ استخدام صلاحيات التدخل. ففي الحالات التي يحدد فيها النص القانوني المعني مجموعة غامضة ومفتوحة من الظروف التي يجوز للحكومة المركزية في ظلها استخدام صلاحيات التدخل، يجوز أن تستسهل الحكومة المركزية التدخل في مزيد من الحالات. وبالتالي تكون فرص إساءة الاستعمال الحزبية أوسع عندما يمكن تعليل التدخل استناداً إلى نصوص قانونية ملتبسة يمكنها استيعاب نطاق عريض من الظروف. وأما النص الذي يحدد على نحو أضيق وأوضح الظروف التي يجوز في ظلها للحكومة المركزية استخدام صلاحيات التدخل فيساعد على تفادي التدخلات «الذرائعية»، التي على الرغم من كونها مبررة بحجة وجود حالة طارئة من نوع ما، فإنها في الحقيقة مصممة لتقويض المعارضة السياسية على المستوى المحلي. ومن المهم أيضاً النص على أنه عندما تزول الظروف التي تسوغ التدخل، يجب أن تتخلى الحكومة المركزية أيضاً عن صلاحية التدخل.



الآلية الثانية لتقليل التلاعب الحزبي هي التحديد الضيق والواضح لنطاق صلاحيات التدخل الطارئ ذاتها، ما إن تتولى الحكومة المركزية صلاحية التدخل. والحالة الأمثل هي أن ينص الدستور، أو على الأقل تشريع خاص، بوضوح على مدى صلاحيات الحكومة المركزية لدى توليها شؤون الحكم في منطقة حكم محلي معينة. ومن المهم في هذا الصدد أن يكون هناك إشراف مجدٍ، إما من قبل الهيئة التشريعية الوطنية أو القضاء، على مباشرة الحكومة المركزية صلاحية التدخل. ويجب أن يكون للحكومات المحلية حق اللجوء إلى القضاء للطعن على كل من الاستدعاء الأولي لصلاحيات التدخل وعلى المباشرات الفردية لصلاحية التدخل.

ففي دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، تنص المادة ١٠٠ على تدخل الحكومة المركزية في إدارة الأقاليم، في حين تنص المادة ١٣٩ على تدخل حكومات الأقاليم في شؤون الحكومات المحلية. كما تنص المادة ١٣٩ أيضاً على حل المجالس البلدية.

يعد نص دستور جنوب أفريقيا مثلاً جيداً على الكيفية التي يمكن الحد بها من التلاعب الحزبي بصلاحية التدخل من خلال التحديد الواضح للظروف التي يجوز في ظلها حدوث التدخل، وبالتحديد الواضح للأفعال التي يجوز لحكومات الأقاليم اتخاذها عند التدخل.

جدول ١-٣: دستور جمهورية جنوب أفريقيا، ١٩٩٦: التدخل في المحافظات أو الحكومات المحلية

القسم ١٠٠ تدخل المركز في حكومات الأقاليم	القسم ١٣٩ تدخل الأقاليم في الحكومات المحلية
<p>(١) عندما لا يستطيع إقليم ما الوفاء بالتزام تنفيذي يوجبه الدستور أو التشريع أو لا يوفي به، يجوز للسلطة التنفيذية المركزية التدخل باتخاذ خطوات ملائمة تضمن الوفاء بذلك الالتزام، بما في ذلك:</p> <p>(أ) إصدار توجيه للسلطة التنفيذية للإقليم يبين مدى الإخفاق في الوفاء بالالتزامات وينص على أية خطوات مطلوبة للوفاء بالالتزامات.</p> <p>(ب) وتولي المسؤولية عن الالتزام ذي العلاقة في ذلك الإقليم بالقدر الضروري من أجل:</p> <p>أولاً: الحفاظ على المعايير الوطنية الأساسية أو الوفاء بالمعايير الدنيا المقررة لتقديم خدمة معينة.</p> <p>ثانياً: منع المجلس البلدي من اتخاذ عمل غير معقول يمس مصالح بلدية أخرى أو يمس المنطقة أو البلد ككل.</p> <p>ثالثاً: الحفاظ على الوحدة الاقتصادية.</p> <p>رابعاً: منع الإقليم من اتخاذ عمل غير معقول يمس مصالح إقليم آخر أو يمس البلد ككل.</p>	<p>(١) عندما لا تستطيع بلدية الوفاء بالتزام تنفيذي يوجبه الدستور أو التشريع أو لا توفى به، يجوز للسلطة التنفيذية للمعني التدخل لاتخاذ خطوات ملائمة تضمن الوفاء بذلك الالتزام، بما في ذلك:</p> <p>(أ) إصدار توجيه للمجلس البلدي يبين مدى الإخفاق في الوفاء بالالتزامات وينص على أية خطوات مطلوبة للوفاء بالالتزامات.</p> <p>(ب) أو تولى المسؤولية عن الالتزام ذي العلاقة في تلك البلدية بالقدر الضروري من أجل:</p> <p>أولاً: الحفاظ على المعايير الوطنية الأساسية أو الوفاء بالمعايير الدنيا المقررة لتقديم خدمة معينة.</p> <p>ثانياً: منع المجلس البلدي من اتخاذ عمل غير معقول يمس مصالح بلدية أخرى أو يمس المنطقة أو البلد ككل.</p> <p>ثالثاً: الحفاظ على الوحدة الاقتصادية.</p> <p>(ج) أو حل المجلس البلدي وتعيين مدير لحين إعلان انتخاب مجلس بلدي جديد إذا كانت الظروف الاستثنائية تسوغ مثل هذه الخطوة.</p>
<p>(٢) إذا تدخلت السلطة التنفيذية الوطنية في إقليم بموجب الفقرة الفرعية (١)(ب):</p> <p>(أ) يجب أن تقدم إخطاراً كتابياً بالتدخل إلى المجلس الوطني للأقاليم في غضون ١٤ يوماً من بدء التدخل.</p> <p>(ب) ويجب أن ينتهي التدخل إذا رفض المجلس هذا التدخل في غضون ١٨٠ يوماً من بدء التدخل أو إذا لم يوافق على التدخل بنهاية تلك الفترة.</p>	<p>(٢) إذا تدخلت السلطة التنفيذية للإقليم في بلدية بموجب الفقرة الفرعية (١)(ب):</p> <p>(أ) يجب أن تقدم إخطاراً كتابياً بالتدخل إلى: أولاً: عضو مجلس الوزراء المسؤول عن شؤون الحكم المحلي.</p> <p>ثانياً: والسلطة التشريعية للإقليم ذي الصلة والمجلس الوطني للأقاليم في غضون ١٤ يوماً من بدء التدخل.</p> <p>(ب) ويجب أن ينتهي التدخل إذا:</p>

<p>أولاً: إذا رفض عضو مجلس الوزراء المسؤول عن شؤون الحكم المحلي التدخل في غضون ٢٨ يوماً من بدء التدخل أو إذا لم يوافق على التدخل بنهاية تلك الفترة.</p> <p>ثانياً: أو إذا رفض المجلس التدخل في غضون ١٨٠ يوماً من بدء التدخل أو إذا لم يوافق على التدخل بنهاية تلك الفترة.</p> <p>(ج) ويجب على المجلس، أثناء استمرار التدخل، أن يستعرض التدخل باستمرار ويجوز له أن يقدم أية توصيات مناسبة إلى السلطة التنفيذية للإقليم.</p>	<p>(ج) على المجلس، أثناء استمرار التدخل، أن يستعرض التدخل باستمرار وله أن يقدم أية توصيات مناسبة إلى السلطة التنفيذية الوطنية.</p>
<p>(٣) إذا حل مجلس بلدي بموجب الفقرة الفرعية (١)(ج):</p> <p>(أ) يجب أن تقدم السلطة التنفيذية للإقليم فوراً إخطاراً كتابياً بالحل إلى:</p> <p>أولاً: عضو مجلس الوزراء المسؤول عن شؤون الحكم المحلي.</p> <p>ثانياً: السلطة التشريعية في الإقليم ذات الصلة والمجلس الوطني للأقاليم.</p> <p>(ب) ويسري الحل بعد ١٤ يوماً من تاريخ تلقي المجلس هذا الإخطار ما لم يرفض عضو مجلس الوزراء أو المجلس قبل انتهاء تلك الـ١٤ يوماً.</p> <p>(٤) إذا كانت البلدية لا تستطيع الوفاء، أو لا توفى، بالتزام ما يوجبه الدستور أو تشريع للموافقة على موازنة أو أية تدابير تحصيل إيرادات ضرورية لتنفيذ الموازنة، يجب على السلطة التنفيذية للإقليم ذي العلاقة أن تتدخل باتخاذ أية خطوات ملائمة لضمان الموافقة على الموازنة أو تدابير تحصيل الإيرادات تلك، بما في ذلك حل المجلس البلدي،</p> <p>(أ) وتعيين مدير لحين إعلان انتخاب مجلس بلدي جديد،</p> <p>(ب) والموافقة على موازنة مؤقتة أو تدابير لتحصيل الإيرادات لتمويل مواصلة البلدية أداء وظائفها.</p>	<p>(٣) يجوز لتشريع وطني تنظيم العملية التي يقرها هذا القسم.</p>

تميز المادة ٢٠٢ من الدستور الأوغندي لسنة ١٩٩٥ بين الظروف والعمليات التي يجوز للحكومة المركزية فيها تولى إدارة الحكومات المحلية وبين حالات الطوارئ بوجه أعم.<sup>٢٨</sup> وتنص المادة على تولى رئيس الدولة إدارة المديرية بموافقة السلطة التشريعية الوطنية.

## جدول ٢-٣

<b>الدستور الأوغندي</b> <b>القسم ٢٠٢ تولى رئيس الدولة إدارة المديرية</b>
<p>(١) يجوز للرئيس، بموافقة ثلثي كل أعضاء البرلمان، أن يتولى السلطات التنفيذية والتشريعية لأية مديرية في أي من الظروف التالية:</p> <p>(أ) حيثما يطلب مجلس المديرية ذلك وكان فعل ذلك في المصلحة العامة.</p> <p>(ب) في حالة إعلان حالة الطوارئ في تلك المديرية أو في أوغندا بوجه عام.</p> <p>(ج) في الحالة التي يتعذر فيها بشدة أو يستحيل على حكومة المديرية أداء وظائفها.</p> <p>(٢) يجوز للرئيس مباشرة الصلاحية الممنوحة له بموجب هذه المادة من خلال أي من الأشخاص أو المسؤولين الذين يعينهم الرئيس، وتباشر الوظائف التشريعية بمراسيم قانونية.</p> <p>(٣) ما لم يوافق البرلمان على مدة أطول، تكون مباشرة الرئيس الصلاحية الممنوحة له بموجب هذه المادة لفترة لا تتجاوز تسعين يوماً.</p> <p>(٤) لدى انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (٣) من هذه المادة:</p> <p>(أ) يعيد الرئيس إدارة المديرية إلى حكومتها القائمة.</p> <p>(ب) أو إذا قرر البرلمان أن الظروف السائدة ما زال يستحيل معها على حكومة المديرية القائمة أن تستأنف إدارة المديرية، إذن:</p> <p>أولاً: ففي حال كانت مدة ولاية المجلس التي لم تنته أطول من اثني عشر شهراً، يصدر الرئيس مرسوماً بإجراء انتخابات لاختيار مجلس مديرية جديد في غضون ستين يوماً؛</p> <p>ثانياً: في حال كانت مدة ولاية المجلس التي لم تنته أقل من اثني عشر شهراً، يواصل الرئيس إدارة المديرية لحين إجراء الانتخابات المقبلة.</p>

يبين هذا النص الظروف التي يجوز في ظلها للرئيس أو من يعينهم تولي إدارة الحكومات المحلية، لكنها تفرض أيضاً العقبة الإجرائية المتمثلة في ضرورة موافقة البرلمان الوطني على التدخل بأغلبية الثلثين. بالإضافة إلى تحديد مدة التدخل بـ ٩٠ يوماً (ما لم يوافق البرلمان على تدخل لفترة أطول)، يضع هذا حدوداً واضحة على قدرة الرئيس على تولي إدارة حكومة محلية في منطقة حكم محلي معينة.

علاوة على ذلك، تنص المادة على أنه يجوز للرئيس تولي الصلاحية التنفيذية والتشريعية عن المديرية ذاتها. لا يجوز للرئيس مباشرة أي صلاحيات غير تلك الممنوحة بالفعل للحكومة المحلية بموجب الدستور، وهي - على خلاف المادة ١٣٩ من دستور جنوب أفريقيا - لا تمنح الرئيس أي صلاحية خاصة لحل مجلس محلي قائم.

### ٣-٥ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

على الرغم من أن اللامركزية السياسية عملية تخص ظروفًا محددة وتتوقف بدرجة كبيرة على الوقائع على الأرض، فإن من أهم الاعتبارات ما يلي:

- لكل من أنظمة الانتخابات المباشرة وغير المباشرة مميزاتا وعيوبها. ففي حين أن الانتخابات المباشرة عادة ما تعكس رغبات الدائرة الانتخابية بدرجة أدق، فإن أنظمة الانتخابات المباشرة أكثر عرضة للشعبوية والسيطرة السياسية. والعكس صحيح، ففي حين يقل احتمال خضوع أنظمة الانتخابات غير المباشرة للشعبوية والسيطرة السياسية، فإنها بطبيعتها أقل ديمقراطية.
- من شأن التعاون والتنسيق بين الحكومات المحلية المساعدة على تعزيز الكفاءة مع الحد في الوقت نفسه من الأشكال الضارة من التنافس بين الحكومات المحلية. لكن التعاون أو التكامل بين الحكومات المحلية يمكنه تقويض الأهداف العامة للامركزية. وينبغي وضع آليات لتنظيم التكامل والتعاون بين البلديات وإنشاء حكومات محلية على مستوى المدينة الكبرى.
- على الرغم من أن اللامركزية تزيد سلطة الحكومات المحلية، تظل الحكومة المركزية مسؤولة عن الإشراف والرصد. وتسمح خطة اللامركزية الناجحة للحكومة المركزية بالاحتفاظ بدور إشرافي فعال مع الحد في الوقت نفسه من قدرتها على إساءة استعمال سلطاتها.

### ٣-٥-١ تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة

كثيراً ما مارست الحكومات الاستبدادية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إدارة حكومية شديدة المركزية وحدت من سلطات ومسؤوليات كيانات الحكم المحلي. وبالتالي فإن من المجالات المهمة في الأنظمة الدستورية التي تأسست في أعقاب الربيع العربي سلطة التدخل من جانب الحكومة المركزية. فعلى الرغم من السير حالياً في إنشاء أنظمة حكم لامركزية في المنطقة، فإن أهداف

اللامركزية ربما تقوضها فرص إعادة المركزية والتلاعب السياسي الحزبي الذي تخلقه صلاحيات التدخل الواسعة. ومن الأمثلة على هذا الخطر أن دستوري مصر وتونس لسنة ٢٠١٤ لا يشملان نصوصاً لحالات الطوارئ الوطنية وصلاحيات التدخل الطارئ على المستوى المحلي. وبدلاً من ذلك، ينص كلا الدستورين على إعلان حالة الطوارئ التي يجوز أن تمكن الحكومة المركزية من تولي مسؤولية وظائف الحكم المحلي.

ومن ناحية أخرى، فإن الإخفاق في النص على تدخل الحكومة المركزية لتولي المسؤولية عن وظائف الحكم المحلي خارج إعلان حالة الطوارئ الوطنية قد يمنع الحكومة المركزية من التدخل لتقديم دعم تحتاج إليه الحكومة المحلية بشدة أو من التدخل لتولي وظائف حكومة محلية معينة عند عجز هذه الحكومة عن أداء التزاماتها.

٣-١-٥-١ مصر

### دستور جمهورية مصر العربية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

#### المادة ١٥٤ حالة الطوارئ

يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه.

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه.

وفي جميع الأحوال يجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تُمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم يُعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يُعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له.

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

إن إطار حالة الطوارئ في الدستور المصري الجديد واسع جداً. فعلى الرغم من أن المادة ١٥٤، إذا قُرأت بمفردها، تنص على إشراف مدني قوي بدرجة معقولة، فإن حالة الطوارئ يمكن أن تعلن لمجموعة واسعة من الأسباب ما دام الرئيس يأخذ رأى مجلس وزرائه.

ومن المخاوف الكبيرة أن الدستور المصري، على خلاف الدساتير الحديثة الأخرى (مثل دستوري جنوب أفريقيا وأوغندا)، لا يشمل نصاً منفصلاً على إنشاء صلاحيات لتدخل الحكومة المركزية. والظرف

الوحيد الذي يجوز للحكومة المركزية في ظلّه التدخل لتولي وظائف الحكومة المحلية أو لمساعدتها فيها هو في حالة الطوارئ الوطنية.

٣-١-٥-٢ تونس

### دستور الجمهورية التونسية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

#### المادة ٨٠

لرئيس الجمهورية في حالة خطر داهم مهدد لكيان الوطن وأمن البلاد واستقلالها، يتعذر معه السير العادي لدواليب الدولة، أن يتخذ التدابير التي تحتمها تلك الحالة الاستثنائية، وذلك بعد استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس نواب الشعب وإعلام رئيس المحكمة الدستورية، ويعلن عن التدابير في بيان إلى الشعب.

ويجب أن تهدف هذه التدابير إلى تأمين عودة السير العادي لدواليب الدولة في أقرب الآجال، ويُعتبر مجلس نواب الشعب في حالة انعقاد دائم طيلة هذه الفترة. وفي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس نواب الشعب كما لا يجوز تقديم لائحة لوم ضد الحكومة.

وبعد مضي ثلاثين يوماً على سريان هذه التدابير، وفي كل وقت بعد ذلك، يعهد إلى المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس نواب الشعب أو ثلاثين من أعضائه البتُّ في استمرار الحالة الاستثنائية من عدمه. وتصرح المحكمة بقرارها علانية في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً. ويُنهى العمل بتلك التدابير بزوال أسبابها. ويوجه رئيس الجمهورية بياناً بذلك إلى الشعب.

يمنح الدستور التونسي أيضاً صلاحيات طارئة واسعة للحكومة المركزية، مما يثير مخاوف مماثلة بشأن التهديدات التي تواجه الحكومات المحلية كما في مصر. وفيما يخص العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، لا يورد الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ قواعد أو مبادئ واضحة، مما يثير مخاوف بشأن سلامة الحكومات المحلية على المدى الطويل.

أما بخصوص العلاقة بين الحكومات المحلية، فإن المادة ١٤٠ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ واعدة أكثر:

#### المادة ١٤٠

يمكن للجماعات المحلية أن تتعاون وأن تنشئ شراكات فيما بينها لتنفيذ برامج أو إنجاز أعمال ذات مصلحة مشتركة.

كما يمكن للجماعات المحلية ربط علاقات خارجية للشراكة والتعاون اللامركزي.

يضبط القانون قواعد التعاون والشراكة.

تبنّت تونس، مثلها مثل الإكوادور والفلبين، نهجاً مرناً للتنسيق بين الحكومات المحلية. وتترك المادة ١٤٠ كل التفاصيل لتشريعات تنفيذية لاحقة. ويتوقف أثر المادة ١٤٠ على المدى الطويل على التشريع اللاحق، لكنها على الأقل ترسي أساساً مبدئياً للتعاون، وفي النهاية لتقديم خدمات أفضل، على مستوى الحكومات المحلية.

## الجزء الرابع التنفيذ وتسلسل الخطوات

يناقش هذا القسم تنفيذ اللامركزية وتسلسل خطواتها. ففي حين تواجه الأمم التي تنتهج اللامركزية مجموعة من القرارات الموضوعية الصعبة بشأن مدى وتفاصيل المشروع، هناك اعتبارات إجرائية أيضاً تشمل مقدار الوقت الذي سيستغرقه تنفيذ خطة للامركزية، وتسلسل خطوات مختلف مكونات الانتقال، ورصد هذه العمليات، وقرار التوقف أو الاستمرار نحو اللامركزية. ومن شأن الضعف في تسلسل خطوات برنامج اللامركزية أو تنفيذها بعشوائية أن يسفر عن تأخيرات وتعقيدات مكلفة.

وتناقش الفقرة ٤-١ أهم البنود الواجب اعتبارها قبل تنفيذ برنامج اللامركزية، بما في ذلك أهداف اللامركزية والقدرة المحلية والإطار القانوني. وتبين الفقرة ٤-٢ مختلف الطرق لتسلسل خطوات برنامج اللامركزية. وتعرض الفقرة ٤-٣ مختلف طرائق رصد عملية اللامركزية بعد تنفيذها. وأخيراً تتناول الفقرة ٤-٤ مدى ملاءمة أهم الملاحظات بشأن التنفيذ وتسلسل الخطوات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

### ٤-١ اعتبارات أولية

قبل تنفيذ برنامج اللامركزية، قد ترغب الحكومة المركزية في وضع مسودة واضحة لكيفية سير اللامركزية. أولاً: يشمل هذا على التخطيط، وذلك بتقييم القدرة المحلية ووضع الأهداف الأولية لخطة اللامركزية. ثانياً: يستنير بهذا التخطيط الإطار القانوني الذي سيوفر أساساً للتنفيذ ويبين بالتفصيل كيف ستعمل اللامركزية على أرض الواقع.

### ٤-١-١ التخطيط

ينبغي في المقام الأول تصميم خطة اللامركزية استناداً إلى أهداف ترمي إلى تحقيقها. وتباين أهداف اللامركزية بين بلد وآخر، إذ ينتهج بعض البلدان اللامركزية بالدرجة الأولى لتحسين تقديم الخدمات على المستوى المحلي أو في مناطق عانت تاريخياً من الإهمال. وفي تلك الحالة، يعطي البلد اللامركزية الإدارية أولوية على اللامركزية السياسية. وهناك بلدان أخرى تنتهج اللامركزية بالدرجة الأولى لتحسين التمثيل المحلي والمواطنة الديمقراطية. وفي هذه الحالات، ينفذ البلد اللامركزية السياسية قبل اللامركزية الإدارية.<sup>٢٨٩</sup> وعلى الرغم من أن اللامركزية تسعى عادة إلى تحقيق كلا هذين الهدفين على المدى الطويل، فإن الأسباب الأساسية التي تدفع إلى الإصلاح عادة ما تؤثر على كيفية تنفيذ اللامركزية وتسلسل خطواتها في بلد معين.

ثانياً: يجب أن تأخذ خطة اللامركزية في اعتبارها مسألة القدرات. فالاعتبارات الخاصة بالقدرات قضية أساسية يجب دراستها قبل وضع برنامج اللامركزية، وقضية تشغيلية تعالج من خلال التدريب والمساندة والرصد باستمرار.<sup>٢٩٠</sup> فغالباً ما يفتقر المسؤولون المنتخبون محلياً وموظفو الجهاز

البيروقراطي المعينون محلياً إلى القدرات اللازمة لمباشرة تولى الخدمات العامة أو إدارة المالية العامة أو اتباع إجراءات محاسبية سليمة. وفي إطار خطة الحكومة اللامركزية، لا يرجح أن تكون قد أتيت الفرصة للساسة أو الموظفين المحليين لتطوير هذه المهارات والقدرات.<sup>٢٩١</sup> ويجب أن تكفل الخطة ألا ينوء كاهل الحكومات المحلية بتدفق مفاجئ من المسؤوليات الجديدة وأن يتم بسرعة علاج أية أوجه قصور في القدرات.

بناء القدرات أيضاً أمر مهم للأجهزة المركزية في تطوير الأنظمة المحلية ومساندة الحكومات المحلية ورصد تنفيذ الإصلاحات.<sup>٢٩٢</sup> وربما تم التفاوتات الكبيرة بين مختلف أجزاء البلد عن الحاجة إلى تنفيذ تصميم غير متماثل (على النحو السابق مناقشته في الفقرة ٢-٢) أو عملية لامركزية متعددة الوتيرة (نناقشها لاحقاً في الفقرة ٣-٢-٤) تتولى فيها الحكومات المركزية مستويات متفاوتة من المسؤوليات في أوقات مختلفة استناداً إلى قدراتها الفردية. بالإضافة إلى أهداف برنامج اللامركزية في بلد معين، تؤثر القدرات المحلية في مناطق حكم محلي معينة على الوتيرة والشكل اللذين تتخذهما عملية اللامركزية، بدءاً من الإطار القانوني نفسه ومروراً بالتنفيذ وانتهاءً باستخدام آليات الرصد للإشراف على سير البرنامج.

#### ٢-١-٤ الإطار القانوني

ينبغي وضع الإطار القانوني قبل تنفيذ برنامج اللامركزية. ويمتد الإطار القانوني لعملية اللامركزية عادة عبر الدستور والتشريع واللوائح. ويتفاوت التوازن بين النصوص الدستورية والتشريع واللوائح استناداً إلى الميراث القانوني المعين لكل بلد والظرف العياني الذي تحدث فيه اللامركزية. لكن في معظم البلدان، يكون للهيكل القانوني للامركزية على الأرجح جذور في الدستور وفي تشريع شامل خاص باللامركزية.<sup>٢٩٣</sup>

يتفاوت مستوى تفصيل برنامج اللامركزية بين دستور وآخر، إذ تورد بعض الدساتير تفاصيل أكثر من بعضها الآخر. فعلى سبيل المثال، يورد الدستور الفلبيني لسنة ١٩٨٧ تفاصيل واسعة بخصوص اللامركزية. وتكفل المادة ٢، الفقرة ٢٥ من الدستور استقلال الحكومات المحلية. وتنص المادة ١٠ الفقرة ٥ على أن «تكون لكل حكومة محلية سلطة إنشاء مصدرها الخاص من الإيرادات وأن تحصل الضرائب»، في حين تكفل الفقرة ٦ لكل حكومة محلية «حصّة عادلة من الضرائب الوطنية على النحو الذي يقره القانون». وعلى الرغم من أن الدستور يرسي أساس اللامركزية، تشهد هذه النصوص مزيداً من التوضيح والتفصيل في مدونة الحكم المحلي لسنة ١٩٩١.

لكن النص على نظام اللامركزية في الدستور له مثالبه، حيث تفتقر الدساتير عادة إلى المرونة وتكيفها مع الظروف المتغيرة أصعب. وثمة مثال يوضح هذه النقطة من الهند على الرغم من أنها بلد فيدرالي. فقد أسفر قرار تحديد مخصصات من الإيرادات في الدستور الهندي على الفور عن هيكل إيرادات

متقادم تطلب تعديلاً دستورياً للتكيف مع الظروف المالية المتغيرة.<sup>٢٩٤</sup> بالإضافة إلى ذلك، ربما لا يكون البلد، أثناء المصادقة على الدستور، قد بت تماماً في الشكل الدقيق الذي ستتخذة الإصلاحات اللامركزية، وبالتالي قد لا يكون من الحكمة الالتزام بسياسة معينة في دستور يصعب تعديله إذا كان نظام اللامركزية لم يصمم بعد بشكل كامل.

ليس من المفاجئ إذن أن بعض البلدان لا تضيف أحكاماً دستورية تقنن هيكل نظام اللامركزية إلا بعد تفصيل برنامج اللامركزية في تشريع عادي. فأوغندا، مثلها مثل الفلبين، لديها نصوص دستورية مفصلة تماماً تبين سياسة اللامركزية.<sup>٢٩٥</sup> لكن ثمة اختلافاً رئيسياً بين أوغندا والفلبين وهو أن عملية اللامركزية في أوغندا بدأت بجدية عام ١٩٩٣ بسن قانون الحكم المحلي، أي قبل المصادقة على الدستور الأوغندي لسنة ١٩٩٥ بسنتين. وما حدث فعلياً هو أن الدستور الأوغندي قنن كثيراً مما كان مقرراً من قبل بموجب قانون. وتنص المادة ١٧٦(١) من الدستور الأوغندي لسنة ١٩٩٥ على أن «يقوم نظام الحكم المحلي ... على المديرية كوحدة على أن تكون من دونها الحكومات المحلية والوحدات الإدارية التي يقررها البرلمان بموجب قانون». وتنص المادة ١٧٦(٢)(أ) على أن «تفوض الوظائف والصلاحيات والمسؤوليات وتنقل من الحكومة الوطنية إلى وحدات الحكم المحلي بأسلوب منسق». وتنص المادة ١٧٧(٣) على أن «يقوم نظام الحكم المحلي على مجالس منتخبة ديمقراطياً»، في حين تنص المادة ١٨٠(١) على أن يكون لكل مجلس حكم محلي «أعلى سلطة سياسية داخل منطقة ولايته ... وتكون له صلاحيات تشريعية وتنفيذية». ويتضح من التجربة الأوغندية أن عملية اللامركزية لا تحتاج إلى تحويل دستوري صريح للمضي قدماً، وأن النصوص الدستورية ربما تقنن ببساطة الإصلاحات اللامركزية التي نفذت من قبل، كما في أوغندا بموجب قانون الحكومات المحلية.

ثمة نهج بديل وهو أن يورد الدستور إرشادات ومبادئ أساسية للامركزية، في حين ينص التشريع اللاحق على التفاصيل الشكلية والفنية لنظام اللامركزية. ويرسي تشريع من هذا النوع آليات لانتخاب المسؤولين المحليين ويوفر إطاراً لتوزيع الإيرادات والنفقات وينص على وضعية الموظفين المدنيين المركزيين والمحليين.<sup>٢٩٦</sup> وقد اتُخذ هذا النهج في جنوب أفريقيا والفلبين، مثلاً، حيث بث الحكم المحلي (قانون الهياكل البلدية رقم ١١٧ لسنة ١٩٩٨ ومدونة الحكم المحلي لسنة ١٩٩١ على التوالي) الروح في التزام الدستور باللامركزية عبر ترجمة وتنفيذ نظام اللامركزية.

ثمة نهج ثالث وهو أن يصمم التشريع وينفذ نظاماً للامركزية في غياب التزام الدستور بها أو عدم نصه على مبادئها أو أهدافها. ففي إندونيسيا على سبيل المثال، يوفر التشريع العمود الفقري للامركزية. إذ صدر عام ١٩٩٩، بعد سقوط سوهارتو، قانون الحكم المحلي (القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٩) وقانون التوازن المالي بين الحكومة المركزية والأقاليم (القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٩) لتأسيس عملية لا مركزية<sup>٢٩٧</sup> (انظر مزيداً من التفاصيل أدناه في الفقرة ٤-٢-١). لكن على خلاف أوغندا، التي سنت في

النهاية دستوراً جديداً نص على معظم إصلاحاتها اللامركزية، لم تنص إندونيسيا في دستورها إلا على عدد محدود من الإصلاحات الجوهرية من خلال تعديلات دستورية في عام ٢٠٠٠. ويظل معظم هذه الإصلاحات منصوفاً عليه في القانون لا في الدستور.<sup>٢٩٨</sup>

#### ٢-٤ تسلسل خطوات اللامركزية

تتبنى الحكومات المركزية التي تنفذ اللامركزية عادةً ثلاثة مناهج مختلفة:

- أولاً: يمكن أن تختار البلدان نهجاً موحداً لا تعطى فيه الأولوية لبعده معين من أبعاد اللامركزية (السياسي، الإداري، المالي). قد يحدث هذا بسرعة أو على مدى فترة زمنية أطول، حسب الظروف. وإندونيسيا وأوغندا كلاهما نفذ النهج الموحد في اللامركزية.
- ثانياً: قد تختار البلدان النهج التدريجي، فتركز أولاً على بعد معين من أبعاد اللامركزية، وعادة ما يكون الإداري أو السياسي، ثم تتجه إلى البعدين الباقين. وقد اتبعت غانا وكولومبيا نهجين تدريجين في اللامركزية، حيث ركزت الأولى على اللامركزية الإدارية فيما ركزت الأخيرة على اللامركزية السياسية.
- ثالثاً: أمام البلدان أيضاً خيار تبني نهج متعدد الوتيرة في اللامركزية الإدارية يسمح للحكومات المحلية بتولي المسؤوليات الإدارية بوتيرة تناسب قدراتها مما يسفر عن عدم تماثل في التصميم (كما ناقشنا في الفقرة ٢-٢) أو عدم تماثل في الممارسة. نظرياً، ومرور الوقت، ينتهي الحال بكل الحكومات المحلية إلى تولي المسؤوليات والوظائف ذاتها. وقد نفذت الإكوادور نسخة معدلة من نهج اللامركزية متعددة الوتيرة.

#### ١-٢-٤ اللامركزية الموحدة

أحد مناهج اللامركزية هو تنفيذ اللامركزية المالية والإدارية والسياسية بشكل متزامن في جميع الحكومات المحلية. وقد يحدث هذا بسرعة أو من خلال عملية طويلة. ونهج اللامركزية السريع جذاب في الظروف التي قد لا ينجح فيها النهج التدريجي، ذلك مثلاً أثناء أزمة اقتصادية أو أثناء الانتقال من الحكم الاستبدادي، وفي وقت قد تكون فيه الفرصة ضيقة أمام السعي إلى إصلاح جذري. في ظل هذه الظروف، ربما يكون هناك دعم كبير، لكن عابر، لإصلاحات واسعة وشاملة وسريعة.<sup>٢٩٩</sup> فقد أدخلت إندونيسيا إصلاحات مؤسسية وهيكلية واقتصادية كبيرة عام ١٩٩٩ في أعقاب التغيير السياسي الراديكالي، وأتبع ذلك بإصلاحات لاحقة لاستدامة هذه التغييرات.<sup>٣٠٠</sup> أما أوغندا فقد أمضت نحو ست سنوات في تخطيط عملية اللامركزية، ونفذت خططها بشكل غير موحد على مدى فترة لاحقة من ثلاث سنوات.

#### ٤-٢-١-١ إندونيسيا والدفعه الواحدة

أجرت اللامركزية الإندونيسية، المعروفة باسم «الدفعه الواحدة»، إصلاحات لامركزية مالية وإدارية وسياسية بشكل متزامن في فترة زمنية وجيزة،<sup>٣٠١</sup> حيث أتاحت الظروف السياسية غير العادية في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية لسنة ١٩٩٧ وسقوط سوهارتو عام ١٩٩٨ مبررات قوية كي تجري إندونيسيا إصلاحات على الأبعاد الثلاثة للامركزية جميعها في وقت قصير. وفي عام ١٩٩٩ سن البرلمان قانون الحكم المحلي (رقم ٢١ لسنة ١٩٩٩) الذي أرسى ثلاثة مستويات رئيسية من الحكومة وهي الحكومة المركزية، وحكومات الأقاليم على مستوى الأقليم، والمقاطعات والبلديات على المستوى المحلي.<sup>٣٠٢</sup> ويبين المعلقون أن المقاطعات والبلديات أعطيت سلطات إدارية لامركزية «الزامية» تضمنت خدمات الصحة والتعليم والأشغال العامة والبيئة والاتصالات والزراعة والصناعة والتجارة والاستثمار الرأسمالي والأراضي والتعاونيات والبنية التحتية.<sup>٣٠٣</sup>

وضع القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٩ برنامجاً زمنياً صارماً نص على وجوب وضع كل اللوائح التنفيذية في غضون عام من سن القانون، على أن تدخل نصوص القانون حيز التنفيذ في غضون عامين.<sup>٣٠٤</sup> وفي غضون عام واحد، بحلول مايو/أيار ٢٠٠١، كانت إندونيسيا قد حققت لامركزية بعض الخدمات العامة بنقلها إلى المقاطعات والبلديات.<sup>٣٠٥</sup> وبخصوص اللامركزية المالية، كانت حصة الأقاليم والمحليات من الإنفاق الحكومي قد ازدادت بحلول ٢٠٠٢ من ١٧ بالمئة إلى ٣٠ بالمئة، مع إنفاق حكومات الولايات ٣٠,٨ تريليون روبية وإنفاق الحكومات المحلية ٩٠,٨ تريليون روبية.<sup>٣٠٦</sup> وبحلول ذلك الوقت كانت الحكومة المركزية قد أعادت توزيع ثلثي موظفيها المدنيين إلى سلطة المقاطعات والبلديات وسلمت أكثر من ١٦ ألف منشأة خدمية إلى حكومات الأقاليم والمناطق. وعلى الصعيد السياسي، كان السكان المحليون بحلول ٢٠٠٢ قد انتخبوا مجالسهم المحلية ورؤساءهم التنفيذيين ونواب الرؤساء.<sup>٣٠٧</sup>

على الرغم من تعقيد التسلسل والافتقار إلى خطة تنفيذ واضحة، مضت اللامركزية في إندونيسيا بسلاسة نسبية ولا يزال البلد يتمتع بعافية نسبية في المالية العامة.<sup>٣٠٨</sup> وقد وجدت استقصاءات أجريت في عام ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦ أن أكثر من ٧٠ بالمئة من الأسر المعيشية كانوا أكثر رضا عن جودة الخدمات الصحية والتعليمية اللامركزية من رضاهم عن خدمات ما قبل اللامركزية.<sup>٣٠٩</sup>

غير أنه كان هناك عدم يقين مستمر بشأن الدور الملائم لمختلف مستويات الحكومة، ويظل دور حكومات الأقاليم غير محدد كما ينبغي.<sup>٣١٠</sup> ومكّنت التعديلات التي أجريت على القانون في عام ٢٠٠٤ حكام المناطق من الإشراف على الحكومة في المقاطعات والبلديات ومن «تنسيق تنفيذ شؤون الحكومة المركزية» في الأقاليم والمقاطعات والبلديات.<sup>٣١١</sup> وتستطيع وزارة الشؤون الداخلية نظرياً، من خلال الحكام، الإشراف على وضع السياسات والقوانين المحلية. لكن الوظائف الإشرافية المنوطة بالوزارات المركزية، كوزارة المالية، المشاركة في الإشراف على الحكومات المحلية غير واضحة،<sup>٣١٢</sup> مما أفضى إلى صراع ومشكلات في التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة.

هناك مصدر منفصل للالتباس يتمثل في طوفان التشريعات الجديدة الناتجة عن صلاحيات سن القوانين الممنوحة للحكومات المحلية.<sup>٣١٣</sup> فعلى الرغم من الإشادة ببعض القوانين المحلية باعتبارها مبتكرة وملائمة، هناك قوانين أخرى غير واضحة ولا داعي لها واستغلالية وفي بعض الحالات غير دستورية.<sup>٣١٤</sup> ويشير منتقدو الانتشار الزائد لهذه القوانين غير العملية إلى ضعف مهارة الصياغة القانونية لدى مشرعي المقاطعات والبلديات، وغياب مساهمة السكان المحليين في العملية التشريعية، والفساد المحلي باعتبارها مصادر هذه المشكلات.<sup>٣١٥</sup>

#### ٤-٢-١-٢ اللامركزية الموحدة في أوغندا

تعد عملية اللامركزية في أوغندا مثلاً آخر على اللامركزية الموحدة، على الرغم من أنها ليست في مثل سرعة العملية الإندونيسية. أمضت أوغندا ست سنوات في وضع قوانين وإطار اللامركزية وبناء التوافق السياسي في الآراء، لكن الحكومة عممت برنامج اللامركزية في عموم البلد على مدى ثلاث سنوات.<sup>٣١٦</sup> فبعد الإطاحة بنظام ميلتون أوبوتي الاستبدادي شديد المركزية عام ١٩٨٦، سعت حركة المقاومة الوطنية، بقيادة الرئيس المستقبلي يوري موسيفيني، إلى توسيع الديمقراطية المحلية.<sup>٣١٧</sup> وفي عام ١٩٩٣، شرعت أوغندا في عملية لامركزية شاملة تضمنت مجالس المديرية باعتبارها أعلى مستوى من مستويات الحكم المحلي.<sup>٣١٨</sup> وفيما دون مستوى المديرية يوجد مستويان ثانويان من الحكم المحلي يشتملان على مجالس منتخبة (المقاطعات الفرعية والقرى) ووحدتان إداريتان (المقاطعات والإبرشيات).<sup>٣١٩</sup>

بعد سن قانون الحكومات المحلية عام ١٩٩٣، قسمت المسؤوليات والموارد بين الحكومات المركزية والمحلية، وتم رسمياً إقرار تحويلات مالية سنوية من المركز إلى المجالس المحلية. وعلى الرغم من احتفاظ الحكومة الوطنية بالمسؤولية عن الأمن القومي والتخطيط والهجرة والشؤون الخارجية والمشروعات الوطنية، فإن كل الوظائف الأخرى فُوِّضت إلى مختلف مستويات الحكم المحلي.<sup>٣٢٠</sup> وكُلفت حكومات المديرية بمسؤولية التصرف بجميع الأموال الآتية من الحكومة المركزية ومُنحت سلطة فرض الضرائب وسن اللوائح.<sup>٣٢١</sup> وكُفّلت هذه الإصلاحات وعُززت في دستور ١٩٩٥. على سبيل المثال، نصّ الدستور تحديداً على تخويل المديرية بجباية الضرائب وتحصيلها.<sup>٣٢٢</sup> وأخيراً وضع قانون الحكومات المحلية عام ١٩٩٧ القواعد الانتخابية لاختيار أعضاء مجالس المديرية وحدد الصلاحيات التخطيطية والتشريعية للمجالس وزاد بدرجة أكبر صلاحيات المديرية لتحقيق إيرادات محلية، وقرر رسمياً عمليات توزيع الإيرادات على المستويات الأدنى من الحكم المحلي.<sup>٣٢٣</sup>

على الرغم من تنفيذ إصلاحات اللامركزية بسلاسة، كانت النواتج مختلطة في ميدان تقديم الخدمات.<sup>٣٢٤</sup> فمن ناحية، ازداد صافي نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية تحت سلطة حكومات المديرية من ٦٧ بالمائة عام ١٩٩٥ إلى ٩٠ بالمائة عام ٢٠٠٤.<sup>٣٢٥</sup> وبالمقابل، وعلى الرغم من تحسّن الوصول إلى الخدمات العامة في المناطق الريفية، فقد تأخرت التحسينات في جودة الخدمات.

وما زالت معدلات التسرب من المدارس الابتدائية مرتفعة، فيما لم تتغير معدلات وفيات الرضع والأمهات منذ تنفيذ الإصلاحات.<sup>٣٣٦</sup> علاوة على ذلك، وعلى الرغم من إنفاق ٨ بالمئة من الموازنات المحلية على الطرق والأشغال العامة منذ ١٩٩٩، لا يزال الوصول إلى خدمات النقل والكهرباء ضعيفاً في المناطق الريفية.<sup>٣٣٧</sup>

تعود هذه المشكلات جزئياً إلى الانتشار الزائد للمديريات دون مراعاة إن كانت تملك القدرة على توفير الخدمات أم لا.<sup>٣٣٨</sup> فالحكومات المحلية التي تملك قدرات كافية ربما تكون قادرة على تلبية حاجات جماهيرها بسرعة ودقة دون الاضطرار إلى الاتكال على موافقة أو سلطة الحكومة المركزية أو الإقليمية. وفي الحالات التي تضطر فيها الحكومة المحلية إلى أخذ رأي المستويات الأعلى من الحكومة قبل التصرف، ربما تتدنى الاستجابة للحاجات المحلية.<sup>٣٣٩</sup> ومنذ حدوث الإصلاحات المركزية الأولية، وضعت الحكومة المركزية قيوداً على الحكومات المحلية بينها قيود على الإنفاق المحلي باستخدام سلطة اتخاذ القرار واستخدام الإيرادات المحققة من مصادرها الخاصة وعملية المشتريات.<sup>٣٤٠</sup> كما استخدمت التحويلات المالية العامة من الحكومة المركزية لتغطية إنفاق الحكومات المحلية الثابتة كالرواتب بدلاً من إنفاقها على تقديم الخدمات.<sup>٣٤١</sup> وتواصل الحكومات المحلية معاناتها من نقص الموظفين المحترفين وسوء التصرف والتغيب، وهو ما تفاقمه قيود التمويل.<sup>٣٤٢</sup> وتعتمد المديريات الريفية على التحويلات من المركز للحصول على نحو ٩٠ بالمئة من موازنتها.<sup>٣٤٣</sup> وربما ساهم الانتشار الزائد للمديريات الجديدة في ضعف قدرات الحكومات المحلية، وزيادة التكاليف الإدارية بلا داع.<sup>٣٤٤</sup> وإذا لم تزدد الإيرادات، فإن بعض المراقبين يعتقد أن القدرات المحلية ستبقى قاصرة عما هو مطلوب لتوفير خدمات كافية للسكان المحليين.<sup>٣٤٥</sup>

#### ٤-٢-٤ اللامركزية التدريجية

تسير اللامركزية التدريجية على مراحل، خلافاً للنهج الموحد. فيمكن للبلد أن ينفذ إما اللامركزية الإدارية وإما اللامركزية السياسية أولاً، ثم يتجه إلى تنفيذ الأخرى. ولا تميل الحكومات المركزية إلى التركيز على اللامركزية المالية أولاً، لأنه من المستبعد تزويد الحكومات المحلية بالموارد المالية دون منحها أيضاً الصلاحيات الإدارية أو الاستقلال السياسي. سوف يؤثر التسلسل الذي تنقل به هذه الصلاحيات على مسار برنامج اللامركزية في البلد، وقد يؤثر على العلاقة بين الحكومات الوطنية والمحلية.

#### ٤-٢-٤-١ اللامركزية الإدارية

قد تبدأ اللامركزية الإدارية بلامركزية الوظائف الإدارية أو التفويض (انظر الفقرة ٢-١-٢-١ أعلاه). وتستلزم لامركزية الوظائف الإدارية إنشاء الحكومة المركزية مكاتب ميدانية محلية أو إدارات تابعة لها لتنفيذ وظائفها المركزية على المستوى المحلي. ويشتمل التفويض على إنشاء كيانات حكم محلي وتفويض السلطة إليها لأداء وظائف معينة من وظائف الحكومة المركزية.

تسبق لامركزية الوظائف الإدارية والتفويض - كشكلين مختصرين من أشكال اللامركزية الإدارية التي لا ترقى إلى اللامركزية الإدارية الكاملة - اللامركزية السياسية والمالية. والحقيقة أن اللامركزية الإدارية الكاملة لا يمكن أن تحدث دون درجة ما من اللامركزية السياسية بما أن الهدف من اللامركزية الإدارية الكاملة هو أن تصبح الحكومات المحلية مسؤولة أمام الجماهير المحلية عن أدائها الوظائف الحكومية المحلية. أما في حالة لامركزية الوظائف الإدارية والتفويض، فيظل المسؤولون الإداريون المحليون معتمدين على الحكومة المركزية في الموارد ويظلون مسؤولين أمامها وحدها وليس أمام الجماهير المحلية.<sup>٣٣٦</sup> ونتيجة لذلك، من المستبعد أن يقوي التركيز على اللامركزية الإدارية المواطنة الديمقراطية، لأنه لا يوسع الصلة بين الشعب والمسؤولين المحليين بدرجة كبيرة.

تميل الحكومات المحلية إلى تفضيل عملية تسبق فيها اللامركزية الإدارية اللامركزية السياسية والمالية من خلال لامركزية الوظائف الإدارية والتفويض، لأنها تسمح للحكومة المركزية تدريجياً بنقل صلاحيات الخدمات المحلية إلى الحكومات المحلية، مع احتفاظها في الوقت نفسه بالسيطرة السياسية أو المالية على المسؤولين المحليين.<sup>٣٣٧</sup> ويضمن إعطاء اللامركزية الإدارية الأولوية أيضاً أن تملك الحكومة المركزية قوة أكبر في التفاوض على إصلاحات اللامركزية السياسية فيما بعد، بما أن الحكومات المحلية ستكون معتمدة على الحكومة المركزية في الدعم المالي ولن يكون لديها تفويض انتخابي من السكان المحليين.<sup>٣٣٨</sup>

تقدم لنا غانا مثلاً توضحياً على اللامركزية الإدارية. فهي مقسمة على المستوى المناطقي إلى عشرة أقاليم، وعلى المستوى المحلي إلى مديريات.<sup>٣٣٩</sup> وقد وضع مجلس الدفاع الوطني المؤقت (حكومة غانا الفعلية فيما بين ١٩٨١ و ١٩٩٣) خطة لامركزية من ١١ نقطة بعد وصوله إلى السلطة عام ١٩٨١،<sup>٣٤٠</sup> غير أن المجلس تخلى عن خطط اللامركزية السياسية، وبدلاً من ذلك فوض المسؤوليات الإدارية إلى مسؤولين إداريين محليين،<sup>٣٤١</sup> فعين أمناء مديريات ولجان إدارة مؤقتة لإدارة جمعيات (برلمانات) المديرية.<sup>٣٤٢</sup> وفي عام ١٩٨٢، أصدر المجلس مرسوماً بنقل ٨٦ وظيفة، من ضمنها خدمات البنية التحتية الاجتماعية الأساسية وتنمية المجتمع المحلي والحدائق والمكتبات وخدمات الإرشاد الزراعي، إلى حكومات المديرية.<sup>٣٤٣</sup> وبعد نقل مسؤولية إضافية إلى الوحدات الإدارية المحلية عام ١٩٨٥، قلّص المجلس إنفاق الحكومة المركزية الإدارية بإقالة أكثر من ٤٠ ألف موظف مدني وظفّتهم الحكومة المركزية وخفض رواتب الموظفين المدنيين الباقين بنسبة ٥٠ بالمئة.<sup>٣٤٤</sup>

لم ينفذ مجلس الدفاع الوطني المؤقت اللامركزية السياسية إلا في عام ١٩٨٨ بسنّه قانون الحكم المحلي.<sup>٣٤٥</sup> لكن الحكومة المركزية تحتفظ بقبضة قوية على تكوين مؤسسات الحكم المحلي، حيث يسمح قانون الحكم المحلي بانتخاب ٧٠ بالمئة على الأقل من كل جمعية تشريعية للمديرية انتخاباً مباشراً ومنح رئيس الدولة صلاحية تعيين ما يصل إلى ٣٠ بالمئة من أعضاء كل جمعية. وقُننت هذه الأحكام بالمادة ٣٤٢(د) من الدستور الغاني لسنة ١٩٩٢. وفيما يخص تكوين المؤسسات التنفيذية

المحلية، يعين رئيس الدولة المسؤول التنفيذي الأول للمديرية بموافقة مسبقة من ثلثي الجمعية، وتنتخب الجمعية بقية أعضاء اللجنة التنفيذية من بين أعضائها. وبسبب حضور الحكومة المركزية القوي في التكوين السياسي للحكومات المحلية، ليست مفاجأة أن يظل معظم الموظفين الإداريين المحليين على المستوى المحلي مسؤولين أمام الحكومة المركزية لا أمام جمعية المديرية.<sup>٢٤٦</sup>

لم تطبق غانا اللامركزية المالية إلا في عام ١٩٩٤، وحتى عندئذٍ ظل الاستقلال المالي للمديريات محدوداً. وتحصل المديريات على ٨٥ بالمئة من موازنتها من الحكومة المركزية والجهات المانحة.<sup>٢٤٧</sup> وعلى الرغم من أن المادة ٢٤٥ من دستور ١٩٩٢ تخوّل المديريات جباية الضرائب وتحصيلها على النحو الذي يقرره البرلمان، فإن الحكومة المركزية هي وحدها من يتحكم فعلياً بمعظم الإيرادات الضريبية.<sup>٢٤٨</sup>

توضح التجربة الغانية أن التركيز على اللامركزية الإدارية قد يسفر عن إخضاع حكومات المديريات إلى الحكومة المركزية ويضمن الالتزام بأفضليات الحكومة المركزية على المستوى المحلي. وعلى الرغم من إعطاء أعضاء الجمعية المنتخبين محلياً مجموعة متنوعة من المسؤوليات الإدارية، فإنهم كانوا في النهاية مسؤولين، سياسياً ومالياً، أمام المركز لا أمام الشعب في مديرياتهم.<sup>٢٤٩</sup> وقد يفسر هذا تراوح الإقبال على التصويت في انتخابات جمعيات المديريات بين ٣٢ و٤٤ بالمئة في انتخابات ٢٠٠٢ و٢٠٠٦ فيما تراوح الإقبال على التصويت في الانتخابات الوطنية بين ٦٩ و٨١ بالمئة في عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨.<sup>٢٥٠</sup> ويفوز كثير من شاغلي مقاعد جمعيات المديريات بها بالتزكية، ويتجنب الساسة المحليون تقديم وعود انتخابية إلى الناخبين بما أنهم يدركون أنه من المستبعد أن يتمكنوا من الوفاء بها.<sup>٢٥١</sup>

من الناحية المالية، قلّما تذكر الموازنة السنوية الحكم المحلي. وألغى قانونٌ للمشتريات الوطنية سُن مؤخراً سلطة اتخاذ القرار في الإنفاق الحكومي المحلي.<sup>٢٥٢</sup> بعبارة أخرى، أسفر إعطاء اللامركزية الإدارية الأولوية عن احتفاظ المركز بالسلطة السياسية والاحتفاظ بالوظائف الإدارية على المستوى المركزي.

#### ٤-٢-٢-٢ اللامركزية السياسية

في برنامج اللامركزية السياسية، تحولت الحكومة المركزية سلطة انتخاب مسؤولين تنفيذيين أو تشريعيين محليين إلى السكان المحليين الموجودين قبل تنفيذ لامركزية تقديم الخدمات أو الرقابة المالية على النفقات والإيرادات. وبدون مراقبة محلية على الموارد المالية أو الإدارية، يقتصر دور هؤلاء المسؤولين التشريعيين أو التنفيذيين المنتخبين محلياً على الاستماع إلى الاهتمامات المحلية ورفعها إلى الحكومة المركزية.<sup>٢٥٣</sup> وعلى الرغم من ذلك، يظل بإمكان هؤلاء توسيع المواطنة الديمقراطية بإتاحة صوت لجماهيرهم في العمليات السياسية الوطنية.<sup>٢٥٤</sup> قد تكون السياسة الوطنية أيضاً محرّكاً للامركزية السياسية، إذ ربما تميل أحزاب الأغلبية التي تبدو آفاق فوزها بالانتخابات الوطنية المستقبلية بعيدة

- لكن ما زالت تحتفظ بمعازل قوية في بعض المناطق من البلد - إلى تحقيق اللامركزية السياسية من أجل الحفاظ على حيز سياسي لنفسها على المستوى المحلي.<sup>٣٥٥</sup> وهناك فائدة أخرى للتركيز على اللامركزية السياسية أولاً وهي السهولة النسبية في الإعداد لانتخابات محلية وإجراؤها في إطار زمني معجل.<sup>٣٥٦</sup>

كولومبيا مقسّمة إلى إدارات على المستوى المناطقي ومديريات على المستوى المحلي.<sup>٣٥٧</sup> وقد حدثت اللامركزية السياسية فيها نتيجة وقوع قرابة مائتي إضراب مدني في عموم البلد في السبعينيات وأوائل الثمانينيات احتجاجاً على سوء الخدمات المحلية المقدمة من جانب وزارات وأجهزة الحكومة المركزية ونظام رؤساء البلديات المعينين من قبل الحكومة المركزية والفساد المستشري.<sup>٣٥٨</sup> وانصاع الحزب المحافظ للنداءات الشعبية بإجراء انتخابات لرؤساء البلديات لأنه أحس أنه سرعان ما سيصبح عاجزاً عن التنافس وطنياً على الرغم من رغبته في التمسك بالسلطة في المناطق التي ما زال يتمتع فيها ببعض الدعم. وفي عام ١٩٨٤ أقرت كولومبيا تعديلاً لدستور ١٨٨٦ ينص على الانتخاب الشعبي لرؤساء البلديات.<sup>٣٥٩</sup>

في عام ١٩٨٨، شكلت المجموعة الأولى من رؤساء البلديات المنتخبين رابطة بغرض تمثيل مصالحهم الجماعية على المستوى الوطني وتشجيع المزيد من اللامركزية.<sup>٣٦٠</sup> ونص الدستور الكولومبي لسنة ١٩٩١، في أعقاب الاتجاهات التي بدأت في الثمانينيات، على اللامركزية المالية، حيث تنص المادة ٣٥٧ منه على أن التحويلات المالية إلى الحكومات البلدية «تزداد سنوياً بنسبة مئوية تساوي متوسط النسبة المئوية للتغير الذي يشهده الإيراد الجاري للأمة في السنوات الأربع السابقة».<sup>٣٦١</sup> وأسفر هذا بين عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠٢ عن زيادة التحويلات المالية إلى الحكومات المحلية من ١٤ إلى ٢٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي.

وفيما يخص اللامركزية الإدارية، أبرمت بين الحكومات المركزية والمحلية عام ١٩٩٣ اتفاقية تنص على توزيع المسؤوليات الإدارية بشكل أكثر إنصافاً بين مستويي الحكومة المركزي والمحلي. ونص التشريع الوطني مثلاً على أن وزارة التعليم الوطنية مسؤولة عن دفع أجور المعلمين بأموال تضمنها الحكومة المركزية، في حين تولت الحكومات البلدية مسؤولية إنشاء المدارس وصيانتها.<sup>٣٦٢</sup> وتلعب الحكومات البلدية أيضاً دوراً في الإشراف على وضع السياسات وعلى التحويلات المالية.<sup>٣٦٣</sup>

ونظراً لمنح اللامركزية السياسية أولوية، استطاعت الحكومات البلدية في كولومبيا تمثيل المصالح المحلية على المستوى الوطني بشكل فعال، وقد تبنت الإصلاحات اللامركزية اللاحقة خياراتها إلى حد كبير .

#### ٤-٢-٣ اللامركزية متعددة الوتيرة

على الرغم من الحجج الوجيهة التي تؤيد اللامركزية الموحدة أو التدريجية، التي تتحقق فيها اللامركزية بنقل السلطة إلى الحكومات المحلية بالوتيرة ذاتها وبالترتيب نفسه وتصل إلى النتيجة ذاتها في الوقت نفسه، قد يكون من الضروري في بعض الحالات إرساء نظام يعترف صراحة بالاختلافات في القدرات ويأخذها بعين الاعتبار. قد يعني هذا رسم أهداف للمرحلة النهائية تختلف بين حكومة محلية وأخرى ووضع نظام للامركزية غير المتماثلة (انظر الفقرة ٢-٢ أعلاه)، أو قد يعني أن تصل حكومات محلية مختلفة في النهاية إلى الهدف نفسه لكن بسرعات مختلفة. وتسمح اللامركزية متعددة الوتيرة للحكومات المركزية ذات القدرات المختلفة على إدارة الموارد وتقديم الخدمات بأن تتولى المستوى الذي يتناسب مع قدراتها من المسؤولية.<sup>٣٦٤</sup> وإسناد مسؤوليات مختلفة استناداً إلى تفاوت مستويات القدرات أمر شائع في كل من البلدان الفيدرالية وغير الفيدرالية. ويعني تطبيق هذا المبدأ على تسلسل خطوات عملية اللامركزية أن تصل بعض الحكومات المحلية إلى المراحل المتقدمة من اللامركزية فيما تظل الحكومات المحلية الأقل تطوراً في المراحل الأولية، مؤدية الوظائف الإدارية بالاشتراك مع الحكومة المركزية أو تحت إشراف دقيق منها. وتتفاوت المسؤوليات والمخصصات المالية حسب الحكومة المحلية، على الرغم من أن عملية اللامركزية ستناضل من الناحية النظرية لضمان أن ينتهي الحال بكل الحكومات المحلية وقد حصلت على الدرجة نفسها من اللامركزية السياسية والإدارية والمالية.<sup>٣٦٥</sup>

في إطار خطة اللامركزية متعددة الوتيرة، يتوقف التقدم على قدرة الحكومة المحلية. فالحكومات المحلية ذات القدرة المحدودة تتولى مسؤوليات إدارية أقل، أما ذات القدرات الأكبر فتتولى دوراً أوسع في تقديم الخدمات المحلية.<sup>٣٦٦</sup> وأحد المناهج المتبعة هو تحقيق لامركزية كل الحكومات المحلية بدرجة ما، حيث تتولى بعض المسؤوليات الإدارية، مثل التخطيط والرعاية الصحية والتنمية الاقتصادية بالتنسيق مع الحكومة المركزية.<sup>٣٦٧</sup> ثم بعد فترة محددة، تقيم الحكومة المركزية قدرة كل حكومة محلية على الوفاء بالمعايير المرجعية في تقديم الخدمات،<sup>٣٦٨</sup> فإذا وجدت الحكومة المركزية أن الحكومة المحلية حققت نتائج مرضية، تتولى الحكومة المحلية مسؤوليات إضافية، وأما الحكومة المحلية التي لا تستوفي المعايير المرجعية فتظل في المستوى الحالي على أن يعاد تقييمها في تاريخ لاحق.<sup>٣٦٩</sup> أو يمكن أن تختار الحكومات المحلية إلى أي مدى ترغب في تحقيق اللامركزية وتطلب من الحكومة المركزية مزيداً من المسؤوليات. وتكون الحكومة المركزية مسؤولة عن وضع إرشادات واضحة بشأن الكيفية التي يمكن أن تتقدم بها الحكومات المحلية من مرحلة لامركزية إلى أخرى وعن تقديم المساعدة للحكومات المحلية التي تتعثر.

#### ٤-٢-٣-١ اللامركزية متعددة الوتيرة في الإكوادور

اعتمدت الإكوادور عام ١٩٩٨ دستوراً جديداً ظل سارياً حتى استبدل به دستور ٢٠٠٨. وبين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٨، وبموجب أحكام دستور ١٩٩٨، اتبعت الإكوادور نهجاً متعدد الوتيرة في اللامركزية،

حيث قسم الدستور البلد إلى أقاليم على المستوى المناطقي وكانتونات على أعلى مستوى من الحكم المحلي.<sup>٣٧٠</sup> تأخرت اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية والاقتصادية، حيث كان رؤساء بلديات الكانتونات ينتخبون في انتخابات تنافسية كانوا يملكون فيها السيطرة على موازنات الكانتونات، لكن معظم المجالات المهمة في تقديم الخدمات ظلت مسؤولية الحكومة المركزية.<sup>٣٧١</sup> وقاومت الكانتونات ذاتها محاولات الحكومة المركزية إعطاؤها مزيداً من المسؤوليات الإدارية.<sup>٣٧٢</sup> ونصت المادة ٢٢٦ من دستور ١٩٩٨ على إمكانية تولي الحكومات المحلية مسؤوليات إدارية إضافية إذا وُفرت لها موارد كافية. ويجوز نقل كل المسؤوليات الأخرى إلى الكانتونات باستثناء ستة مجالات، من ضمنها الدفاع والسياسة الخارجية.

كان الدستور يفتقر إلى أي نص يسمح للحكومة المركزية بممانعة طلبات التحويل أو استعادة السلطة بعد منحها للكانتونات.<sup>٣٧٣</sup> وقد طلب ثلث الكانتونات التي سعت إلى نقل المسؤوليات إليها بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨ تحمل المسؤولية عن السياحة أو قطاع البيئة، في حين طلب ثلث الكانتونات أن تنقل إليه اختصاصات أخرى كالرفاه الاجتماعي والتعليم والإسكان والصحة والزراعة والبنية التحتية.<sup>٣٧٤</sup>

من الناحية العملية، كان كل من الحكومة المركزية وعدد من الكانتونات مترددين حيال اللامركزية الإدارية. ولم تكن الحكومة المركزية، التي مارس الضغط عليها موظفو جهازها البيروقراطي ونقابات القطاع العام، دائماً تريد تحويل الموارد إلى الكانتونات، على الرغم من الشرط الدستوري لفعل هذا عند الطلب.<sup>٣٧٥</sup> والنتيجة أن الحكومة المركزية تجاهلت ببساطة طلبات نقل السلطة. علاوة على ذلك، كثيراً ما كانت الحكومة المركزية تواجه صعوبة مشروعة في تقرير ما يعتبر «موارد كافية» لتمويل خدمة معينة في بلدية معينة.<sup>٣٧٦</sup> ومن منظور الكانتونات، لم يكن حافز تحويل الموارد كافياً لتبرير تولي مسؤوليات إضافية.<sup>٣٧٧</sup>

وأخيراً فإن الفوارق بين مختلف الكانتونات في الإكوادور لم تكن مرتبطة فقط بالقدرات المحلية بل أيضاً بالسياسة المحلية، إذ كان يزداد احتمال أن يسعى رؤساء البلديات الذين فازوا بهوامش كبيرة والأحزاب السياسية ذات الروابط القوية بالمجتمع المدني إلى مزيد من اللامركزية الإدارية مقارنة بالكانتونات التي لم تكن السلطات السياسية فيها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالجماهير المحليين.<sup>٣٧٨</sup> وسمح دستور ١٩٩٨ لكل حكومة محلية باختيار تولي مسؤولية اختصاصات معينة، وبالتالي عزز نظاماً من اللامركزية غير المتماثلة تتولى فيه الحكومات المحلية وظائف مختلفة، وبالتالي تخصص لها مقادير مختلفة من الموارد المالية.

لا يشتمل الدستور الإكوادوري لسنة ٢٠٠٨، على خلاف دستور ١٩٩٨، على نص يسمح باللامركزية متعددة الوتيرة بناءً على طلب كل حكومة محلية. وبدلاً من ذلك تنص المادة ٢٣٩ من دستور ٢٠٠٨ على رابط أوثق بين اللامركزية المالية والإدارية، ويتطلب أن تتولى الحكومات المحلية وظائف يقرها

تشريع لاحق.<sup>٣٧٩</sup> ويختلف هذا عن دستور ١٩٩٨ ويلغي إمكانية ظهور نظام غير متماثل من الحكم المحلي اللامركزي. ولم نر بعد إن كانت تلك الإصلاحات أسفرت عن تحسين الخدمات المقدمة على المستوى المحلي أم لا.

#### ٣-٤ إستراتيجيات اللامركزية: آليات الرصد والتقييم

قد ترغب البلدان، بالإضافة إلى تصميم عملية اللامركزية، في وضع آلية رصد لتقييم سير الحكومات المحلية في تنفيذ الإصلاحات اللامركزية وللسماع بإجراء تعديلات أثناء عملية التنفيذ وبعدها. وينبغي أن تكفل هذه الآليات أن تكون اللامركزية مصحوبة بإصلاحات قانونية ومؤسسية مصممة لتعزيز الكفاءة وزيادة شفافية ومساءلة الحكومات المحلية.

تهدف آليات الرصد إلى تقرير هل تم تفويض الوظائف الإدارية إلى مستوى الحكومة الأقدر على ضمان الكفاءة في أدائها، وإلى ضمان أن تكون كل حكومة محلية نقلت إليها الوظائف الإدارية قادرة على الوفاء بالالتزامات التي تفرضها تلك الوظائف. ويمكن أن يكون لآلية الرصد ميزة إضافية وهي زيادة المساءلة على المستوى المحلي والحد من فرص الفساد أثناء عملية اللامركزية.<sup>٣٨٠</sup> فيمكن لآليات الرصد توفير معلومات عن أنشطة الحكومات المحلية لكل من الحكومة المركزية والسكان المحليين لضمان مساءلة المسؤولين المحليين من كلا الطرفين.

تنشئ بعض البلدان هيئة أو لجنة خاصة، أو تتعاقد مع خبير مستقل، لرصد عملية اللامركزية ورفع تقارير إلى الحكومة المركزية، وذلك كما في الفلبين (انظر الفقرة ٤-٣-١ أدناه). وهناك بلدان أخرى تعتمد على مجموعة من المؤسسات الحكومية النظامية لرصد اللامركزية والإشراف عليها. وقد اتخذت أوغندا هذا النهج الأخير (انظر الفقرة ٤-٣-٢). فإذا اختار البلد النهج الأول، يكلف مؤسسة إشراف برصد أداء الحكومات المحلية اللامركزية وما تحرزه من تقدم وتقييمهما وتقديم ملاحظات التقييم بشأنهما، مما يسمح للحكومة المركزية بمعالجة أية صعوبات تواجهها الحكومات المحلية بسرعة وإجراء التعديلات الضرورية أثناء عملية اللامركزية.<sup>٣٨١</sup> وقد تشمل هذه التعديلات مثلاً تأجيل أو تسريع نقل المسؤولية الإدارية أو زيادة التحويلات المالية لتغطية الإنفاق المحلي.

يقضي النهج البديل بتوزيع مسؤولية الرصد والإشراف بين عدد من المؤسسات المختلفة. وتكمن ميزة هذا النهج المتنوع في كونه لا يعهد بكامل مسؤولية رصد اللامركزية إلى مؤسسة واحدة، وهذا بدوره لا يتطلب توفر المستوى نفسه من القدرة والكفاءة المؤسسية في هيئة واحدة. لكن أكبر عيب في مثل هذا النهج متعدد الأوجه هو أن الرصد والتقييم قد لا يكونان شاملين، وقد تتفاوت فعالية الرصد والتقييم بين مؤسسة وأخرى.

#### ٤-٣-١ نظام التقييم الميداني السريع في الفلبين

بعد وقت قليل من تنفيذ الفلبين إصلاحات لامركزية على مدونة الحكم المحلي لسنة ١٩٩١، أنشأ برنامج المساعدة الإنمائية المحلية نظام التقييم الميداني السريع عام ١٩٩٢ لإجراء تقييمات للحاجات وإعطاء ملاحظات تقيّم سير عملية اللامركزية.<sup>٣٨٢</sup> وفيما بين ١٩٩٢ و ٢٠٠٠، أشرف برنامج المساعدة الإنمائية المحلية في إجراء عشرة تقييمات ميدانية سريعة لرصد سير اللامركزية.<sup>٣٨٣</sup> بدأت العملية بورشات تشاورية لتقرير سير اللامركزية شاركت فيها أجهزة الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية.<sup>٣٨٤</sup> وبعد كل ورشة، كان فريق من الخبراء والاستشاريين يجمع بيانات كمية وكيفية من عموم البلد على مدى فترة من أسبوعين إلى أربعة.<sup>٣٨٥</sup> وتألفت البحوث الميدانية من إجراء مقابلات مع مصادر المعلومات، ومناقشات تجريها مجموعات النقاش، وزيارات إلى المرافق الخدمية، واستعراض التقارير الثانوية.<sup>٣٨٦</sup> وقد استخدمت البيانات الكمية المستمدة من هذه التقارير لتكملة المقابلات والتحليل.<sup>٣٨٧</sup>

ركزت التقييمات الميدانية السريعة الأولية على الامتثال الوطني والمحلي بمدونة الحكم المحلي، في حين ركزت التقييمات الميدانية السريعة اللاحقة على المشروعات القطاعية مثل لامركزية الرعاية الصحية والتعليم.<sup>٣٨٨</sup> وجمّعت فرق التقييم الميدانية السريعة بياناتها وأعدت وثيقة كتابية بنتائجها قدمتها إلى السلطة الوطنية الاقتصادية والإنمائية الفلبينية، والأجهزة الحكومية المركزية الأخرى، وجماعات مختارة من الحكومات المحلية.<sup>٣٨٩</sup> فإذا برزت مشكلة من عدم الامتثال من جانب الحكومة المركزية، تعقد السلطة الوطنية الاقتصادية والإنمائية اجتماعات مع الأجهزة الحكومية المركزية المعنية لضمان الامتثال بسياسات اللامركزية.<sup>٣٩٠</sup> وأخيراً بدأ الباحثون صياغة نتائجهم على هيئة إرشادات ناقشت التخطيط المحلي وسبل تنظيم الحكومات المحلية لعملية اللامركزية وإضفاء الصبغة المؤسسية عليها.<sup>٣٩١</sup>

أجرت الفلبين في عام ٢٠١١ التقييم الميداني السريع الحادي عشر، متبعةً إطاراً مماثلاً، لتقرير أثر إصلاحاتها اللامركزية بعد إدخالها أول مرة بنحو ٢٠ سنة، فوجد التقييم أن اللامركزية في الفلبين تجاوزت الأسئلة السياسية عما إذا كانت اللامركزية سياسة جيدة أم لا إلى نقاش كيفية التنظيم الأمثل لحكومات الأقاليم والمناطق والاستفادة المثلى منها.<sup>٣٩٢</sup> واليوم تُعنى طلبات الحكم المحلي المقدمة إلى الحكومة المركزية في المقام الأول بإشراك موظفي الحكومة المركزية كخبراء وميسرين في نشر أفضل الممارسات والتكنولوجيات المثبتة.<sup>٣٩٣</sup> وانتهى التقييم إلى أن اللامركزية في الفلبين نجحت، والسؤال الآن هو كيفية إدخال مزيد من التحسين على أداء حكومات الأقاليم والمناطق في تقديم الخدمات.<sup>٣٩٤</sup>

#### ٤-٣-٢ النهج الأوغندي الخاص في المساءلة

بعد عملية اللامركزية البطيئة لكن الموحدة في أوغندا (انظر الفقرة ٤-٢-١-٢)، وضعت الحكومة المركزية عدداً من التدابير لرصد أداء الحكومات المحلية للامركزية وتعزيز مساءلتها. فبموجب قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٧، تتقاسم وزارة الحكم المحلي مسؤوليات الرصد مع وزارة الخدمة

العامّة ومكتب الرئيس والمراجع العامّة واللجنة الانتخابية ولجنة مالية الحكومات المحلية ووزارات معيّنة بالحكومة المركزيّة.<sup>٣٩٥</sup> كما ينص القانون على أن تقوم وزارات الحكومة المركزيّة بالتفتيش على الحكومات المحليّة ورصدها داخل قطاعاتها المعيّنة وتقديم المشورة الفنيّة لها ومساندة الإشراف والتدريب عند الضرورة.<sup>٣٩٦</sup>

على المستوى المحلي ذاته، يلتزم مفوض المديرية المقيم (وهو موظف مدني كبير يعينه رئيس الدولة بموجب القسم ١٧٠(١) من قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٧) بموجب القسم ٧١(١)(٤) من القانون بـ «رصد وتفتيش أنشطة الحكومات المحليّة». ويحق له «تقديم المشورة» إلى رئيس المديرية أو «إصدار تعليمات» إلى كبير المراجعين الداخليين بتنفيذ عملية مراجعة وتقديم تقرير إلى المجلس (القسم ٧١(٢)(٢)). ولمساعدة جهود الرصد المحليّة، تزود كل من الحكومة المركزيّة والمحليّة الصحافة المحليّة والوطنية بمعلومات عن التحويلات الماليّة إلى السلطات المحليّة والأمور الأخرى.<sup>٣٩٧</sup> وقد ساندت الحكومة المركزيّة فيما مضى منظمات المجتمع المدني المحليّة لمساعدة المواطنين على تحقيق مساءلة المسؤولين المحليين وكذلك على التواصل مع الحكومة المركزيّة طلباً للمساعدة.<sup>٣٩٨</sup> وأخيراً يجب على أعضاء المجالس المنتخبة في كل المستويات رصد تقديم الخدمات لضمان المساءلة.<sup>٣٩٩</sup>

في حين أن تملك الفلبين منظمة واحدة لها اختصاص الإشراف على عملية اللامركزيّة وتقييمها، يوجد في أوغندا عدد كبير من المؤسسات التي تتقاسم اختصاصات متداخلة لرصد الحكومات المحليّة. ويمكن أن يتعرض الإشراف الفعال للخطر في وضع هكذا، حيث يمارس العديد من المؤسسات الإشراف على الحكم المحلي بقليل من التنسيق فيما بينها.

#### ٤-٤ خيارات لتصميم الدستور وتطبيقها على منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

يعتبر تسلسل خطوات تنفيذ الإصلاحات اللامركزيّة مكوناً بالغ الأهمية في نجاح اللامركزيّة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وفي حين أن ليبيا واليمن قد تتبنیان نظاماً دستورياً فيدرالياً وينشئان حكومات في الأقاليم، سيكون على كلا البلدين مع ذلك أن يحددا بدقة مستوى الصلاحيات والموارد كذلك الاستقلالية التي تمنح للحكومات المحليّة من خلال اللامركزيّة.

لكن الأحكام التي تشير إلى اللامركزيّة والحكم المحلي في الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ تترك كثيراً من تفاصيل اللامركزيّة لينص عليها تشريع لاحق. ومع ذلك، قد تمضي عملية اللامركزيّة في كل من تونس ومصر (كلاهما بلد مركزي تاريخياً) من خلال تشريع عادي. وكما يتبين من حالتي أوغندا وإندونيسيا، فإن الأحكام الدستورية لا يجب بالضرورة أن تكون الخطوة الأولى في عملية اللامركزيّة على الرغم من أهميتها الحيوية في تحقيق أثر بعيد المدى للامركزيّة.

أتاحت الاضطرابات السياسية الهائلة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فرصة فريدة لتنفيذ تغييرات جذرية في هيكل حكم مصر وتونس، وكذلك ليبيا واليمن. وقد يثبت أن الأسهل على هذه البلدان أن تنفذ برامج لامركزية فوراً في أعقاب الإصلاح الديمقراطي والدستوري بما أن زخم الانتقال لا يزال قوياً. فإذا أُجّل أي من هذه البلدان تنفيذ اللامركزية أطول مما ينبغي، فقد تضيع الفرصة المتاحة، وتعود صلاحيات الحكم للتركز من جديد بيد الحكومة المركزية.

#### ١-٤-٤ أفضل الممارسات الصاعدة

يمكن استخلاص أفضل الممارسات التالية بخصوص تنفيذ وتسلسل خطوات نظام الحكم اللامركزي من الاستعراض المقارن السابق للأنظمة اللامركزية:

- يساعد إيراد أحكام مفصلة عن اللامركزية في الدستور في حماية العملية سياسياً وتقليل احتمالات الارتداد إلى المركزية. وقد يحدث هذا قبل تنفيذ الإصلاحات اللامركزية أو بعده.
- ينبغي قبل التنفيذ وضع خطة شاملة تأخذ في اعتبارها الأهداف المعينة للامركزية في بلد ما ومحدودية القدرات المحلية. فوجود هذه الخطة يعظم فرص نجاح برنامج اللامركزية، وتؤثر الاعتبارات الخاصة بالقدرات والأهداف المعينة على تسلسل خطوات اللامركزية وتوقيتها.
- وضع آلية رصد مركزية لتقييم وإجراء تعديلات أثناء تنفيذ برنامج اللامركزية وبعده أفضل من اتباع نهج خاص يشتمل على عدد من المؤسسات المتباينة على كل من المستوى المركزي والمحلي.

#### ٢-٤-٤ تحليل النصوص الدستورية ذات العلاقة

##### ١-٢-٤-٤ مصر

#### دستور جمهورية مصر العربية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

##### المادة ٢٤٢

يستمر العمل بنظام الإدارة المحلية القائم إلى أن يتم تطبيق النظام المنصوص عليه في الدستور بالتدرج خلال خمس سنوات من تاريخ نفاذه، ودون إدخال أحكام المادة (١٨١) من هذا الدستور.

بموجب الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، سيتم تنفيذ نظام الحكم المحلي المنصوص عليه في المواد ١٧٥-١٨٣ في غضون خمس سنوات، لكن ريثما يتم تنفيذ النظام، تنص المادة ٢٤٢ على أن يستمر العمل بنظام الحكم المحلي القائم. وفيما تنص المادة ٢٤٢ على ألا تخل عملية التنفيذ بالمادة ١٨٠ (التي

تنص على انتخاب أعضاء المجالس المحلية لمدة ٤ سنوات)، فإن المادة ١٨٠ ذاتها لا تنص إلا على أن ينظم القانون الانتخابات دون ذكر متى تُجرى.

وبالتالي فإن الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ مُقلّ جداً في تفاصيل تنفيذ اللامركزية، وهو لا يتوافق مع أفضل الممارسات الجديدة المذكورة فيما سبق.

٤-٢-٢ تونس

دستور الجمهورية التونسية (يناير/كانون الثاني ٢٠١٤)

المادة ١٤٨

ترتيبات الباب السابع ذات الصلة بالسلطات المحلية تدخل حيز التنفيذ بمجرد دخول القوانين المذكورة في الباب حيز التنفيذ.

يتوقف تنفيذ الحكم المحلي في تونس على سن القوانين المذكورة في الباب السابع من الدستور. ولن تُعرف الخطوط المتفصيلية لعملية اللامركزية إلا بعد إصدار هذه القوانين. على سبيل المثال، تنص المادة ١٣١ على أن «تتجسد اللامركزية في جماعات محلية تتكون من بلديات وجهات وأقاليم، يغطي كل صنف منها كامل تراب الجمهورية وفق تقسيم يضبطه القانون». وبالمثل تنص المادة ١٣٤ على أن السلطات المحلية «تتمتع ... بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مشتركة مع السلطة المركزية وصلاحيات منقولة منها»، لكنها تترك تقرير ملامح هذه الصلاحيات، بالإضافة إلى الصلاحيات المالية، لتشريع مستقبلي. وبالمثل تنص المادتان ١٤٠ و ١٤١ على أن يقرر تشريع مستقبلي أنواع الشراكات التي يجوز للمجالس المنتخبة أن تنشئها فيما بينها، بالإضافة إلى التركيبة المعينة ومسؤوليات المجلس الأعلى للجماعات المحلية، وهو هيكل تمثيلي لكل المجالس المحلية المنتخبة.

وبالتالي فإن الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ يذكر تفاصيل وهيكل الحكم المحلي اللامركزية لكنه يترك للتشريع العادي عملية التنفيذ، وفي الحقيقة استهلال عملية التنفيذ ذاتها.

## الخلاصة:

### هل منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهياًة للامركزية؟

إن مسألة ملاءمة التوقيت للشروع في عملية اللامركزية في بلد ما أمر مهم. وتشمل الأمثلة الواردة في هذا التقرير حالات تفتتح فيها أحداث معينة أو تغيرات سياسية كبيرة الباب أمام اللامركزية. ففي غانا مثلاً، بدأت القيادة العسكرية عملية اللامركزية في أعقاب انقلاب عسكري وتغيير الحكومة. وبالمثل في أوغندا، حيث اغتتمت حركة المقاومة التي أطاحت بنظام أوبوتي فرص تغير الحكومة لتنفيذ لامركزية الحكم وتعزيز الديمقراطية على المستوى المحلي. وفي كل من غانا وأوغندا، حدثت اللامركزية عن طريق السياسات والتشريعات، ولم تقنن في دستور جديد إلا فيما بعد. وفي جنوب أفريقيا، كانت اللامركزية جزءاً من الانتقال الدستوري الذي نقل البلاد من التمييز العنصري إلى الديمقراطية. وفي الحالات الثلاثة جميعها نجد أن تغيرات جذرية في النظام السياسي هي التي جعلت اللامركزية ممكنة - في إطار موجة من التغيير - وملائمة، حيث حلت حكومات ديمقراطية ومدعومة شعبياً محل الحكومات المركزية.

إن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مهياًة للامركزية لأسباب مماثلة. فتجارب الانتقال والتعديلات الدستورية تحدث في عموم المنطقة، فيما تحل حكومات منتخبة ديمقراطياً محل الحكومات القديمة وأنظمة الحكم القديمة وفي أعقاب احتجاجات شعبية ضد حكومات استبدادية ومركزية.

والأكثر من هذا أن بإمكان اللامركزية أن تجلب فوائد إلى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فيما تنتقل البلدان من أنظمة استبدادية مركزية إلى أنظمة ديمقراطية. وهنا تبرز ثلاث فوائد. أولاً: عانت بلدان المنطقة من غياب الاهتمام بالمناطق الريفية والبلدات البعيدة عن العواصم السياسية، ونتيجة لذلك كان تقديم الخدمات خارج المدن الرئيسية رديئاً والوصول إلى الموظفين البيروقراطيين صعباً. والحقيقة أن الربيع العربي بدأ بإحراق محمد بوعزيزي نفسه في سيدي بوزيد، الواقعة في منطقة داخلية ريفية معوزة ومهملة تاريخياً في تونس.<sup>٤٠٠</sup> فالحكومات المحلية الملمة بحاجات الجماهير المحلية والمسؤولة أمام تلك الجماهير تكون على الأرجح في وضع أنسب لتوفير الخدمات على المستوى المحلي. ونظراً لأن ضعف تقديم الخدمات كان عاملاً دافعاً في الربيع العربي، فمن المحتمل أن يؤدي تحسين الخدمات على المستوى المحلي إلى زيادة الاستقرار السياسي.

ثانياً: ظل توزيع الثروة والموارد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تاريخياً متأثراً بانحياز إلى حضر. ومن شأن نظام حكم محلي لامركزي يُنشأ ويدار وفق القانون أن ينظم توزيع الموارد على كل كيانات الحكم المحلي ويضمن حصول المناطق المهملة تاريخياً، وأغلبها في الريف، على نصيب من الثروة الوطنية من خلال الحكومات المحلية التي تمثلها.



ثالثاً: تحمل اللامركزية ثمار المواطنة الديمقراطية. فبتقريب الجمهور إلى ممثلي الحكم المحلي المسؤولين مباشرة أمامه والواجب عليهم خدمته، يمكن للامركزية أن تقيم صلة بين الجمهور والحكومة، وهي الصلة التي ظلت تاريخياً غائبة عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التي أمسكت فيها حكومات استبدادية بالسلطة في غياب انتخابات ديمقراطية نزيهة ولم تشهد إلا مساءلة محدودة جداً أمام الشعب. فاللامركزية تقوي الديمقراطية بزيادة مساءلة الحكومة، وتوسيع مشاركة المواطنين على المستوى المحلي، وتجزئة السلطة السياسية المركزية، وتقليل الفرص أمام تجميع السلطة ومركزيتها في منصب سياسي واحد، وتعزيز المنافسة السياسية وكذلك - في المجتمعات المنقسمة على أسس إثنية أو دينية أو غيرها - السماح بدرجة من الاستقلال السياسي ربما تساعد في الحفاظ على الوحدة الوطنية وتشجع الاستقرار.

تبشر اللامركزية بثمار لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما تعيد بناء الأنظمة الديمقراطية في إطار انتقالها من الأنظمة الاستبدادية. وبالإضافة إلى ذلك، تعتبر لحظة إعادة البناء الديمقراطي فرصة طيبة لتأسيس نظام حكم محلي لامركزي. وتهدف خيارات التصميم الدستوري المقدمة والمحللة في هذا التقرير إلى أن تكون مورداً للبلدان في عملية اللامركزية السياسية.



## قائمة المراجع الدساتير

- دستور بلجيكا لسنة ١٩٩٤
- دستور بنين لسنة ١٩٩٠
- دستور بوليفيا لسنة ٢٠٠٩
- دستور الكاميرون لسنة ١٩٧٢
- دستور كولومبيا لسنة ١٨٨٦ (المعدل عام ١٩٨٤)
- دستور كولومبيا لسنة ١٩٩١
- دستور الإكوادور لسنة ١٩٩٨
- دستور الإكوادور لسنة ٢٠٠٨
- دستور مصر لسنة ٢٠١٢
- دستور مصر لسنة ٢٠١٤
- دستور غانا لسنة ١٩٩٢
- دستور إندونيسيا لسنة ١٩٤٥
- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥
- دستور الأردن لسنة ١٩٥٢
- دستور كينيا لسنة ١٩٦٣
- دستور كينيا لسنة ٢٠١٠
- دستور ماليزيا لسنة ١٩٥٧
- دستور المغرب لسنة ٢٠١١
- دستور موزمبيق لسنة ٢٠٠٤
- دستور ناميبيا لسنة ١٩٩٠
- دستور بنما لسنة ١٩٧٢
- دستور بيرو لسنة ١٩٩٣
- دستور الفلبين لسنة ١٩٨٧
- دستور غانا لسنة ١٩٩٦
- دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٨٥
- دستور تونس لسنة ٢٠١٤
- دستور أوكرانيا لسنة ١٩٩٦
- دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥
- دستور أوروغواي لسنة ١٩٦٦
- دستور اليمن لسنة ١٩٩١

## التشريعات

- قانون حكومات المقاطعات رقم ١٧ لسنة ٢٠١٢ (كينيا)  
قانون المديریات والمناطق رقم ٥ لسنة ١٩٩٢ (كينيا)  
قانون اللجنة الانتخابية والحدودية المستقلة رقم ٩ لسنة ٢٠١١ (كينيا)  
قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ (المعدل بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٠  
والقانون رقم ١٩ لسنة ٢٠١٣) (العراق)  
قانون العاصمة الجورجية تبليسي لسنة ١٩٩٨ (جورجيا)  
قانون الحكم المحلي رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٩ (إندونيسيا)  
قانون التوازن المالي بين الحكومة المركزية والمناطق رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٩ (إندونيسيا)  
قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٦٣ (كينيا)  
قانون الحكم المحلي (سلطات المديریات) لسنة ١٩٨٢ (تنزانيا)  
قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٨٨ (غانا)  
قانون الحكم المحلي (السلطات الحضرية) لسنة ١٩٨٢ (تنزانيا)  
قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٧ (أوغندا)  
مدونة الحكم المحلي لسنة ١٩٩١ (الفلبين)  
قانون ترسيم الحدود البلدية رقم ٢٧ لسنة ١٩٩٨ (جنوب أفريقيا)  
قانون حكومات الأقاليم رقم ٣٢ لسنة ٢٠٠٤ (إندونيسيا)  
قانون المناطق الحضرية والمدن لسنة ٢٠١١ (كينيا)  
قانون البلديات رقم ٢ لسنة ١٩٩٧، ١٨ فبراير/شباط ١٩٩٧ (موزمبيق)  
قانون الحكم المحلي رقم ١٧١ لسنة ١٩٧٦ (ماليزيا)  
قانون الهياكل البلدية رقم ١١٧ لسنة ١٩٩٨ (الفلبين)  
قانون الحكم المحلي رقم ٤٢٦ لسنة ١٩٩٣ (غانا)

- Abbas, Mushreq, 'Iraqi Provincial Law Renews Debate over Centralization', Al Monitor, 8 July 2013, available at <<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/iraq-province-law-state-decentralization.html>>
- Aboudi, Sami, 'Yemen Extends Hadi's Presidency by One Year, Approves Federal State', Reuters, 21 January 2014, available at <<http://www.reuters.com/article/2014/01/21/us-yemen-reconciliation-idUSBREA0K0LB20140121>>
- Ahmad, Ehtisham and Hofman, Bert, 'Indonesia: Decentralization – Opportunities and Risks', IMF and World Bank Resident Mission, March 2000, available at <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/idn/oprisk.pdf>>
- Ahmad, Ehtisham, Brosio, Giorgio and González, María, 'Uganda: Managing More Effective Decentralization', IMF Working Paper No. 06/279, December 2006, available at <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=954055](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=954055)>
- Ahmad, Junaid et al., 'Decentralization and Service Delivery', World Bank Policy Research Working Paper 3603, May 2005, available at <<http://elibrary.world-bank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3603>>
- Akech, Migai, 'Institutional Reform in the New Constitution of Kenya', International Center for Transitional Justice, October 2010, available at <<https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kenya-Institutional-Reform-2010-English.pdf>>
- Akoth, Steve Ouma, 'Challenges of Nationhood: Identities, Citizenship and Belonging under Kenya's New Constitution', SID Constitution Working Paper No. 10, 2011, available at <<http://www.sidint.net/docs/WP10.pdf>>
- Al-Ali, Zaid, 'The New Egyptian Constitution: An Initial Assessment of Its Merits and Flaws',
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 25 January 2011, available at <<http://www.idea.int/wana/the-new-egyptian-constitution-an-initial-assessment-of-its-merits-and-flaws.cfm>>
- Al-Ali, Zaid, 'Egypt's Draft Constitution: An Analysis', International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 9 November 2011, available at <<http://www.idea.int/wana/egypts-draft-constitution-an-analysis.cfm>>
- Al-Ali, Zaid, 'Egypt's Third Constitution in Three Years: A Critical Analysis', International

- Institute for Democracy and Electoral Assistance, 16 December 2013, available at <<http://www.idea.int/wana/egypts-third-constitution-in-three-years-a-critical-analysis.cfm>>
- Al Serouri, Abdulwahed et al., 'Strengthening Health Systems in Yemen: Review of Evidence and Implications of Effective Actions for the Poor', in Krzysztof Smigorski (ed.), *Health Management – Different Approaches and Solutions* (Rijeka, Croatia: inTech, 2011)
- Anderson, George, *Federalism: An Introduction* (Ontario: Oxford University Press, 2008)
- Anderson, George, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction* (Ontario: Oxford University Press, 2009)
- Asia Foundation, 'Rapid Field Appraisal (RFA) of Decentralization', Asia Foundation, October 2011, available at <<http://asiafoundation.org/resources/pdfs/01Synopsis.pdf>>
- Awortwi, Nicholas, 'The Past, Present, and Future of Decentralization in Africa: A Comparative Case Study of Local Government Development Trajectories of Ghana and Uganda', *International Journal of Public Administration*, 33 (2010), pp. 620–34
- Awortwi, Nicholas, 'An Unbreakable Path? A Comparative Study of Decentralization and Local Government Development Trajectories in Ghana and Uganda', *International Review of Administrative Sciences*, 88 (2011), pp. 347–77
- Backer, Larry Cata, 'Theocratic Constitutionalism: An Introduction to a New Global Legal Ordering', *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 16 (2008), pp. 85–166
- Bahl, Roy and Martinez-Vazquez, Jorge, 'Sequencing Fiscal Decentralization', *World Bank Policy Research Working Paper 3914*, May 2006, available at <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-3914>>
- Barany, Zoltan, 'The Role of the Military', *Journal of Democracy*, 22 (2011), pp. 24–39
- Bardhan, Pranab, 'Decentralization of Governance and Development', *Journal of Economic Perspectives*, 16 (2002), pp. 185–205
- Bardhan, Pranab and Mookherjee, Dilip, 'The Rise of Local Governments', in Pranab



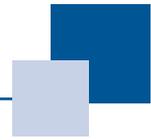
- Bardhan and Dilip Mookherjee (eds), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective* (Cambridge, MA: MIT Press, 2006)
- Baskaran, Thushyanthan, 'Fiscal Decentralization, Ideology, and the Size of the Public Sector', *European Journal of Political Economy*, 77 (2011), pp. 485–506
- Belgazhi, Saad, 'Local Governance, Development and Service Delivery', Arab States Local Governance Forum, November 2003, available at <<http://www.cespi.it/STOCCHIERO/Ascod-Marocco/Saad%20Belghadi.pdf>>
- Bevilaqua, Afonso S., 'State Government Bailouts in Brazil', Research Network Working Paper No. R-441, March 2002, available at <[http://www.iadb.org/res/publications/pub-files/pubR-441.pdf?origin=publication\\_detail](http://www.iadb.org/res/publications/pub-files/pubR-441.pdf?origin=publication_detail)>
- Bird, Richard, 'Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?', Policy Research Working Paper No. 1258, February 1994, available at <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/02/01/000009265\\_3961006021258/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1994/02/01/000009265_3961006021258/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>
- Böckenförde, Markus, 'Decentralized Forms of Government', in Markus Böckenförde et al. (eds), *A Practical Guide to Constitution Building* (Stockholm: International IDEA, 2011)
- Böckenförde, Markus, Elbadour, Mansour and Megerisi, Tarek, 'Decentralisation in Libya', *Democracy Reporting International*, August 2013, available at <[http://www.democracy-reporting.org/files/dri-ly-rpt\\_en\\_decentralisation\\_in\\_libya.pdf](http://www.democracy-reporting.org/files/dri-ly-rpt_en_decentralisation_in_libya.pdf)>
- Bonnal, Jean, 'A History of Decentralization', available at <[http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history\\_fao.html#Note1](http://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history_fao.html#Note1)>
- Bossert, Thomas J. and Beauvais, Joel C., 'Decentralization of Health Systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: A Comparative Analysis of Decision Space', *Health Policy and Planning*, 17 (2002), pp. 14–31
- Brancati, Dawn, 'Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism', *International Organization*, 60 (2006), pp. 651–83
- Brodjonegoro, Bambang, 'The Indonesian Decentralization after Law Revision', February 2004, available at <<http://www.econ.hit-u.ac.jp/~kokyo/APPPsym-po04/PDF-papers-nov/Indonesianpaper.pdf>>

- Brueckner, Jan K., 'Partial Fiscal Decentralization,' CESifo Working Paper No. 2137, November 2007, available at <<http://www.econstor.eu/bitstream/10419/26181/1/557909325.PDF>>
- Butt, Simon, 'Regional Autonomy and Legal Disorder: The Proliferation of Local Laws in Indonesia,' Singapore Journal of Legal Studies, (2010), pp. 1–21
- Campos, Jose Edgardo and Hellman, Joel S., 'Governance Gone Local: Does Decentralization Improve Accountability,' in World Bank (ed.), East Asia Decentralizes (Washington, DC: World Bank Publications, 2005)
- Celenk, Ayse Ashhan, 'Promoting Democracy in Algeria: The EU Factor and the Preferences of the Political Elite,' Democratization, 16 (2009), pp. 176–92
- Chardchawarn, Supasawad, 'Local Governance in Thailand: Decentralization and the Roles of the Bureaucrats, Politicians, and the People,' VRF Series No. 459, March 2010, available at <<http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Vrf/pdf/459.pdf>>
- Choudhry, Sujit and Glen Bass, Katherine, 'Constitutional Courts after the Arab Spring: Appointment mechanisms and relative judicial independence,' Center for Constitutional Transitions at NYU Law and International IDEA, 2014, available at <<http://constitutionaltransitions.org/publications/constitutional-courts-after-the-arab-spring/#papers>>
- CNN, 'Saudi Arabia Holds Municipal Elections,' CNN, 11 February 2005, available at <<http://edition.cnn.com/2005/US/02/10/saudi.elections/index.html>>
- Committee of Experts on Constitutional Review, 'Final Report,' 11 October 2010, available at <[http://www.mlgi.org.za/resources/local-government-database/by-country/kenya/commission-reports/CoE\\_final\\_report.pdf](http://www.mlgi.org.za/resources/local-government-database/by-country/kenya/commission-reports/CoE_final_report.pdf)>
- Crawford, Gordon and Hartmann, Christof, 'Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?', in Gordon Crawford and Christof Hartmann (eds), Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict? (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008)
- Crook, Richard and Manor, James, 'Democratic Decentralization,' OED Working Paper No. 11, Summer 2000, available at <[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/\\$file/Demcratc.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddolib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/2365D3D73CFE619D8525697700729143/$file/Demcratc.pdf)>
- Dawisha, Adeed, 'Requiem for Arab Nationalism,' Middle East Quarterly, X (2003), pp. 25–41,



- available at <<http://www.meforum.org/518/requiem-for-arab-nationalism>>
- Delcour, Laure et al., 'The Decentralization Process in Kosovo and the Creation of the New Municipalities: A Kosovo-Albanian and a Kosovo-Serbian Minority View', July 2010, available at <[http://www.iris-france.org/docs/kfm\\_docs/docs/observatoire-voisinage-europeen/briefing-note-kosovo-decentralisation-process-published.pdf](http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/observatoire-voisinage-europeen/briefing-note-kosovo-decentralisation-process-published.pdf)>
- Democracy Reporting International, 'Assessment of the Electoral Framework', March 2013, available at <[http://www.democracy-reporting.org/files/dri\\_jo\\_assessment\\_of\\_electoral\\_framework\\_v1\\_2013-04-04\\_1.pdf](http://www.democracy-reporting.org/files/dri_jo_assessment_of_electoral_framework_v1_2013-04-04_1.pdf)>
- Dickovick, J. Tyler and Beatty Riedl, Rachel, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings', USAID, September 2010, available at <http://www.delog.org/cms/upload/pdf-africa/ComparativeAssessmentDecentralization-Africa.pdf>
- Dunkerley, David, Hodgson, Lesley , Konapcki, Stanislaw, Spybey, Tony and Thompson, Andrew, *Changing Europe: Identities, Nations and Citizens* (New York: Routledge, 2003)
- Dziobek, Claudia, Gutierrez Mangas, Carlos and Kufa, Pheby, 'Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases', IMF Working Paper WP/11/126, June 2011, available at <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>>
- Eaton, Kent, 'Decentralization and Federalism', in Kingstone, Peter and Yashar, Deborah J. (eds), *The Routledge Handbook of Latin American Politics* (New York: Routledge, 2011)
- Education & Training Unit (ETU) for Democracy and Development, 'Understanding Local Government', available at <<http://www.etu.org.za/toolbox/docs/localgov/webundrstdlogov.html>>
- Egel, Daniel, 'Tribal Diversity, Political Patronage and the Yemeni Decentralization Experiment', 12 January 2010, available at <[http://www.cgdev.org/doc/events/Post-Doc\\_Seminars/Daniel\\_Egel.pdf](http://www.cgdev.org/doc/events/Post-Doc_Seminars/Daniel_Egel.pdf)>
- Ehrhart, Helene, 'Elections and the Structure of Taxation in Developing Countries', University of Auvergne Centre for Studies and Research on International Development, *Etudes et Documents E 2010.27*, October 2010, available at <<http://www.cerdi.org/uploads/ed/2010/2010.27.pdf>>

- Escobar-Lemmon, Maria, 'Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures,' *American Journal of Political Science*, 47 (2003), pp. 683–97
- Faguet, Jean-Paul, 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia,' *World Bank Policy Research Working Paper*, November 1999, available at <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-2516>>
- Falleti, Tulia, 'A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective,' *American Political Science Review*, 99 (2005), pp. 327–46
- Faust, Jörg and Harbers, Imke, 'On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador,' *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (2011), pp. 52–77
- Fedtke, Jorg, 'Tunisian Constitutional Reform and Decentralization: Reactions to the Draft Constitution of the Republic of Tunisia,' *Consolidating the Arab Spring: Constitutional Transition in Egypt and Tunisia Series*, International IDEA and the Center for Constitutional Transitions at NYU Law, June 2013, available at <[http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2013/06/3\\_Fedtke\\_Decentralization.pdf](http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2013/06/3_Fedtke_Decentralization.pdf)>
- Fengler, Wolfgang and Hofman, Bert, 'Managing Indonesia's Rapid Decentralization: Achievements and Challenges,' in Shinichi Ichimura and Roy Bahl (eds), *Decentralization Policies in Asian Development* (Singapore: World Scientific Publishing, 2008)
- Firman, Tommy, 'In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy: Old Problems, New Challenges,' *Public Administration and Development*, 28 (2008), pp. 280–90
- Fox, William F., 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries,' *USAID Best Practice Paper*, December 2007, available at <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADK909.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADK909.pdf)>



- Fritzen, Scott A. and Lim, Patrick W.O., 'Problems and Prospects of Decentralization in Developing Countries', LKY School of Public Policy, First Draft, May 2006, available at <[http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/wp16\\_06.pdf](http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/wp16_06.pdf)>
- Gall, Carlotta, 'Three Years after Uprising, Tunisia Approves Constitution', New York Times, 26 January 2014, available at <[http://www.nytimes.com/2014/01/27/world/africa/three-years-after-uprising-tunisia-approves-constitution.html?hp&\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/01/27/world/africa/three-years-after-uprising-tunisia-approves-constitution.html?hp&_r=1)>
- Goel, Pooja Ramavat, 'Other Country Decentralisation Experiences: Ghana', National Council of Applied Research, April 2010, available at <[http://www.ruralgovncaer.org/images/product/doc/13\\_1904999566\\_DecentralisationinGhana1.pdf](http://www.ruralgovncaer.org/images/product/doc/13_1904999566_DecentralisationinGhana1.pdf)>
- Golden, Miriam and Tiwari, Devesh, 'Criminality and Malfeasance among National Legislators in Contemporary India', APSA 2009 Toronto Meeting Paper, 2 September 2009, available at <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1449015](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1449015)>
- Green, Elliott, 'District Creation and Decentralisation in Uganda', Crisis States Working Paper No. 24, 2008, available at <<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP242.pdf>>
- Greenwood, Phoebe, 'Fatah Claims Palestinian Election Victory', Daily Telegraph, 21 October 2012, available at <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/palestinianauthority/9624112/Fatah-claims-Palestinian-election-victory.html>>
- Grossman, Guy and Lewis, Jane I., 'Administrative Unit Proliferation', APSA 2013 Annual Meeting Paper, 2013, available at <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2300582](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2300582)>
- Guess, George M., 'Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines', *Public Administration Review*, 65 (2007), pp. 217–30
- Haddadin, Munther J. et al., 'Development of Water Resources and Irrigation', in Munther J. Haddadin (ed.), *Water Resources in Jordan: Evolving Policies for Development, the Environment, and Conflict Resolution* (Washington, DC: RFF Press, 2006)
- Hartmann, Christof, 'Decentralisation and the Legacy of Protracted Conflict: Mauritius, Namibia and South Africa', in Gordon Crawford and Christof Hartmann

- (eds), *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008)
- Hawes, Gary, 'Local Development Assistance Program Impact Evaluation', 28 March 1995, available at <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABK962.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABK962.pdf)>
- Hinnebusch, Raymond A., 'Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: An Overview and Critique', *Democratization*, 13 (2006), pp. 373–95
- Hirano, Shigeo and Ting, Michael M., 'Direct and Indirect Representation', May 2012, available at <[http://www.columbia.edu/~mmt2033/indirect\\_democracy.pdf](http://www.columbia.edu/~mmt2033/indirect_democracy.pdf)>
- Hoebeke, C.H., *The Road to Mass Democracy: Original Intent and the Seventeenth Amendment* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1995)
- Hoffman, Barak and Metzroth, Katherine M., 'The Political Economy of Decentralization in Ghana', June 2010, available at <<http://www.democracyandsociety.com/blog/wp-content/uploads/2010/08/Political-Economy-Decentralization-in-Ghana-final.pdf>>
- ICMA, 'Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework', 8 February 2011, available at <<http://www.moim.gov.lb/UI/moim/PDF/Strategic-Framework.pdf>>
- Independent Electoral and Boundaries Commission, 'Vision, Mission and Mandate', available at <<http://www.iebc.or.ke/index.php/about-us/vision-mission-a-mandate>>
- Institute for Social Accountability, 'Kenya's 47 Counties', available at <<http://www.tisa.or.ke/countdown-to-counties/kenyas-47-counties>>
- International Crisis Group, 'Yemen: Enduring Conflicts, Threatened Transition', 3 July 2012, available at <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle East North Africa/Iran Gulf/Yemen/125-yemen-enduring-conflicts-threatened-transition.pdf>>
- International Crisis Group, 'Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts', 14 September 2012, available at <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle East North Africa/North Africa/libya/130-divided-we-stand-libyas-enduring-conflicts.pdf>>



- International Crisis Group, 'Yemen's Southern Question: Avoiding a Breakdown', 25 September 2013, available at <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Iran%20Gulf/Yemen/145-yemen-s-southern-question-avoiding-a-breakdown.pdf>>
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: A Regional Report', 20 January 2011, available at <[http://www.idea.int/publications/sold\\_aw/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=48992](http://www.idea.int/publications/sold_aw/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=48992)>
- International IDEA, 'The 2011 Moroccan Constitution: A Critical Analysis', 5 March 2013, available at <[http://www.idea.int/publications/the\\_2011\\_moroccan\\_constitution/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=56782](http://www.idea.int/publications/the_2011_moroccan_constitution/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=56782)>
- International Fund for Agricultural Development, 'Assessment of Rural Poverty: Near East and North Africa', February 2003, available at <<http://www.ifad.org/poverty/region/pn/nena.pdf>>
- Iraqi Ministry of Planning and Development Cooperation and the United Nations Development Programme, 'Iraq Living Conditions Survey 2004', available at <<http://reliefweb.int/report/iraq/iraq-living-conditions-survey-2004>>
- Iskrikskaya, Ekaterina, 'Implementation of Decentralization: Conditions for Success, Cases of Uganda and Ghana', Uppsala University, Master's Thesis
- Jari, Mostafa, 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question', *Journal of Economic and Social Research*, 2 (2010), pp. 9–32
- Jaweng, Robert Endi, 'Jakarta's Special Autonomy', *Jakarta Post*, 14 April 2012, available at <<http://www.thejakartapost.com/news/2012/04/14/jakarta-s-special-autonomy.html>>
- Jdey, Ahmed, 'A History of Tunisia, January 14, 2011: The End of a Dictator and the Beginning of Democratic Construction', *Boundary*, 39 (2012), pp. 69–86
- Kahkonen, Satu and Lanyi Anthony, 'Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Service Delivery?', *World Bank PREMnotes*, June 2001, available at <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11382/multi0page.pdf?sequence=1>>

- Kaiser, Kai, 'Decentralization Reforms', in Aline Coudouel and Stefano Paternosto (eds), *Analyzing the Distributional Impact of Reforms*, vol. 2 (Washington, DC: World Bank, 2006)
- Khemani, S., 'Political Capture of Decentralization: Vote-Buying through Grants-Financed Local Jurisdictions', World Bank Policy Research Working Paper 5350, June 2010, available at <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3835>>
- Kivuva, Joshua M., 'Restructuring the Kenyan State', Society for International Development Forum, SID Constitution Working Paper No. 1, 2011, available at <<http://www.sidint.net/docs/WP1.pdf>>
- Koehler, Kevin, 'Authoritarian Elections in Egypt: Formal Institutions and Informal Mechanisms of Rule', *Democratization*, 15 (2008), pp. 974–90
- Lambright, Gina M.S., *Decentralization in Uganda: Explaining Successes and Failures in Local Governance* (Boulder, CO: First Forum Press, 2011)
- Lane, Thomas Ryan, 'Federalism, the Seventeenth Amendment, and Its Effect on the Public School System', *Liberty University Law Review*, 2 (2008), pp. 521–55
- Litvack, Jennie et al., *Rethinking Decentralization in Developing Countries* (Washington, DC: World Bank, 1998)
- Lust-Okar, Ellen, 'Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan', *Democratization*, 13 (2006), pp. 456–70
- Mäeltsemees, Sulev, 'The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries', 2008, available at <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan043636.pdf>>
- Manor, James, 'Perspectives on Decentralization', ICLD Working Paper No. 3, 2011, available at <[http://www.icld.se/pdf/ICLD\\_wp3\\_printerfriendly.pdf](http://www.icld.se/pdf/ICLD_wp3_printerfriendly.pdf)>
- Micozzi, Juan Pablo, 'Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate', *Journal of Politics*, 75 (2013), pp. 137–49
- Mitchison, Robin, 'Devolution in Uganda: An Experiment in Local Service Delivery', *Public Administration and Development*, 23 (2003), pp. 241–48
- Nas, Peter J.M., 'Origin and Development of the Urban Municipality in Indonesia', in Coen J.G. Holtzappel and Martin Ramstedt (eds), *Decentralization and*



- Regional Autonomy in Indonesia: Implementation and Challenges (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009)
- Ndegwa, Stephen N. and Levy, Brian, 'The Politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis', August 2003, available at <<http://www1.worldbank.org/publicsector/learningprogram/Decentralization/Ndegwa.pdf>>
- Nellis, John R., 'Decentralization and Local Public Finance in Tunisia', *Public Administration and Development*, 5 (1985), pp. 187–204
- Nxumalo, Cleotilda and Whittal, Jennifer, 'Municipal Boundary Demarcation in South Africa: Processes and Governance in Traditional Rural Areas', *South African Journal of Geomatics*, 2 (2013), pp. 325–41
- Nyanjom, Othieno, 'Devolution in Kenya's New Constitution', *SID Constitution Working Paper No. 4*, 2011, available at <<http://www.sidint.net/docs/WP4.pdf>>
- Okidi, John A. and Guloba, Madina, 'Decentralization and Development: Emerging Issues from Uganda's Experience', September 2006, available at <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93810/2/op31.pdf>>
- O'Neill, Kathleen, 'Decentralization as an Electoral Strategy', *Comparative Political Studies*, 36 (2003), pp. 1068–91
- Parikh, Sunita and Weingast, Barry, 'A Comparative Theory of Federalism: India', *Virginia Law Review*, 83 (1997), pp. 1593–615
- Pickard, Duncan, 'Decentralization in Libya', *Atlantic Council*, 1 October 2013, available at <<http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/decentralization-in-libya>>
- Rakodi, Carole and Firman, Tommy, 'Planning for an Extended Metropolitan Region in Asia: Jakarta, Indonesia', 2009, available at <<http://www.unhabitat.org/grhs/2009>>
- Reinikka, R. and Svensson, Jakob, 'Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda', *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2004)
- Reshoud, Abdul Moshen M., 'Decentralisation in Saudi Arabia: The Role of the New System of Provincial Councils with Special Reference to Riyadh Province', *University College London, Thesis for Doctor of Philosophy*, 2000, available at <<http://discovery.ucl.ac.uk/1355097/1/369065.pdf>>

- Reynolds, Andrew et al., *Electoral Systems Design: The New International IDEA Handbook* (Stockholm: International IDEA, 2005)
- Rodriguez-Pose, Andrés and Gill, Nicholas, 'The Global Trend Towards Devolution and Its Implications', London School of Economics, 2002, available at <<http://cite-seerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?rep=rep1&type=pdf&doi=10.1.1.203.2226>>
- Sadiki, Larbi, 'Political Liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade Democracy', *Democratization* 9 (2002), pp. 122–41
- Salem, Paul and Kadlec, Amanda, 'Libya's Troubled Transition', June 2012, available at <[http://www.ciaonet.org/wps/ceip/0025415/f\\_0025415\\_20774.pdf](http://www.ciaonet.org/wps/ceip/0025415/f_0025415_20774.pdf)>
- Saxena, Kritika, Paul, Sohini and Goel, Pooja Ramavat, 'Decentralisation in Uganda', August 2010, available at <[http://www.ruralgov-ncaer.org/images/product/doc/13\\_400450990\\_DecentralizationinUganda.pdf](http://www.ruralgov-ncaer.org/images/product/doc/13_400450990_DecentralizationinUganda.pdf)>
- Schraeder, Peter J. and Redissi, Hamadi, 'Ben Ali's Fall', *Journal of Democracy*, 22 (2011), pp. 5–19
- Shah, Anwar and Shah, Sana, 'The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments', in Anwar Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries* (Washington, DC: World Bank, 2006)
- Sheba Center for Strategic Studies, 'Decentralization, Democratization and Local Governance in the Arab Region', November 2003, on file with the authors.
- Shimomura, Yasutani, *The Role of Governance in Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004)
- Slack, Enid, 'Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance', August 2007, available at <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-4317>>
- Smoke, Paul, 'Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges', *Public Administration and Development*, 23 (2003), pp. 7–16
- Smoke, Paul, 'The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia: Decentralization Frameworks and Processes', in World Bank, *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work* (Washington, DC: World Bank Publications, 2005)
- Smoke, Paul et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', July 2010, available at <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADX226.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADX226.pdf)>



- Ssewankambo, Emmanuel et al., 'Local Level Service Delivery, Decentralisation and Governance: Uganda Case Report', February 2007, available at <[http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Uganda2007\\_LoalServicedelivery.pdf](http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Uganda2007_LoalServicedelivery.pdf)>
- Steffensen, Jesper, Tidemand, Per, Naitore, Harriet, Ssewankambo, Emmanuel and Mwaipopo, Eke, 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda', August 2004, available at <<http://www.dege.biz/FINALSYNTHESISREPORTnovember.pdf>>
- Taskforce on Devolved Government, 'Final Report: A Report on the Implementation of Devolved Government in Kenya', 2011, available at <<http://www.mlgi.org.za/resources/local-government-database/by-country/kenya/reports/DevolvedKenyaGovernment.pdf>>
- Tidemand, Per et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Tanzania In-Country Assessment', USAID, October 2010, available at <<http://tdsnfp.org/wp-content/uploads/2013/06/COMPARATIVE-ASSESSMENT-OF-DECENTRALIZATION-IN-AFRICA-TANZANIA-IN-COUNTRY-ASSESSMENT-REPORT.pdf>>
- Töpperwien, Nicole, 'Decentralization, Special Territorial Autonomy, and Peace Negotiations', November 2010, available at <[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Peace\\_Mediation\\_Essentials\\_Decentralization.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Peace_Mediation_Essentials_Decentralization.pdf)>
- Tosun, Mehmet Serkan and Yilmaz, Serdar, 'Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa', November 2008, available at <[http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1223988638\\_15thAC\\_INST\\_Tosun\\_Yilmaz.pdf](http://www.erf.org.eg/CMS/uploads/pdf/1223988638_15thAC_INST_Tosun_Yilmaz.pdf)>
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments* (Washington, DC: World Bank, 2009)
- United Cities and Local Governments, 'Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century', 2010, available at <[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report\\_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report_2/2010%20EXECUTIVE%20SUMMARY%20baixa.pdf)>
- United Cities and Local Governments, 'Country Profiles: Tunisia', undated, available at <[http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country\\_profile/Tunisia.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Tunisia.pdf)>

- United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success, Lessons from Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States', 2000, available at <<http://unpan.org/publications/PDFs/E-Library%20Archives/2000%20Decentralization%20Conditions%20for%20Success.pdf>>
- United Nations, 'Hashemite Kingdom of Jordan Public Administration Country Profile', February 2004, available at <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023177.pdf>>
- United Nations Capital Development Fund, 'Yemen: Decentralisation and Local Development Support Programme', 3 June 2008, available at <[http://www.uncdf.org/sites/default/files/Documents/YEM\\_DLDSP\\_FINAL-\\_0608\\_EN.PDF](http://www.uncdf.org/sites/default/files/Documents/YEM_DLDSP_FINAL-_0608_EN.PDF)>
- United Nations Development Programme, 'Decentralized Governance for Development in the Arab States: A Background Paper on Decentralization and Local Governance Policies, Legal Frameworks, Programmes, Lessons Learned and Good Practices', December 2003, available at <<http://www.mafhoum.com/press6/181P51.htm>>
- United Nations Development Programme, 'Andean Capital Cities 2007: Regional Catalogue of Municipal Management Tools in Risk Reduction and Emergency Preparedness', 2007, available at <[http://www.sasparm.ps/en/Uploads/file/5\\_%20Lima.pdf](http://www.sasparm.ps/en/Uploads/file/5_%20Lima.pdf)>
- United Nations Development Programme and Institute of National Planning, Egypt, '2004 Egypt Human Development Report', 2004, available at <[http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/arabstates/egypt/egypt\\_2004\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/arabstates/egypt/egypt_2004_en.pdf)>
- UN Habitat, 'Global Campaign on Urban Governance', March 2002, available at <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1537>>
- UN Habitat, 'Decentralization in Iraq: Challenges and Solutions for the Federal and Local Government', 2011, available at <[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10894\\_1\\_594371.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/10894_1_594371.pdf)>
- UN Habitat, 'The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition', 2012, available at <<http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3320>>



- USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', June 2009, available at <[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnaea460.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnaea460.pdf)>
- USAID and the International City/County Management Association (ICMA), 'Panama Country Report: Trends in Decentralization, Municipal Strengthening, and Citizen Participation in Central America, 1995-2003', June 2004, available at <<https://icma.org/Documents/Document/Document/7965>>
- Valelly, Rick, 'Democratic Citizenship', Oxford Bibliographies, November 2011, available at <<http://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/obo/9780199756223-0013>>
- Veljanovski, Aleksandra Maksimovska, 'The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and the Case of Republic of Macedonia', *Iustinianus Primus Law Review*, 1 (2010), pp. 1-11
- Voigt, Stefan and Lorenz Blume, 'The Economic Effects of Federalism and Decentralization - A Cross-Country Assessment', CESifo Working Paper No. 2766, August 2009, available at <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1307169](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1307169)>
- World Bank, 'Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000', September 1999, available at <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/12/13/000094946\\_99102805353722/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/12/13/000094946_99102805353722/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>
- World Bank, 'Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review Overview Report', June 2003, available at <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14632/261910ID0ESW.pdf?sequence=1>>
- World Bank, 'Intergovernmental Fiscal Relations', undated, <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>>
- World Bank, 'Urban Population', undated, <<http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>>
- Yemen Post, 'Federalism, Decentralization and Regional Integration for Yemen', Yemen Post, 26 January 2013, available at <<http://www.yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=6465&MainCat=6>>
- Yom, Sean L., 'Jordan: Ten More Years of Autocracy', *Journal of Democracy*, 20 (2009), pp. 151-66

Zayed, M.A., 'The Challenge of Greater Cairo Governance', *International Journal of General Engineering and Technology*, 1 (2012), pp. 19-34

Zywicki, Todd J., 'Senators and Special Interests: A Public Choice Analysis of the Seventeenth Amendment', *Orlando Law Review*, 1007 (1994), pp. 1007-55

Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 289.	١
Bardhan and Mookherjee, 'The Rise of Local Governments', p. 2.	٢
دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المادة ١٧٦(١).	٣
دستور كينيا لسنة ٢٠١٠، المادة ١٧٦(١).	٤
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 289.	٥
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 3.	٦
المرجع السابق، ص ١٠.	٧
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 304; USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 10.	٨
Crook and Manor, 'Democratic Decentralization', p. 23.	٩
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', pp. 14–15.	١٠
المرجع السابق، ص 9.	١١
المرجع السابق.	١٢
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 303.	١٣
Ndegwa and Levy, 'The Politics of Decentralization in Africa', p. 10.	١٤
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', pp. 9–10.	١٥
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 304.	١٦
Bird, 'Decentralizing Infrastructure: For Good or For Ill?', p. 8.	١٧
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 304.	١٨
Bird, 'Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?', p. 8; Litvack et al., Rethinking Decentralization in Developing Countries, pp. 4–5.	١٩
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 10;	٢٠
Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 13.	
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', pp. 10–11;	٢١
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', pp. 304–305.	
Smoke, 'Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges', p. 10.	٢٢
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 305; Smoke, 'Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges', p. 10.	٢٣
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 13.	٢٤
United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success: Lessons from	٢٥

- Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States', pp. 59–60. ٢٦
- المراجع السابق، ص ٥٩. ٢٦
- Fox, 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries', p. 9. ٢٧
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 22. ٢٨
- المراجع السابق، ص ١٦؛ World Bank, 'Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000', p. 117 ٢٩
- World Bank, 'Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000', p. 110. ٣٠
- Anderson, Fiscal Federalism: A Comparative Introduction, pp. 26–27. ٣١
- Kaiser, 'Decentralization Reforms', p. 314. ٣٢
- Anderson, Federalism: An Introduction, p. 3; Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 318; USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 19. ٣٣
- USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 19. ٣٤
- Anderson, Federalism: An Introduction, p. 8. ٣٥
- Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', pp. 318–19. ٣٦
- USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 18. ٣٧
- Anderson, Federalism: An Introduction, p. 5. ٣٨
- USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 19. ٣٩
- Smoke, 'Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges', p. 9; Fox, 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries', p. 5. ٤٠
- Crook and Manor, 'Democratic Decentralization', p. 5. ٤١
- Fox, 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries', p. 6. ٤٢
- Al Serouri et al., 'Strengthening Health Systems in Yemen', p. 286. ٤٣
- المراجع السابق، ص ٢٨٦. ٤٤
- Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 3; Kahkonen and Lanyi, 'Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Service Delivery?'. ٤٥
- Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 12; Sheba Center for Strategic Studies, 'Decentralization, Democratization and Local Government in the Arab Region', pp. 7–8. ٤٦
- International Fund for Agricultural Development, 'Assessment of Rural Pov- ٤٧

erty: Near East and North Africa', pp. 13, 29.	
Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', pp. 1–2; Faguet, 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs?', p. 4.	٤٨
Faguet, 'Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs?', p. 4.	٤٩
Litvack et al., Rethinking Decentralization in Developing Countries, p. 1;	٥٠
United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 25.	
Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 12.	٥١
Bardhan and Mookherjee, 'The Rise of Local Governments', p. 9.	٥٢
Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', pp. 192–93;	٥٣
Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 296.	
Crawford and Hartmann, 'Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict', p. 16.	٥٤
Smoke, 'Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges', p. 9; United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 25.	٥٥
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 22.	٥٦
المراجع السابق، ص ٢٣.	٥٧
المراجع السابق.	٥٨
Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', p. 185; United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 25.	٥٩
Fox, 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries', pp. 1–2; USAID, 'Democratic Decentralization Handbook', p. 22.	٦٠
Eaton, 'Decentralization and Federalism', p. 37.	٦١
USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 23.	٦٢
Eaton, 'Decentralization and Federalism', p. 39.	٦٣
Fox, 'Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries', pp. 4–5; USAID, 'Democratic Decentralization Handbook', p. 22; Delcour et al., 'The Decentralization Process in Kosovo and the Creation of the New Municipalities', p. 9.	٦٤
Delcour et al, 'The Decentralization Process in Kosovo and the Creation of the New Municipalities', pp. 9, 11.	٦٥
Baskaran, 'Fiscal Decentralization, Ideology, and the Size of the Public Sector', p. 494; Dziobek et al., 'Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases', p. 19; Steffensen et al., 'Comparative Analysis of De-	٦٦

- centralization in Kenya, Tanzania, and Uganda', p. 34.
- Rodríguez-Pose and Gill, 'The Global Trend Towards Devolution and Its Implications', pp. 15–16. Note that this figure is calculated using all available historical data for each given country, meaning that the time period will differ depending on the availability of data for a given country. ٦٧
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', pp. 2, 26; Dziobek et al., 'Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases', pp. 11, 19. ٦٨
- Rodríguez-Pose and Gill, 'The Global Trend Towards Devolution and Its Implications', p. 15. ٦٩
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 24. ٧٠
- المرجع السابق، ص ٢٥. ٧١
- المرجع السابق. ٧٢
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 25; United Nations 'Decentralization: Conditions for Success', p. 44. ٧٣
- Steffensen et al., 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania, and Uganda', p. 4. ٧٤
- المرجع السابق. ٧٥
- Anderson, Fiscal Federalism: A Comparative Introduction, pp. 89–90; Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', pp. 188–89. ٧٦
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 22; Parikh and Weingast, 'A Comparative Theory of Federalism: India', p. 1593. ٧٧
- Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 2; USAID, 'Democratic Decentralization Programming Handbook', p. 8; Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization'; Guess, 'Comparative Decentralization Lessons', p. 224. ٧٨
- Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 2; Smoke, 'The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia', p. 47. ٧٩
- Steffensen, et al, 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania, and Uganda', p. 23; Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 2; Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', pp. 192–93; Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 296. ٨٠
- Belghazi, 'Local Governance, Development and Service Delivery', p. 32; ٨١

- 
- Golden and Tiwari, 'Criminality and Malfeasance among National Legislators in Contemporary India'; Bossert and Beauvais, 'Decentralization of Health Systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines', pp. 26–27.
- Bardhan, 'Decentralization of Governance and Development', pp. 192–93; UN Habitat, 'Decentralization in Iraq', p. 23.
- Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 6.
- Celenk, 'Promoting Democracy in Algeria: The EU Factor and the Preferences of the Political Elite', p. 180; Tosun and Yilmaz, 'Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa', p. 3.
- Dawisha, 'Requiem for Arab Nationalism', p. 12.
- Hinnebusch, 'Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: An Overview and Critique', p. 387.
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 214.
- المرجع السابق، ص ٢١٥.
- Koehler, 'Authoritarian Elections in Egypt: Formal Institutions and Informal Mechanisms of Rule', p. 976.
- Lust-Okar, 'Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan', p. 460.
- Koehler, 'Authoritarian Elections in Egypt: Formal Institutions and Informal Mechanisms of Rule', p. 986.
- Tosun and Yilmaz, 'Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa', p. 7.
- Jari, 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question', pp. 24–25.
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: A Regional Report', p. 41; United Nations, 'Hashemite Kingdom of Jordan Public Administration Country Profile', p. 12.
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 207.
- Greenwood, 'Fatah Claims Palestinian Election Victory'; United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p.

- 207; Yom, 'Jordan: Ten More Years of Autocracy', p. 155; CNN, 'Saudi Arabia Holds Municipal Elections'; Reshoud, 'Decentralisation in Saudi Arabia: The Role of the New System of Provincial Councils with Special Reference to Riyadh Province', p. 219.
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 207. ٩٧
- Tosun and Yilmaz, 'Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa', p. 28. ٩٨
- المرجع السابق. ٩٩
- Sheba Center for Strategic Studies, 'Decentralization, Democratization and Local Governance in the Arab Region', p. 13. ١٠٠
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 220. ١٠١
- الدستور العراقي لسنة 2005، المادة 116. ١٠٢
- الدستور العراقي لسنة 2005، المادة 122. ١٠٣
- Law of Governorates not Organized into a Region No. (21) of 2008 (as amended by Law No. (15) of 2010 and Law No. (19) of 2013), article 3(4); UN Habitat, 'Decentralization in Iraq', p. 21. ١٠٤
- UN Habitat, 'Decentralization in Iraq', p. 22. ١٠٥
- Fedtke, 'Tunisian Constitutional Reform and Decentralization', p. 5. For information on constitutional court structure, see Choudhry and Glen Bass, 'Constitutional Courts after the Arab Spring: Appointment mechanisms and relative judicial independence'. ١٠٦
- Al-Ali, 'Egypt's Draft Constitution: An Analysis'; Tosun and Yilmaz, 'Centralization, Decentralization and Conflict in the Middle East and North Africa', p. 28. ١٠٧
- United Nations Development Programme and Institute of National Planning, Egypt, '2004 Egypt Human Development Report', p. 22. ١٠٨
- Koehler, 'Authoritarian Elections in Egypt: Formal Institutions and Informal Mechanisms of Rule', p. 986. ١٠٩
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: A Regional Report', p. 93. ١١٠
- المرجع السابق. ١١١

	المرجع السابق.	١١٢
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٨٠.	١١٢
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٧٩.	١١٤
Al-Ali, 'Egypt's Third Constitution in Three Years.'		١١٥
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٢، المادة ١٨٩.	١١٦
Al-Ali, 'The New Egyptian Constitution: An Initial Assessment of Its Merits and Flaws.'		١١٧
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٨٠.	١١٨
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٨١.	١١٩
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٧٦.	١٢٠
	الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، المادة ١٧٨.	١٢١
Fedtke, 'Tunisian Constitutional Reform and Decentralization', p. 2	الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤، المادة ١٣١؛	١٢٢
United Cities and Local Governments, 'Country Profiles: Tunisia', III.		١٢٣
Nellis, 'Decentralization and Local Public Finance in Tunisia', p. 188; Sadiki, 'Political Liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade Democracy', p. 138.		١٢٤
Nellis, 'Decentralization and Local Public Finance in Tunisia', p. 188; United Cities and Local Governments, 'Country Profiles: Tunisia', VII.		١٢٥
United Cities and Local Governments, 'Country Profiles: Tunisia', VII.		١٢٦
Schraeder and Redissi, 'Ben Ali's Fall', p. 8.		١٢٧
Gall, 'Three Years after Uprising, Tunisia Approves Constitution'		١٢٨
	الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤، المادة ١٤.	١٢٩
	الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤، المادة ١٣٣.	١٣٠
Böckenförde et al., 'Decentralization in Libya', p. 9.		١٣١
Barany, 'The Role of the Military', p. 33; International Crisis Group, 'Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts', p. 1.		١٣٢
Pickard, 'Decentralization in Libya'; Salem and Kadlec, 'Libya's Troubled Transition', pp. 19-20.		١٣٣
Böckenförde et al., 'Decentralization in Libya', p. 12.		١٣٤
International Crisis Group, 'Divided We Stand: Libya's Enduring Conflicts', p. 3.		١٣٥
Pickard, 'Decentralization in Libya'		١٣٦
137 Böckenförde et al., 'Decentralization in Libya', pp. 6, 10.		١٣٧
	المرجع السابق، ص ٦.	١٣٨

- المرجع السابق، ص ١٣. ١٣٩
- المرجع السابق، ص ٦. ١٤٠
- الدستور اليمني لسنة ١٩٩١، المواد ١، ١٤٥. ١٤١
- الدستور اليمني لسنة ١٩٩١، المواد ١٤٦، ١٤٧. ١٤٢
- Egel, 'Tribal Diversity, Political Patronage and the Yemeni Decentralization Experiment', p. 1; International Crisis Group, 'Yemen's Southern Question: Avoiding a Breakdown', p. 4. ١٤٣
- United Nations Capital Development Fund, 'Yemen: Decentralisation and Local Development Support Programme', p. 14. ١٤٤
- International Crisis Group, 'Yemen: Enduring Conflicts, Threatened Transition', p. 10. ١٤٥
- International Crisis Group, 'Yemen's Southern Question: Avoiding a Breakdown', p. 4. ١٤٦
- المرجع السابق ص ١، ٤. ١٤٧
- Aboudi, 'Yemen Extends Hadi's Presidency by One Year, Approves Federal State'. ١٤٨
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: Regional Report', p. 66. United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 209; United Nations, 'Hashemite Kingdom of Jordan Public Administration Country Profile', p. 7. ١٤٩
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: Regional Report', p. 41, 66; United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 213. ١٥٠
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: Regional Report', p. 54. ١٥١
- Democracy Reporting International, 'Assessment of the Electoral Framework', p. 10. ١٥٢
- المرجع السابق، ص ٦. ١٥٣
- International IDEA, 'The State of Local Democracy in the Arab World: Regional Report', p. 50. ١٥٤
- International IDEA, 'The 2011 Moroccan Constitution', p. 34. ١٥٥
- الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، المادة ١٣٥. ١٥٦
- الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، المادة ١٤٥. ١٥٧

	الدستور المغربي لسنة ٢٠١١، المادة ١٤٠.	١٥٨
International IDEA, 'The 2011 Moroccan Constitution', p. 36.		١٥٩
See for example Iraqi Ministry of Planning and Development Cooperation and the United Nations Development Programme, 'Iraq Living Conditions Survey 2004'.		١٦٠
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 293.		١٦١
'Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 10.		١٦٢
United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 23.		١٦٣
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 293.		١٦٤
World Bank, 'Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000', p. 115.		١٦٥
Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 9; ICMA, 'Municipal Finance Studies Program: Final Strategic Framework', p. 51.		١٦٦
Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 10.		١٦٧
United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 23.		١٦٨
Akoth, 'Challenges of Nationhood: Identities, Citizenship and Belonging under Kenya's New Constitution', p. 15.		١٦٩
Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 10.		١٧٠
	المرجع السابق، ص ٨.	١٧١
	المرجع السابق، ص ١٠.	١٧٢
	دستور ناميبيا لسنة ١٩٩٠، المادة ١٠٢(٢).	١٧٣
Regional Government Law No. 32, 2004, article 5.		١٧٤
Compare this ideal with Kenya, where decentralization goals were not taken into account when drawing county boundaries. Kivuva, 'Restructuring the Kenyan State', p. 19.		١٧٥
Böckenförde et al., 'Decentralization in Libya', p. 23.		١٧٦
	المرجع السابق.	١٧٧
Constitution of Kenya, 2010, Sixth Schedule, item 18, read with the Local Government Act Cap 265, 1963; Kivuva, 'Restructuring the Kenyan State', p. 19.		١٧٨
Job Nyasimi Momanyi and Others v Attorney General and Another, Constitu-		١٧٩

- tional Application 68 of 2009, 4 September 2009 (High Court at Kisii). ١٨٠
- Akoth, 'Challenges of Nationhood: Identities, Citizenship and Belonging under Kenya's New Constitution', p. 15; Kivuva, 'Restructuring the Kenyan State', p. 20.
- Kivuva, 'Restructuring the Kenyan State', p. 20; Nyanjom, 'Devolution in Kenya's New Constitution', p. 22. ١٨١
- United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 179. ١٨٢
- Local Government Code, 1991, section 442. ١٨٣
- United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 179. ١٨٤
- Kivuva, 'Restructuring the Kenyan State', p. 19. ١٨٥
- Municipal Demarcation Act, 27 of 1998, section 2; Nxumalo and Whittal, 'Municipal Boundary Demarcation in South Africa: Process and Effects on Governance in Traditional Rural Areas', p. 325. ١٨٦
- Municipal Demarcation Act, 27 of 1998, sections 26–30. ١٨٧
- Municipal Demarcation Act, 27 of 1998, section 21. ١٨٨
- Nxumalo and Whittal, 'Municipal Boundary Demarcation in South Africa: Process and Effects on Governance in Traditional Rural Areas', pp. 336–37. ١٨٩
- Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings', p. 39. ١٩٠
- Local Government Code, 1991, section 442. ١٩١
- Local Government (District Authorities) Act, 1982, section 10(1). ١٩٢
- Böckenförde, 'Decentralized Forms of Government', p. 301. ١٩٣
- See generally Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 11. ١٩٤
- دستور غانا لسنة ١٩٩٢، المادة ٥(٢)–(٣). ١٩٥
- دستور ناميبيا لسنة ١٩٩٠، المادة ١٠٣(٢). ١٩٦
- Akech, 'Institutional Reform in the New Constitution of Kenya', p. 24. ١٩٧
- دستور كينيا لسنة ٢٠١٠، المادة ٨٨(١). ١٩٨
- Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 5. ١٩٩
- دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المادة ١٧٩. ٢٠٠
- Ssewankambo et al., 'Local Level Service Delivery, Decentralisation and ٢٠١

Governance: Uganda Case Report', p. 14.	
Green, 'District Creation and Decentralisation in Uganda', p. 3; Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 18.	٢٠٢
Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 19.	٢٠٣
Lambright, Decentralization in Uganda: Explaining Successes and Failures in Local Governance, pp. 87–88, 274.	٢٠٤
Böckenförde et al., 'Decentralisation in Libya', p. 25.	٢٠٥
	المرجع السابق. ٢٠٦
World Bank, 'Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000', p. 115.	٢٠٧
Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings', pp. 38–39; United Cities and Local Governments, 'Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century', p. 51.	٢٠٨
Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Final Report and Summary of Findings', pp. 38–39.	٢٠٩
Dunkerley et al., Changing Europe: Identities, Nations and Citizens, pp 68–70.	٢١٠
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 61.	٢١١
United Nations, 'Decentralization: Conditions for Success', p. 51.	٢١٢
Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 5.	٢١٣
	المرجع السابق. ٢١٤
Steffensen et al., 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda', p. 19.	٢١٥
Töpperwien, 'Decentralization, Special Territorial Autonomy, and Peace Negotiations', p. 2.	٢١٦
Veljanovski, 'The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and the Case of Republic of Macedonia', pp. 12–13.	٢١٧
UN Habitat, 'Global Campaign on Urban Governance', p. 7.	٢١٨
Taskforce on Devolved Government, 'Final Report: A Report on the Imple-	٢١٩

- mentation of Devolved Government in Kenya', p. 38. ٢٢٠
- Hartmann, 'Decentralisation and the Legacy of Protracted Conflict: Mauritius, Namibia and South Africa', p. 182. ٢٢١
- United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 34. ٢٢٢
- Urban Areas and Cities Act No. 13, 2011. ٢٢٣
- Compare section 20 of the Urban Areas and Cities Act with section 5 of the County Governments Act. ٢٢٤
- Steffensen et al., 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda', p. 22; Hartmann, 'Decentralisation and the Legacy of Protracted Conflict: Mauritius, Namibia and South Africa', p. 182. ٢٢٥
- Compare section 59 of the Local Government (Urban Authorities) Act, 1982, with section 118 of the Local Government (District Authorities) Act, 1982. ٢٢٦
- Tidemand et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa', p. 38. ٢٢٧
- Taskforce on Devolved Government, 'Final Report: A Report on the Implementation of Devolved Government in Kenya', p. 44. ٢٢٨
- المراجع السابق، ص ٤٣. ٢٢٩
- Urban Areas and Cities Act, 13 of 2011, section 5. ٢٣٠
- Local Government Code, 1991, section 450. ٢٣١
- Taskforce on Devolved Government, 'Final Report: A Report on the Implementation of Devolved Government in Kenya', p. 41. ٢٣٢
- United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 65. ٢٣٣
- المراجع السابق. ٢٣٤
- المراجع السابق. ٢٣٥
- المراجع السابق، ص ٣٦٨. ٢٣٦
- Slack, 'Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities', p. 2. ٢٣٧
- United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, pp. 273-74. ٢٣٨
- المراجع السابق، ص ٢٧٤. ٢٣٩
- Slack, 'Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities', p. 57. ٢٤٠

United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 272.	٢٤٠
	المرجع السابق. ٢٤١
	المرجع السابق. ٢٤٢
Slack, 'Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities', p. 36.	٢٤٣
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 265	المرجع السابق، ص ٣٧ ٢٤٤
Slack, 'Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities', pp. 44–45.	٢٤٥
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 65.	٢٤٦
Rakodi and Firman, 'Planning for an Extended Metropolitan Region in Asia: Jakarta, Indonesia', p. 7	المرجع السابق؛ ٢٤٧
Firman, 'In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy', p. 287.	٢٤٨
Rakodi and Firman, 'Planning for an Extended Metropolitan Region in Asia: Jakarta, Indonesia', p. 8.	٢٤٩
	المرجع السابق. ٢٥٠
United Cities and Local Governments, Decentralization and Local Democracy in the World, p. 65.	٢٥١
Firman, 'In Search of a Governance Institution Model for Jakarta Metropolitan Area (JMA) under Indonesia's New Decentralisation Policy', p. 287;	٢٥٢
Rakodi and Firman, 'Planning for an Extended Metropolitan Region in Asia: Jakarta, Indonesia', p. 18.	
Jaweng, 'Jakarta's Special Autonomy'; Mäeltsemees, 'The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries', p. 1.	٢٥٣
Mäeltsemees, 'The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries', p. 5.	٢٥٤
Nas, 'Origin and Development of the Urban Municipality in Indonesia', p. 235.	٢٥٥
Mäeltsemees, 'The Capital City in the Local Self-Government System in Central and Eastern European and Caucasus Countries', p. 5.	٢٥٦

- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 177. ٢٥٧
- المرجع السابق، ص ١٨١؛ ٢٥٨
- United Nations Development Programme, 'Andean Capital Cities 2007', p. 17. ٢٥٩
- Law on the Capital of Georgia – Tbilisi, 1998, article 7. ٢٦٠
- United Cities and Local Governments, *Decentralization and Local Democracy in the World*, p. 105. ٢٦١
- World Bank, 'Urban Population'. ٢٦٢
- UN Habitat, 'The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition', p. 74. ٢٦٣
- Zayed, 'The Challenge of Greater Cairo Governance', pp. 19, 21. ٢٦٤
- Valelly, 'Democratic Citizenship'. ٢٦٥
- Shah and Shah, 'The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments', p. 2. ٢٦٦
- Manor, 'Perspectives on Decentralization', p. 3. ٢٦٧
- المرجع السابق. ٢٦٨
- Micozzi, 'Does Electoral Accountability Make a Difference?', p. 137. ٢٦٩
- Hirano and Ting, 'Direct and Indirect Representation', p. 2. ٢٧٠
- Hoebeke, *The Road to Mass Democracy*, p. 194. ٢٧١
- Ehrhart, 'Elections and the Structure of Taxation in Developing Countries', pp. 195–96. ٢٧٢
- المرجع السابق. ٢٧٣
- Hirano and Ting, 'Direct and Indirect Representation', p. 2. ٢٧٤
- Reinikka and Svensson, 'Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda', pp. 687–88. ٢٧٥
- Khemani, 'Political Capture of Decentralization: Vote-Buying through Grants-Financed Local Jurisdictions', p. 5. ٢٧٦
- Lane, 'Federalism, the Seventeenth Amendment, and Its Effect on the Public School System', pp. 542–43; Zywicki, 'Senators and Special Interests', p. 1041. ٢٧٧
- Micozzi, 'Does Electoral Accountability Make a Difference?', p. 137. ٢٧٨
- المرجع السابق. ٢٧٩
- Mozambique Municipality Law, 2/97, 18 February 1997, articles 51(1) and (2). ٢٨٠
- USAID, 'Panama Country Report', p. 3.

Local Government Act, 171 of 1976, section 10.	٢٨١
Local Government Act, 426 of 1993, section 19(2).	٢٨٢
read with Local Government: دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، المادة ١٥٧؛	٢٨٣
Municipal Structures Act, 117 of 1998, section 22 and schedule 2	
Local Government: Municipal Structures Act, 117 of 1998, section 82.	٢٨٤
Haddadin et al., 'Development of Water Resources and Irrigation', pp. 66–70.	٢٨٥
Ndegwa and Levy, 'The Politics of Decentralization in Africa', p. 10; Fritzen and Lim, 'Problems and Prospects of Decentralization in Developing Countries', p. 7	٢٨٦
United Nations Development Programme, 'Decentralized Governance for Development in the Arab States', pp. 58–59; Iskrikskaya, 'Implementation of Decentralization', p. 54; Voigt and Blume, 'The Economic Effects of Federalism and Decentralization', p. 230.	٢٨٧
.دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦، المواد ١٠٠، ١٠٩؛ دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المادة ٢٠٢.	٢٨٨
Smoke, 'Decentralization in Africa', p. 14.	٢٨٩
Guess, 'Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines', p. 224.	٢٩٠
Ahmad et al., 'Decentralization and Service Delivery', p. 2.	٢٩١
Smoke, 'The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia', p. 47.	٢٩٢
Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 25.	٢٩٣
المراجع السابق، ص ٢٦.	٢٩٤
.دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المواد ١٧٦–٢٠٧.	٢٩٥
Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 27.	٢٩٦
Brodjonegoro, 'The Indonesian Decentralization after Law Revision', p. 2.	٢٩٧
Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 27؛	٢٩٨
دستور إندونيسيا لسنة ١٩٩٥، المادة ١٨.	
Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 31.	٢٩٩
Smoke, 'The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia', p. 45.	٣٠٠
Fengler and Hofman, 'Managing Indonesia's Rapid Decentralization', p. 249;	٣٠١
World Bank, 'Decentralizing Indonesia', p. 1.	
World Bank, 'Decentralizing Indonesia', p. 7; Regional Government Law No. 32 (2004), article 2(1).	٣٠٢
World Bank, 'Decentralizing Indonesia'	٣٠٣

المرجع السابق ص ٣.	٣٠٤
المرجع السابق ص ١.	٣٠٥
المرجع السابق ص ٤٣.	٣٠٦
United Cities and Local Governments, Decentralization, and Local Democracy in the World, p. 82	٣٠٧
Fengler and Hofman, 'Managing Indonesia's Rapid Decentralization', p. 249.	٣٠٨
المرجع السابق، ص ٢٥٠.	٣٠٩
Smoke, 'The Rules of the Intergovernmental Game in East Asia', p. 46; Campos and Hellman, 'Governance Gone Local', p. 246.	٣١٠
Regional Government Law, 32 of 2004, article 38(1).	٣١١
Campos and Hellman, 'Governance Gone Local', p. 246.	٣١٢
Butt, 'Regional Autonomy and Legal Disorder', pp. 2-3.	٣١٣
المرجع السابق، ص ٣.	٣١٤
المرجع السابق، ص ٤.	٣١٥
Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 16.	٣١٦
Iskritskaya, 'Implementation of Decentralization', p. 18; Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 2.	٣١٧
دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المادة ١٧٦.	٣١٨
Saxena et al., 'Decentralisation in Uganda', p. 2; Smoke et al., 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Uganda Desk Study', p. 5; Steffensen et al., 'Comparative Analysis of Decentralization in Kenya, Tanzania and Uganda', p. 15; Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa', p. 5.	٣١٩
Saxena et al., 'Decentralisation in Uganda', p. 3.	٣٢٠
Grossman and Lewis, 'Administrative Unit Proliferation', p. 14.	٣٢١
دستور أوغندا لسنة ١٩٩٥، المواد ١٩١-١٩٢.	٣٢٢
Local Governments Act, 1997, parts IV, VII, X; Okidi and Guloba, 'Decentralization and Development', p. 2.	٣٢٣
Saxena et al., 'Decentralisation in Uganda', p. 9.	٣٢٤
المرجع السابق، ص ٥.	٣٢٥
Okidi and Guloba, 'Decentralization and Development', p. 11.	٣٢٦
المرجع السابق.	٣٢٧

Ssewankambo et al., 'Local Level Service Delivery, Decentralisation and Governance', p. 14.	٣٢٨
Saxena et al., 'Decentralisation in Uganda', pp. 6-7, 9.	٣٢٩
Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa' pp. 9-10.	٣٣٠
المراجع السابق.	٣٣١
المراجع السابق.	٣٣٢
Grossman and Lewis, 'Administrative Unit Proliferation', p. 32.	٣٣٣
المراجع السابق، ص ٣٦.	٣٣٤
Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa' p. 14.	٣٣٥
Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 330.	٣٣٦
المراجع السابق، ص ٣٢٩.	٣٣٧
المراجع السابق، ص ٣٤٣.	٣٣٨
Awortwi, 'An Unbreakable Path?', p. 358.	٣٣٩
المراجع السابق، ص ٣٥٨.	٣٤٠
المراجع السابق.	٣٤١
Awortwi, 'The Past, Present, and Future of Decentralization in Africa', p. 624.	٣٤٢
المراجع السابق.	٣٤٣
المراجع السابق.	٣٤٤
Goel, 'Other Country Decentralisation Experiences: Ghana', p. 1.	٣٤٥
Hoffman and Metzroth, 'The Political Economy of Decentralization in Ghana', p. 7; Awortwi, 'An Unbreakable Path?', pp. 367-68.	٣٤٦
Hoffman and Metzroth, 'The Political Economy of Decentralization in Ghana', p. 7	٣٤٧
المراجع السابق.	٣٤٨
Awortwi, 'The Past, Present, and Future of Decentralization in Africa', p. 628.	٣٤٩
Awortwi, 'An Unbreakable Path?', pp. 366-77.	٣٥٠
Awortwi, 'The Past, Present, and Future of Decentralization in Africa', p. 629.	٣٥١
Awortwi, 'An Unbreakable Path?', p. 369.	٣٥٢
Awortwi, 'The Past, Present, and Future of Decentralization in Africa', p. 626.	٣٥٣
Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 330.	٣٥٤
O'Neill, 'Decentralization as an Electoral Strategy', pp. 1069, 1079.	٣٥٥

- World Bank, 'Entering the 21st Century', p. 123. ٣٥٦
- دستور كولومبيا لسنة ١٩٩١، المواد ٢٨٦. ٣٥٧
- Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 339. ٣٥٨
- Escobar-Lemmon, 'Political Support for Decentralization', pp. 693-94; Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 338. ٣٥٩
- Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 339. ٣٦٠
- دستور كولومبيا لسنة ١٩٩١، المواد ٣٥٧. ٣٦١
- Falleti, 'A Sequential Theory of Decentralization', p. 340. ٣٦٢
- المرجع السابق، ص ٣٤٠. ٣٦٣
- Smoke, 'Decentralization in Africa', p. 14. ٣٦٤
- Veljanovski, 'The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and the Case of Republic of Macedonia', p. 5. ٣٦٥
- Bahl and Martinez-Vazquez, 'Sequencing Fiscal Decentralization', p. 28. ٣٦٦
- Veljanovski, 'The Model of Asymmetric Fiscal Decentralisation in the Theory and the Case of Republic of Macedonia', p. 5. ٣٦٧
- المرجع السابق. ٣٦٨
- المرجع السابق. ٣٦٩
- دستور الإكوادور لسنة ١٩٩١، المواد ٢٢٤. ٣٧٠
- دستور الإكوادور لسنة ١٩٩١، المواد ٢٢٦. ٣٧١
- Faust and Harbers, 'On the Local Politics of Administrative Decentralization', p. 62. ٣٧٢
- المرجع السابق، ص ٦٢. ٣٧٣
- المرجع السابق، ص ٦٣. ٣٧٤
- المرجع السابق، ص ٦٢. ٣٧٥
- المرجع السابق. ٣٧٦
- المرجع السابق، ص ٦٣. ٣٧٧
- المرجع السابق. ٣٧٨
- المرجع السابق، ص ٧١. ٣٧٩
- Kahkonen and Lanyi, 'Decentralization and Governance', p. 4. ٣٨٠
- Guess, 'Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines', p. 226. ٣٨١
- Hawes, 'Local Development Assistance Program Impact Evaluation', p. 1. ٣٨٢
- المرجع السابق، ص ٤. ٣٨٣

Asia Foundation, 'Rapid Field Appraisal (RFA) of Decentralization', p. 11.	٣٨٤
المراجع السابق، ص ٧.	٣٨٥
المراجع السابق، ص ١١.	٣٨٦
المراجع السابق.	٣٨٧
Hawes, 'Local Development Assistance Program Impact Evaluation', p. 22.	٣٨٨
المراجع السابق، ص ١٩.	٣٨٩
المراجع السابق.	٣٩٠
المراجع السابق، ص ٢٣.	٣٩١
Asia Foundation, 'Rapid Field Appraisal (RFA) of Decentralization', pp. 28-29.	٣٩٢
المراجع السابق، ص ٢٨.	٣٩٣
المراجع السابق، ص ٢٩.	٣٩٤
Local Governments Act, 1997, section 98; Mitchison, 'Devolution in Uganda', p. 242.	٣٩٥
Local Governments Act, 1997, section 97; Mitchison, 'Devolution in Uganda', p. 246.	٣٩٦
Dickovick and Beatty Riedl, 'Comparative Assessment of Decentralization in Africa', p. 10.	٣٩٧
المراجع السابق.	٣٩٨
المراجع السابق، ص ١١.	٣٩٩

يحتل القانون الدستوري المقارن مكانة محورية في صميم عملية بناء الديمقراطية وتطويرها. وقد دأب الباحثون القانونيون وصانعو السياسات وواضعو الدساتير والقضاة والناشطون في جميع أنحاء العالم على دراسة تجارب الشعوب الأخرى للاطلاع على أفكار بشأن الآليات المحتملة لمعالجة التحديات الخاصة بهم والوصول إلى فهم أفضل لطبيعة الإصلاحات التي يرجح أن تنجح في بلدانهم. فمنذ عام ٢٠١١، شهد عشرة من بلدان المنطقة على الأقل إما استبدالاً لأطرها الدستورية أو إصلاحاً لها أو إعادة نظر فيها. وفي هذا السياق، ساهمت المؤسسات الوطنية والإقليمية والدولية في الدراسات والأبحاث القانونية الموجودة سابقاً من خلال نقل معارف جرت مراكمتها في بلدان أخرى قريبة من المنطقة.

ويدرس هذا التقرير، الذي أعده مركز العمليات الانتقالية الدستورية والمؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المهام التي تستطيع الدساتير الوطنية الاضطلاع بها لتحسين تقديم الخدمات من خلال اللامركزية، لاسيما عبر دراسة الأثر الذي تتركه مختلف أشكال اللامركزية ووتيرتها الزمنية على النتائج المتحققة. ويدرس التقرير الأطر القائمة في المنطقة، بما فيها بعض الدساتير الجديدة التي وضعت بعد انطلاقة الانتفاضات أواخر عام ٢٠١٠، فضلاً عن إيراد عدد كبير من الأمثلة المقارنة من بلدان أخرى لتحديد الدروس الملائمة للمنطقة ككل.

United Nations Development Programme  
2 Hegaz Street  
Heliopolis, Cedare Building  
Cairo – 11737  
Heliopolis Bahary, Egypt  
Tel: +20 22 45 35 603  
Fax: +20 22 45 35 602  
Website: www.undp.org

Center for Constitutional Transitions  
School of Law  
University of California, Berkeley  
Boalt Hall  
Berkeley, CA  
94720  
USA  
Website: constitutionaltransitions.org

International IDEA  
Strömsborg  
SE - 103 34 Stockholm  
Sweden  
Tel: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
Website: www.idea.int