

بول د. هوتشكروفت | \*Paul D. Hutchcroft

ترجمة عومرية سلطاني | \*\*Translated by Aoumria Soltani

## المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة:

تقييم الأبعاد المكانية للسلطة والقوة\*\*\*

### Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power

” في جميع أنحاء العالم، تعتمد دول متنوعة برامج اللامركزية بوصفها وسائل لتعزيز الديمقراطية والأهداف الإنمائية في آن واحد. لكن لسوء الحظ، لم تقدّم الدراسات الأكاديمية حتى الآن إطاراً شاملاً لتقييم العلاقات بين المركزية والمحلية وإصلاحها. تسعى الدراسة إلى تجاوز "تقسيم العمل" الذي فصل منذ فترة طويلة بين تحليلات الهياكل الإدارية والسياسية، وتوفير مفردات مفاهيمية أكثر صلابة لوصف تعقيدات المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة وتحليلها. تبدأ الدراسة بتطوير متواليات متميزتين من المركزية/ اللامركزية الإدارية والسياسية، ثم تجمعان معاً بعد ذلك في مصفوفة واحدة تسمح بإلقاء الضوء على مجموعة واسعة من الاستراتيجيات والنتائج التي تنبثق من التفاعل المعقد بين المجالين. يمكن القول إن أضرار استراتيجيات اللامركزية قد تكون أكثر من منفعتها بحسب موقع البلد المعني داخل المصفوفة، إذ إن استراتيجيات نقل السلطة تكون إشكالية، وبصورة خاصة في البيئات التي يوجد فيها زعماء محليون أقوياء، ويجب ألا تجري تجربتها أبداً دونما تحليل دقيق لطابع العلاقات المركزية المحلية الموجود سلفاً.

**كلمات مفتاحية:** المركزية، اللامركزية، القوة، السلطة، التركيز، نقل السلطة، ماكس فيبر.

Globally, many countries are implementing decentralization programs as a means of promoting both democratic and developmental objectives. Unfortunately, however, scholarship has yet to offer a comprehensive framework within which to assess and reform central-local relations. This article seeks to overcome the "division of labor" that has long separated analyses of administrative and political structures, and to provide stronger conceptual vocabulary for describing and analyzing the complexities of centralization and decentralization in both administration and politics. After developing two distinct continua of administrative and political centralization/ decentralization, the paper then combines them in a single matrix able to highlight the wide range of strategies and outcomes that emerge from the complex interplay of the two spheres. Depending on where a country lies within the matrix, it is argued, decentralization strategies may do more harm than good. Devolution strategies are especially problematic in settings with strong local leaders, and should never be attempted without careful analysis of the preexisting character of central-local ties.



**Keywords:** Centralization, Decentralization, Power, Authority, Concentration, Devolution, Max Weber.

\* أستاذ العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية والتغير الاجتماعي، جامعة أستراليا الوطنية، كانبرا.

Professor, Department of Political Science and Social Change, Australian National University, Canberra.

Algerian Translator.

\*\* مترجمة جزائرية.

Email: omriasoltani@gmail.com

\*\*\* هذا النص ترجمة لدراسة:

Paul D. Hutchcroft, "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, no. 1 (January 2001), pp. 23-53.

## مقدمة<sup>(1)</sup>

قيمة بشأن العمليات التاريخية للمركزية، لكن المفردات المفاهيمية المستخدمة لوصف تعقيدات المركزية واللامركزية في الدول القائمة تفتقر إلى صياغة جيدة. وفي ذلك أشار جيمس فيسلر في عام 1965 إلى أنه في حين "تبدو اللامركزية مصطلحاً بسيطاً، فإن هذا المظهر مضلل وغالباً ما يؤدي إلى علاجات مبسطة يجري تعميمها على نطاق واسع جداً، تبدأ من موقف نظري جامد يحدد إجابات مسبقة لمشكلات ملموسة الطابع [...] لا بد من أن تكون أدوات التحليل المستخدمة أكثر وضوحاً مما نريد"<sup>(5)</sup>. وبعد عقدين من الزمن، لاحظ باحث آخر أن "الجميع يعرف تقريباً ما تعنيه 'اللامركزية'، لكن تعريفها بدقة يثير مشكلات، لأنه يمكن استخدامها بعددٍ من الطرائق المختلفة وفي سياقاتٍ شديدة الاختلاف"<sup>(6)</sup>. واليوم أيضاً، ولسوء الحظ، لم تقدم الدراسات الأكاديمية بعد إطاراً شاملاً يساعد المحللين والممارسين في مجال التنمية في تقييم العلاقات المركزية - المحلية وإصلاحها. ومع استمرار الجهود المبذولة في إطار اللامركزية في جميع أنحاء العالم، يبدو من الأهمية أن يضع علماء السياسة إرشادات تحليلية أوضح لأجل إصلاحاتٍ حقيقية للعالم.

ودونما إنكار للنتائج الإيجابية الهائلة التي تتبناها اللامركزية، ليس الإيمان بنجاحاتها وحده بكافٍ أساساً للمبادرات السياسية الحالية. وفي الواقع، أظهرت التجارب الحديثة في أماكن متباينة كالبرازيل وروسيا أن استراتيجيات نقل السلطة إلى كيان أدنى يمكن أن يكون لها في بعض الأحيان عواقبٌ معيبة جداً<sup>(7)</sup>. ومثلما سنبيّن في هذه الدراسة، يجب

في العقود الأخيرة، اعتُبرت لامركزية الوظائف الحكومية وفي أحيان عدة "فكرةً عصريةً جداً"، و"أحدث صيحات الموضة"، و"موضة عصرنا"<sup>(2)</sup>. ولأن هذا التوجه حظي بالتأييد في الأوساط الأكاديمية كما على مستوى السياسات، يسعى العديد من البلدان لتنفيذ برامج اللامركزية باعتبارها وسائل لتعزيز الأهداف الديمقراطية والإغائية على حد سواء. ووفقاً لدراسة أجراها البنك الدولي عام 1994، فإن ثلاثاً وستين من أصل خمس وسبعين من الدول النامية في العالم وتلك التي تمر بمراحل انتقالية، والتي يزيد عدد سكانها على خمسة ملايين، أعلنت أنها انخرطت في جهود نقل السلطة السياسية إلى وحدات حكومية محلية<sup>(3)</sup>. ويوضح لاري دايهوند أن هذه "الموجة من اللامركزية السياسية المنتشرة في جميع أنحاء العالم منذ السبعينيات نتجت من مجموعة متنوعة من الضغوط، منها الأداء الحكومي الضعيف، والتوسع الحضري، والانتقال الديمقراطي، والتحول في استراتيجيات المانحين الدوليين، والمطالب المجتمعية"<sup>(4)</sup>.

ولسوء الحظ، يبدو أن العديد من هذه المبادرات تستند، في الغالب، إلى الإيمان بنجاحاتها أكثر من استنادها إلى أسس مفاهيمية قوية أو تحليل دقيق للتجارب التاريخية والمقارنة. وفي حين كرّس المنظرون الكلاسيكيون، أمثال ماكس فيبر Max Weber (1864-1920)، اهتماماً كبيراً للأبعاد المكانية للسلطة والقوة، نرى أن البحوث السياسية الحديثة ركزت جهودها على علاقات القوة داخل مؤسسات معينة وبين الطبقات الاجتماعية الرئيسة أكثر من تركيزها على علاقات القوة التي تمتد عبر الأقاليم. ويقدم الباحثون المختصون في دراسات تشكّل الدولة استبصارات

5 James W. Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," *The Journal of Politics*, vol. 27, no. 3 (August 1965), p. 536.

6 Conyers, p. 187.

7 في البرازيل، ألقي اللوم على تجاوزات اللامركزية بسبب الاختلالات المالية الشديدة التي أسهمت بصورة أساسية في المشكلات الاقتصادية الأخيرة، ينظر:

Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1999), p. 137; Larry Rohter, "Brazil's Economic Crisis Pits President Against Governors," *The New York Times*, 25/1/1999, accessed on 24/8/2021, at: <https://nyti.ms/3AMU4QL>; Eliza Willis, Christopher da C.B. Garman & Stephan Haggard, "The Politics of Decentralization in Latin America," *Latin American Research Review*, vol. 34, no. 1 (1999), p. 23.

لقد تحدّى المحافظون، ورؤساء البلديات، وهم من يمثلون شخصيات محورية في الشبكات الانتخابية التي تعكس القوة المحلية على المستوى الوطني، سلطة المسؤولين التنفيذيين الوطنيين على نحو متواتر. واجتاحت مشكلات العنف الريفي العديد من المناطق، وارتفعت برامج الإصلاح الزراعي التي أقرتها الحكومة المركزية بإرادة الملاك المحليين وفرقهم الخاصة من الرجال المسلحين، أو "البيستوليروس" Pistoleiros، ينظر:

Human Rights Watch, *The Struggle for Land in Brazil: Rural Violence Continues, An Americas Watch Report* (New York: Human Rights Watch, 1992), accessed on 24/8/2021, at: <https://bit.ly/3ARxsOS>

في روسيا، حل محل التفاؤل المبكر بشأن نقل السلطة إلى المقاطعات قلقٌ بشأن "إضفاء الطابع الإقليمي على التسليطة": فقد برع القادة المحليون بقوة في تسليح جماعات المعارضة، والتلاعب بالعمليات الديمقراطية (خاصة في المناطق الريفية)، وتجاهل التوجهات السياسية الصادرة عن المركز، وحجب الإيرادات القادمة منه، والاتفاف على العمليات الدستورية، ينظر: Henry Hale, "The Regionalization of Autocracy in Russia," *Policy Memo*, no. 42, Ponars Eurasia, 23/7/2012, accessed on 24/8/2021, at: <https://bit.ly/3xUULWq>; Kathryn Stoner-Weiss, "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, no. 1 (1999).

1 أود أن أشكر برنامج الزمالة الدولية لما بعد الدكتوراه ACLS/SSRCNEH و لجنة أبحاث كلية الدراسات العليا بجامعة ويسكونسن لدعم البحث والكتابة في هذه الدراسة. وأنا ممتن، فيما يتصل بالتعليقات التي أسهمت في الأفكار الواردة فيه، لكل من بينديكت أندرسون، ولاري دايهوند، ودونالد إيرسون، وإدوارد فريدمان، وإدنا لبرا هوتشكروفت Edna Labra Hutchcroft، وأتول كوهلي Atul Kohli، وديفيد لينني David Leheny، ومايكل مالي Michael Malley، وكيم نينه Kim Ninh، وسوزان روز آرمان Susan Rose-Ackerman، وإدوارد شاتز Edward Schatz، وجيمس سكوت، وجون سيدل John Sidel، وغراهام ويلسون، وكروفورد يونغ Crawford Young، والمحكمين المغفلة أسماؤهم في دورية Governance، وأعضاء ندوة خريجي ربيع 1999 حول تشكيل الدولة والعلاقات بين الدولة والمجتمع في جنوب شرق آسيا. كما حظيت بمساعدة بحثية قيمة من لدن كل من غوندولين بيفيس Gwendolyn Bevis وسيدرك جورد Cedric Jourde وراشيل ديهوتس Rachel DeMotts. وإن كان ثمة من أخطاء وردت، فهي بطبيعة الحال تقع تحت طائلة مسؤوليتي الخاصة.

2 Irving Kristol, "Decentralization for What?" *The Public Interest*, vol. 11 (Spring 1968), p. 19; Diana Conyers, "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?" *Public Administration and Development*, vol. 3, no. 2 (April-June 1983), pp. 97-109.

3 William Dillinger, *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*, Urban Management Programme (Washington, DC: The World Bank, 1994).

4 Larry Diamond, "Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism," in: Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995), pp. 121-122.

أدوات تحليلية أكثر دقة لمن يسعون لتقييم الظروف التي تسهم فيها اللامركزية بصورة واقعية في تحقيق أهداف ديمقراطية وتنموية مهمة. وفي القسم الخامس، أعتمد على إطار العمل الخاص بي لأجادل بأن استراتيجيات نقل السلطة إلى مستويات لامركزية تنطوي على مشكلات، خاصة في البيئات التي يتمتع فيها الزعماء المحليون بسلطة كبيرة في المقاطعات، ولا ينبغي أبداً تجربتها من دون تحليل دقيق للطابع الموجود سلفاً للعلاقات المركزية المحلية. وسأقترح في الخاتمة مسارات أخرى للبحث، وأؤكد على ضرورة استكمال الملاحظات العامة بفحص تاريخي معمق للديناميات الإقليمية للسياسة والإدارة في الحالات الفردية. وإني لآمل، من خلال تشجيع تطوير إطار مفاهيمي أوضح، أن أسهم في الجهود المبذولة لتحليل العلاقات بين العاصمة والمقاطعة وإعادة تشكيلها، في أماكن متباعدة عبر العالم.

قبل متابعة هذه الدراسة، ثمة من المحاذير اثنان مهمان أوردتهما بالترتيب. أولاً، في حين يقتصر تركيز هذا التحليل على التعقيدات المتصلة بالإقليم في المجالين الإداري والسياسي، أجدني مدرّكاً تماماً أن فحص أي نظام سياسي يتطلب اهتماماً رصيناً بالكيفية التي تمارس بها الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بدورها، ضغوطاً جذبٍ وطرِدٍ مركزيين تختلف بصورة واسعة في كثير من الأحيان بمرور الزمن. قد يكون من الحكمة أن يتبنى الدارسون الحريصون لبلد معين وجهةً نظرٍ أكثر اتساعاً، وعدم الاهتمام بالمجالات الإدارية والسياسية فحسب، بل أيضاً بمسائل كالتوزيع الإقليمي للنشاط الاقتصادي والقدرة على تحصيل الإيرادات<sup>(8)</sup>، والدرجة التي تتقاطع فيها الحدود السياسية الإدارية مع الفروق الإثنية، والأساس الإقليمي للمطالب الإثنية في الدول المتعددة القوميات والمجتمعات التعددية، والجوانب الإقليمية لمبادرات السياسة التي تهدف إلى التوفيق بين التنوع الإثني<sup>(9)</sup>. ثانياً، لا تحاول هذه الدراسة، بالتأكيد، حل المشكلات التي غالباً ما تكون بالغة

أن يحل التحليل الرصين محلّ الوصفات الجاهزة، لا سيما حين يتحدى زعماء محليون أقوياء سلطة الدولة المركزية بصورة فعّالة. سنسعى من خلال استخلاص استبصارات مهمة من الأدبيات التي تُعنى بتشكّل الدولة، والإدارة العامة، والعلاقات بين الدولة والمجتمع، والهياكل الديمقراطية، إلى توفير إطار تحليلي أوضح لفهم المركزية واللامركزية في الهياكل الإدارية والسياسية في الأنظمة السياسية التاريخية والمعاصرة معاً. وقبل التمكن من صياغة مبادرات اللامركزية بالصورة المناسبة أو تقييم تأثيرها في التنمية والديمقراطية، من الضروري أولاً تحديد المقصود بمصطلحي "المركزية" و"اللامركزية" بصورة أوضح. وليس الهدف هنا تقديم دليل للسياسة، أو الحكم على تأثير اللامركزية في التنمية والديمقراطية، بل بناء مفردات مفاهيمية أقوى لوصف تعقيدات المركزية واللامركزية وتحليلها في الإدارة والسياسة.

أبدأ تحليلي بالتمييز بين جانبين شائعين من المركزية واللامركزية: ما هو موجود منها في المجال الإداري؛ داخل البيروقراطيات المدنية والعسكرية، وما هو موجود منها في المجال السياسي؛ ضمن الهيئات التشريعية، والانتخابات، والأحزاب السياسية، وأنظمة المحسوبة ... إلخ.

يفحص القسم الأول من هذه الدراسة "تقسيم العمل" الذي فصل منذ فترة طويلة بين التحليلات الخاصة بالهياكل الإدارية من جهة، والسياسية من جهة أخرى، ويطور التمييز الأساسي بين السلطة والقوة بوصفه وسيلة للدفع بتحليل للأنظمة السياسية - الإدارية يكون أكثر اتساعاً. أما في القسم الثاني، فأبني إطار عملٍ أولياً لدراسة المركزية واللامركزية في مجال الإدارة، في حين أبني في القسم الثالث إطار عملٍ أولياً لفحص المركزية واللامركزية في مجال السياسة. وفي كل حالة من هذه، أبرهن على وجوب مراعاة مجموعة متنوعة من العوامل عند تحديد الدرجة التي يمكن فيها اعتبار نظامٍ سياسي ما أكثر مركزية أو لامركزية. والنتيجة هي متواليات متميزتان تلخصان العوامل المختلفة المعنية، وتوفّر وسائل إرشادية تساعد على إظهار المركزية واللامركزية في كل مجال. ويمكّن هذا التحليل من تجاوز التعميمات العامة المعتادة بشأن المركزية أو اللامركزية في النظام السياسي برمته، وتطوير وسائل أكثر تعقيداً من الناحية المفاهيمية للتمييز بين أبعاد المجال الإداري المتعلقة بالإقليم من تلك الموجودة في المجال السياسي.

يجمع القسم الرابع من هذه الدراسة بين المتواليتين، الإدارية والسياسية، في مصفوفة واحدة تسمح بتحليل التفاعل المعقّد الموجود بين المجالين، وتتابع فيه تقديم عرضٍ شاملٍ لإمكانية تطبيق هذا الإطار الأولي على نطاقٍ واسع من الأنظمة السياسية. وفي حين أنه من غير الممكن فحص جميع الطرائق التي تتفاعل بها هذه البنى، فإن المقاربة الواردة في تحليلي تتسم بشمولية أكبر، وتوفّر

8 R.J. Bennett, *Geography of Public Finance: Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance* (London/ Methuen: Routledge Kegan & Paul, 1980); M. Malley, "Resource Distribution, State Coherence, and the Changing Level of Political Centralization in Indonesia, 1950-1997," Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin-Madison, Wisconsin, 1999 (Unpublished); Anwar Shah, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies," *Policy and Research Series*, no. 23, The World Bank (June 1994), accessed on 24/8/2021, at: <https://bit.ly/3sql85p>; Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992* (Cambridge: Blackwell Publishers, 1992).

9 Walker Connor, *Ethnonationalism: The Quest for Understanding* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994); Yash Ghai, "Decentralization and the Accommodation of Ethnic Diversity," in: Crawford Young (ed.), *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry* (New York: St. Martin's Press, 1998); Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley, CA: University of California Press, 1985).

المسندة إلى الأفراد بصفتهم الرسمية، في حين تتجه الثانية إلى تحليل الوسائل غير الرسمية التي يسعى شاغلوها من خلالها إلى "القيم، والمصالح، والأهداف التي يختارونها"، والتي قد تتباين مع الهياكل الرسمية للسلطة<sup>(14)</sup>. وقد شدد تحليل ماكس فيرر للأتمات المثالية على أن الهياكل الرسمية للسلطة ستقوض من شبكات القوة مع الظهور التدريجي للدولة ذات السمة القانونية العقلانية، وتكون "البيروقراطية هي الوسيلة لتحويل الفعل الاجتماعي إلى عملٍ منظمٍ على نحو عقلائي [...] وحيثما تصير الإدارة بيروقراطية بالكامل، يكون نظام الهيمنة الناتج عملياً غير قابل للتقويض"<sup>(15)</sup>. كما يزعم أن هذه الهيمنة فعالة جداً، بحيث "لا يستطيع [ال]بيروقراطي الفردي أن يخرج من الجهاز الذي جرى تسخيره فيه [...] [و] هو خاضع لنشاطه خلال كينونته الاقتصادية والأيدولوجية برمتها"<sup>(16)</sup>.

لكن العالم الحقيقي قائم على تفاعل مستمر بين السلطة والقوة. قد يمكن تصور الهياكل الإدارية بمفردات رسمية لأغراض تفسيرية، لكن الجلي أنها مشبعةٌ دوماً، وإن بدرجات متفاوتة، بشبكات غير رسمية تكشف عن دينامياتها الخاصة. لقد قدّم رودولف وروودولف تصويماً لغياب الاهتمام بالأهداف الشخصية في تراث فيرر؛ فركّزاً على الدرجة التي تتخلل بها شبكات القوة غير الرسمية والخصائص الباتريمونيالية Patrimonial، البنى الرسمية للسلطة الموجودة حتى في المنظمات البيروقراطية الحديثة؛ إذ في واقع الأمر، "يستوطن الصراع على السلطة [...] داخل العلاقات الإدارية"<sup>(17)</sup>. وكلما كانت الخصائص الباتريمونيالية أقوى، أدى هذا الصراع على القوة إلى تقويض العقلانية الرسمية لبنى السلطة<sup>(18)</sup>. ومنذ أكثر من خمسة وعشرين عاماً، لاحظ

الصعوبة، والمرتبطة بتحديد الموقع الذي يجب أن يوضع فيه نظام حكم معين في المتوالياتين (أو المصفوفة الواحدة). ومثلما هو الحال مع مفاهيم استقلالية الدولة وقدرة الدولة<sup>(10)</sup>، يسعى هذا الإطار الأولي إلى رسم الخطوط المفاهيمية، لكنه لا يقترح مناهجاً للإتيان بقياس محدد. ونحن نرحب بمحاولات أخرى تقدّم مثل هذه الدقة، لكنني أعتقد أن ب. س. سميث كان محقاً في تأكيده أن قياس اللامركزية (وينبغي أن نضيف المركزية أيضاً) "لا يمكن أن يكون تمريناً يتسم بالدقة؛ بل ينبغي إصدار أحكام تقريبية فحسب"<sup>(11)</sup>.

## أولاً: تفسير الانقسام بين السياسي والإداري (وتجسير الهوة بينهما)

لدى علماء الإدارة العامة وعلماء السياسة الكثير من المشتركات في موضوعات المركزية واللامركزية، لكن، ولسوء الحظ، ثمة تفاعلاً ضعيفاً جداً بين مجالات العمل في كلٍّ منهما. وقد أوضح جيمس فيسلر<sup>(12)</sup>، في تحليله الثاقب للامركزية عام 1965، أن "تقسيم العمل الذي تطوّر في تخصص العلوم السياسية يميل إلى الفصل بين من يدرسون الإدارة العامة والقانون الإداري من جهة، وأولئك الذين يدرسون الأحزاب السياسية والرأي العام والسلوك الانتخابي والمؤسسات والعمليات التشريعية، من جهة أخرى". وللأسف، يستمر هذا التقسيم في إظهار المشكلات نفسها التي لاحظها فيسلر قبل ثلاثة عقود، بحيث "تحجب كل مجموعة الأهمية التي يمكن أن تسهم فيها المجموعة الأخرى"، و"تثبط من إمكانية تكوين باحثين يمكنهم العمل على المزج، وعلى وجه التحديد، بين النتائج والمقاربات في المجالين"<sup>(13)</sup>.

ولغرض تعزيز التحليل وجعله أكثر دقة واتساعاً عبر جانبي هذا الانقسام الطويل الأمد، من المهم إلقاء الضوء على التمييز الأساسي بين السلطة والقوة. بعبارة بسيطة، تشير الأولى إلى الأدوار الرسمية

14 Lloyd I. Rudolph, & S.H. Rudolph, "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy," *World Politics*, vol. 31, no. 2 (January 1979), p. 198.

15 Max Weber, *Economy and Society*, vol. II. (Berkeley, CA: University of California Press, 1978), p. 987.

16 Ibid., pp. 987-988.

17 Rudolph & Rudolph, p. 208.

18 James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia," *American Political Science Review*, vol. 66, no. 1 (March 1972), p. 92.

وكما يساعد عمل مايكل مان على توفير تحليل أوضح لأصول التمييز بين السلطة والقوة، ويلقي الضوء على الطرائق التي سبقت بها عملية البحث عن السلطة تطوير بنى السلطة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها. كتب مان أن: "القوة الدافعة للمجتمع البشري ليست المأسسة؛ بل التاريخ مشتق من دوافع لا تتوقف تتولد عنها شبكات متنوعة من علاقات القوة الممتدة والكثيفة". إضافة إلى ذلك، فإن أهم هذه الشبكات تخص المصادر الأربعة الرئيسة للقوة: أيديولوجية، واقتصادية، وعسكرية، وسياسية. ومنها تنتج المأسسة، لكن تكوين الشبكة يتفوق عليها باستمرار؛ فداخل "فجوات" المؤسسات يستمر بلا هوادة، ميلاد شبكات جديدة للقوة، ينظر:

Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760* (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), pp. 15-16, 537.

10 Theda Skocpol, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research," in: Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

11 B.C. Smith, "Measuring Decentralisation," in: George W. Jones (ed.), *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

12 Fesler, p. 533.

13 يوفر عمل فيسلر بعضاً من أهم الأسس التي يقوم عليها هذا التحليل. لكنه وكما سترى، ترك بعض الأسئلة المهمة من دون إجابة. ومن المهم أيضاً التأكيد أنني أتفق بشدة فيما يلي من تحليل مع كوهين وبيترسون بشأن الحاجة إلى البناء على الأدبيات السابقة بصورة أكبر، لغرض صياغة تحليل ذي صلة بالناظر. وهما يؤكدان أن "استبعاد الأدبيات القديمة والبدء من جديد، على النحو الشائع في منتصف التسعينيات، يبدو عملاً مشوباً بالعجز وغير صائب في الوقت نفسه"، ينظر: Ibid.

العام للسلطات" (أي كيف يقسم الحكم بين المسؤولين والهيئات الرسمية في المركز) بدلاً من "التقسيم المناطقي" (أي كيف يُقسم الحكم بين الوحدات الإقليمية)<sup>(21)</sup>. باختصار، لم ينجح علماء الإدارة العامة ولا علماء السياسة حتى الآن في بناء أُمَامٍ مقارنة واضحة لوصف كيفية تنظيم النظم السياسية - الإدارية (بوصفها مجموعات معقدة من هياكل السلطة وبنى القوة)، وإعادة تنظيمها على المستويات الإقليمية.

في القسمين التاليين، سأعمل على تطوير متواليتين متمايزتين من المركزية/ اللامركزية الإدارية والسياسية، وأشرع في القسم الذي يليهما في وضع المتواليتين معاً بطريقة تسمح بتحليل التفاعلات الشديدة التباين بين هذين المجالين. ومثلما سترى، يمكن بناء متوالية من المركزية الإدارية مقابل اللامركزية، تستند إلى تقليدين نظريين نادراً ما يكونان مترابطين على الرغم من الصلة الوثيقة الكامنة بينهما؛ هما تكوين الدولة والإدارة العامة. وعلى النقيض من ذلك، فإن الأساس الذي يمكن من خلاله تقديم تصوّر مفاهيمي لمتوالية عامة من المركزية واللامركزية السياسية يبدو غير متطور بصورة لافتة للانتباه.

## ثانياً: المركزية واللامركزية في الإدارة

شدد الباحثون في دراسات تشكّل الدولة على الصلة التي لا تنفصم بين عملية المركزية الإدارية وابتكار الدول الحديثة ذاتها. ويؤكد مان في مناقشة يعتمد فيها اعتماداً كبيراً على فيبر، كيف قامت الدولة الحديثة بمرور الزمن على "تجسيد" المركزية، بالمعنى الذي يحيل إلى أنّ العلاقات السياسية تشعّ من المركز وإليه، لتغطي [...] منطقة محددة إقليمياً تمارس فيها [...] درجة معينة من سَنّ القواعد الملزمة والموثوقة، مدعومة ببعض القوة المادية المنظمة"<sup>(22)</sup>. أما تشارلز تيلي، وفي معادلته الكلاسيكية عن صنع الحرب وبناء الدولة في أوروبا، فيلقي الضوء على نمط عام "أدى فيه استخراج وسائل الحرب والصراع

جيمس سكوت في جنوب شرق آسيا، أن "[ال]مؤسسات التي تبدو في ظاهرها حديثة، كالبيروقراطيات والأحزاب السياسية ... إلخ، غالباً ما تخرّقتها، وعلى نحو كامل، شبكاتٌ غير رسمية من علاقات الراعي - الزبون، فينتهي الأمر إلى تقويض البنية الرسمية للسلطة"<sup>(19)</sup>.

يتحمّل طرفاً الانقسام الإداري - السياسي المسؤولية عن أوجه القصور في التحليل الحالي، إذ غالباً ما يركّز علماء الإدارة العامة في البلدان النامية اهتمامهم على الهياكل الإدارية الرسمية، وليس لديهم الكثير ليقولوه عن الشبكات غير الرسمية للسلطة وتأثير المؤسسات الديمقراطية في طرائق الاشتغال الداخلي في البيروقراطية. وفي أقصى الاحتمالات الممكنة، لا يتيح هذا الأمر سوى فهمٍ لعمل الهياكل الإدارية التي تتمتع بدرجة عالية من السلطة القانونية العقلانية وتعمل في سياق سياسي تسلطي. ومن نافلة القول إن هذه ليست فئة رئيسة تتميز بها البلدان النامية الحالية: فلا تزال العناصر الباتريمونيالية قوية جداً في العديد من الأماكن، وقد قلصت "الموجة الثالثة" من الديمقراطية عدد الأنظمة التسلطية على نحو بعيد<sup>(20)</sup>. لكن، ومثلما سنوضحه في الصفحات التالية، أسهم المجال الفرعي للإدارة العامة، بصورة لافتة، في إلقاء الضوء على الفرق الواضح بين نوعين رئيسيين من اللامركزية الإدارية؛ هما اللاتركيز Deconcentration ونقل السلطة Devolution.

يدرك الدارسون المختصون في الهيئات التشريعية والانتخابات والأحزاب وأنظمة المحسوبة، عموماً، أن مهماتهم تنطوي على إيلاء السلطة والقوة اهتماماً دقيقاً، فضلاً عن التفاعلات المعقدة بين الاثنين. لكنهم وإن أثبتوا نجاحاً في القبض على فكرة أنّ تحليل الهياكل الرسمية للسلطة لا يشتمل إلا على عنصر محدود من عالم النشاط السياسي (أي إن الحكومة لا تساوي السياسة على سبيل المثال)، فإن عدم الاهتمام العام الذي يواجهون به الأبعاد الإقليمية للقوة والسلطة لا يدعو إلى الكثير من التثمين. لقد لاحظ آرثر ماس في عام 1959 أن هؤلاء إنما يميلون إلى التركيز على "التقسيم

19 عند تحليل التمييز بين السلطة والقوة، من المهم التأكيد أنه لا ينبغي أن نتوقع ارتباطاً واضحاً بين كل من السلطة والإدارة وبين القوة والسياسة. تستند الهياكل الإدارية إلى مفاهيم السلطة الرسمية، لكنها تحتوي داخلها، بوجه عام، على شبكات كثيفة من القوة (خاصة حين تكون السمات الباتريمونيالية واضحة جداً). وترتكز الهياكل السياسية أيضاً على مفاهيم قوية للسلطة الرسمية (كالسلطة الدستورية، والسلطة التشريعية، والسلطة التي قد تطالب بها قيادة حزب سياسي على أعضاء الحزب على سبيل المثال)، ولكن - مثلما يوحى به مصطلح "سياسة القوة" - يُحتمل أن يكون السعي إلى القوة في الهياكل السياسية أقل عرضة لقيود مأسسة السلطة مقارنة بالسعي إليها في الهياكل الإدارية.

20 من الإنصاف القول إن معظم علماء الإدارة العامة لا يصلون إلى هذه الحدود القصوى. لكنهم لا يميلون رغم ذلك إلى إعطاء صورة شاملة للتفاعلات المعقدة بين السلطة والقوة داخل الأنظمة السياسية - الإدارية، ينظر:

Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991).

21 Arthur Maass, "Division of Powers: An Areal Analysis," in: Arthur Maass (ed.), *Area and Power: A Theory of Local Government* (Glencoe: Free Press, 1959).

لا يعني الأمر استبعاد الرؤى العديدة في أدبيات الفدرالية المقارنة. بل يتعلق، بدلاً من ذلك، بالتأكيد على الحاجة إلى فهم أساسي أكثر لمصطلحي "المركزية" و"اللامركزية". على أي حال، ومثلما يتفق العديد من علماء الفدرالية المقارنة، لا يولي التمييز بين الأنظمة الوحشية والفدرالية التباين الهائل الموجود داخل كل فئة من هذه الفئات، أو التداخل الكبير بينهما أي أهمية تُذكر، ينظر:

Brian C. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State* (Winchester: George Allen & Unwin, 1985), pp. 12-15.

22 Mann, p. 55.

بحكم اختصاصه الذي يفوق الوحدات الحكومية ذات المستوى الأدنى في جميع أنحاء البلاد. وحين تُجرى التعيينات للمناصب المحلية، فإن الدولة المركزية عادة ما تفضل الأشخاص الذين ليس لديهم ارتباطات وثيقة بمجال مسؤولياتهم (وليس من المرجح لهم أن يكتسبوا مثلها). ولضمان ولائهم للمركز، قد يتم اختيارهم من مناطق أخرى و/ أو تلقينهم ثقافة نخبة بيروقراطية متميزة جداً من المجموعات المجتمعية التي سيديرونها. وستحاول الدولة المركزية أيضاً، وبوجه عام، إجراء تناوب بين الأفراد على أساس منتظم، وتحاول القيام بذلك عند أول ملمح يشير إلى أن المسؤول يسعى إلى بناء هيمنة محلية. أخيراً، ستسعى الدولة المركزية إلى توفير إشراف منتظم ومكثف على الحكومات المحلية، وتبذل جهداً خاصاً لضمان أن مسؤولين موالين للعاصمة يتحكمون بعناية في أي شيء ذي صلة بالإيرادات والقدرة القسرية. ويُحتمل أن يتضمن أحد عناصر هذا الإشراف سلطة عزل ومعاينة المسؤولين المحليين الذين يُعتبر سلوكهم غير لائق أو مهددًا، لسبب أو لآخر. ومن الشائع أيضاً أن يطلب المركز من المسؤولين المحليين الحصول على إذن مسبق لممارسة مجموعة من المهمات التي يجري تنفيذها على المستوى المحلي، ويمكنه أن يصرّ على إلغاء الأحكام والإجراءات التي لا يوافق عليها أو نقضها.

في الطرف الآخر من المتواليّة، ثمة أنواع مختلفة من الأنظمة السياسية غير الممركزة إدارياً. ويمكن لذلك أن ينتج، من الناحية الواقعية، من نقص في التكامل داخل النظام السياسي، أو من تفكّكه. ويقدم تحليل فيبر عن النزعة الباتريمونيالية توصيفات قيّمة لبعض أكثر الطرائق شيوعاً التي يمكن أن تعاني بسببها الأنظمة السياسية الانقسام، وعلى نحو فعال جداً، بسبب المصالح الشخصية لمن يسيطرون على عمل الجهاز الإداري، مثلما هو الحال حين تكون النخب قادرة على احتكار السيطرة على المناصب الحكومية المحلية و"بسط السلطة التي تمارسها سلفاً على أتباعها لتشمل جميع السكان في منطقة معينة"<sup>(28)</sup>. إن أكثر ما يهدد أي حاكم مركزي، من الناحية المنطقية، هو اجتماع القوة الاقتصادية والعسكرية في يد مسؤول منطقة واحد؛ لا سيما في المناطق الطرفية، وقد يصير هذا الاستقلال محتملاً على نحو متزايد، ويمكن في كثير من الأحيان توارثه من جيل إلى جيل<sup>(29)</sup>، وقد كتب فيبر أن "الحاكم في النظام الباتريمونيالي لا يجزو في كل الأحوال على تدمير هذه السلطات المحلية المستقلة الموروثة"<sup>(30)</sup>؛ وأنه للقيام

عليها إلى إنشاء الهياكل التنظيمية المركزية للدول"<sup>(23)</sup>. وفي مرحلة مبكرة في جنوب شرق آسيا الحديثة، يشرح فيكتور ليبرمان كيف يمكن ملاحظة "اتجاه تاريخي عالمي، وإن كان عرضياً وغير متحقق بصورة كاملة [...] للنزول بمستوى الدول ذات الحدود المستقلة إلى وحدات فرعية، والوحدات الفرعية إلى مقاطعات، والمقاطعات إلى وضع إداري يمكن مقارنته بالمركز الإمبراطوري الخاضع لمراقبة كثيفة"<sup>(24)</sup>. تاريخياً، غالباً ما ثبت أن الفشل في تعديل الهياكل الإدارية لتلبية متطلبات المنافسة بين الدول كان مدمراً؛ إذ في واقع الأمر، فاقت احتمالات الفشل بكثير احتمالات النجاح (أي إن عدد الدول التي اختفت كان أكثر من تلك التي صمدت).

تولي هذه المجموعة من الأدبيات أيضاً تقنيات تاريخية محددة لإنشاء أجهزة إدارية مركزية اهتماماً دقيقاً<sup>(25)</sup>. لقد كانت الاستراتيجية الفعالة الوحيدة لمركزية الحكام هي نظام المحافظات، وهو نظام "تقسّم فيه الحكومة الوطنية البلاد إلى مناطق، وتضع حاكماً مسؤولاً على رأس كلّ منها". ويوضح فيسلر أن المحافظ "يمثل الحكومة بأكملها، وجميع الفاعلين المتخصصين في الميدان داخل المنطقة هم تحت إشرافه"؛ "إنه 'ملك صغير'"<sup>(26)</sup>. وفي حين تميز نظام المحافظات بأنه أكثر ارتباطاً بالإصلاحات النابليونية، صار لاحقاً النمط السائد للإدارة في البيئات الاستعمارية، وقد عُثر عليه مؤخراً في العديد من البيئات التسلطية ما بعد الكولونيالية، ويُعتبر أشد فاعلية في إنجاز المهمات الأساسية؛ كفرض وصيانة القانون والنظام العام واستخراج الإيرادات والموارد<sup>(27)</sup>.

سواء أ جرى تبني أنظمة المحافظات أم لا، ثمة مجموعة من الطرائق الأخرى التي قد تسعى الدول الحديثة من خلالها إلى فرض سلطتها الإدارية في جميع أنحاء الإقليم؛ فغالباً ما يشغل مكتب مركزي، وهو عادة وزارة الداخلية، مكانة رائدة بين الوكالات الوطنية الأخرى،

23 Tilly, p. 15.

24 Victor Lieberman, "Local Integration and Eurasian Analogies: Structuring Southeast Asian History, c. 1350-c. 1830," *Modern Asian Studies*, vol. 27, no. 3 (July 1993), p. 485.

25 James Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition* (New Haven, CT: Yale University Press, 1998); Tilly, pp. 100, 114; Weber, p. 1042.

26 James W. Fesler, "Centralization and Decentralization," in: D.L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 2 (New York: Macmillan, 1968), p. 374; James W. Fesler, "The Political Role of Field Administration," in: Ferrel Heady & Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor, MI: University of Michigan, 1962).

27 Thomas M. Callaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective* (New York: Columbia University Press, 1984), p. 106.

28 Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 8.

29 Weber, pp. 1044, 1051.

30 Ibid., p. 1055.

الدستورية في النظام الفدرالي، وممنوحًا من الناحية التشريعية في نظام الحكم الموحد<sup>(32)</sup>.

وكذلك يتطلب تحليل نزع المركزية بحكم القانون، أيضًا، فهم الطريقة الأساسية التي جرى وسيجري بها تقسيم الهياكل الإدارية من الناحية الإقليمية. ويوضح فيسler أن "كل الدول لديها حكومة وطنية وحكومات محلية باستثناء الدول الصغرى"، وأن لدى معظمها مستوى متوسطًا واحدًا على الأقل من المقاطعات، أو الولايات، أو المناطق<sup>(33)</sup>. وعلى هذا النحو، فإن المسألة المهمة ذات الصلة باللامركزية، سواء أكانت اللاتركيز أم نقل السلطة، إنما تتضمن تحديد المستوى الذي ينبغي تعزيزه، فيكون من الممكن تمامًا على سبيل المثال، أن يؤدي "اللاتركيز" إلى بناء المقاطعات على حساب المستويين الوطني والبلدي للحكومة. وهذه العملية قد تفتقر إلى اسم يصفها، لكنها موجودة بوصفها واقعًا إمبريقياً<sup>(34)</sup>.

يتعلق أحد الاعتبارات المهمة الأخرى في تقييم الجهود المبذولة لإضفاء اللامركزية على الهياكل الإدارية بما يشير إليه فيسler بإيجاز على أنه "المنطقة" في مقابل "الوظيفة". ومثلما يجادل، ثمة توترات متأصلة وعالمية وغير قابلة للضبط بين "طريقتين مختلفتين على نحو لافت لتحديد الأجزاء التي يمكن تقسيم الكل وفقها": التخصص القائم على المنطقة (كما هو الحال في أنظمة المحافظات، حيث يكون المحافظون مسؤولين عن تنفيذ جميع جوانب السياسة الوطنية داخل وحداتهم دون الوطنية)؛ والتخصص القائم على الوظيفة (حين يحتفظ كل

بذلك ينبغي له أن يمتلك "هيئة إدارية خاصة به يمكنها أن تحل محلها". وبصورة عامة، يؤدي الخوف من المقاومة والافتقار إلى جهاز بديل إلى اتجاه الحكام المركزيين إلى التسوية مع مثل هؤلاء الأعيان المحليين<sup>(31)</sup>.

”

رُوج في العقود الأخيرة لنمطٍ مختلفٍ جدًا من اللامركزية الإدارية في مجموعة متنوعة من السياقات، لا سيما في الدول النامية؛ وهي لامركزية منظمة ومخطّط لها بحكم القانون، لا بحكم الواقع. وبميز علماء الإدارة العامة عمومًا بين نوعين رئيسيين من اللامركزية الإدارية على طول الخطوط الإقليمية

“

لقد رُوج في العقود الأخيرة لنمطٍ مختلفٍ جدًا من اللامركزية الإدارية في مجموعة متنوعة من السياقات، لا سيما في الدول النامية؛ وهي لامركزية منظمة ومخطّط لها بحكم القانون، لا بحكم الواقع. وبميز علماء الإدارة العامة عمومًا بين نوعين رئيسيين من اللامركزية الإدارية على طول الخطوط الإقليمية (حتى لو كانت التعريفات الدقيقة تميل إلى الاختلاف من باحث إلى آخر). النوع الأول هو اللاتركيز، وينطوي على نقل وظائف وأعباءٍ عملي معينة داخل المنظمة من الحكومة المركزية إلى مكاتبها الإقليمية أو المحلية، وتحتفظ العاصمة بالجزء الأكبر من السلطة على مضمون السياسات حتى في حالة مُنحت المكاتب الميدانية والوكلاء بعض السلطة التقديرية بشأن كيفية تنفيذ هذه السياسات (كأن يكون لضابط الشرطة المحلي أن يقرر ما إذا كان سيُلقي القبض على متهم أم لا على سبيل المثال). أما النوع الثاني فهو نقل السلطة؛ ويتضمن نقلًا أكثر اتساعًا لسلطة صنع القرار والمسؤولية إلى الوحدات المحلية في الحكومة (وهي في العادة المناطق، المقاطعات، و/ أو البلديات)، وعادةً ما يكون المركز الاعتباري لهذه الهيئات المحلية مضمونًا من الناحية

32 ثمة فئة ثالثة من اللامركزية الإدارية هي التفويض Delegation، وهي أقل أهمية لهذه الدراسة لأنها تميل إلى أن تكون أقل صلة بالأبعاد الإقليمية للسلطة. تختلف التعريفات اختلافًا كبيرًا بين العلماء الثلاثة المذكورين في هذه الفقرة؛ فيعرفه كوهين وبيترسون بأنه نقل المهامات إلى الشركات المملوكة للدولة، أو شركات التنمية الإقليمية، أو الشركات الخاصة، ينظر: Dennis A. Rondinelli, "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis," *Public Administration and Development*, vol. 3, no. 3 (1983), p. 198; John Cohen & Stephen Peterson, "Methodological Issues in the Analysis of Decentralization," *Development Discussion Paper*, no. 555, Harvard Institute for International Development (1996), p. 10; Harry Blair, "Assessing Democratic Decentralization: A CDIE Concept Paper," Paper prepared for U.S. Agency for International Development, Bureau for Policy and Program Coordination, Center for Development Information and Evaluation, Program and Operations Assessment Division (1995), p. 3.

33 James W. Fesler, "The Basic Theoretical Question: How to Relate Area and Function," in: Leigh E. Grosenick (ed.), *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues* (Washington, DC: American Society for Public Administration, 1973), p. 4.

34 قد يكون المصطلح المفيد (وإن كان غير ملائم) لهذه العملية هو "إضفاء المستوى الوسيط Midlevelization". ينظر على سبيل المثال التحليل الذي قدمه روبرت بوتنام لفكرة تقوية المناطق في إيطاليا:

Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993), pp. 18-62.

فرض سلطتها الإدارية على المناطق والمحليات من خلال وسائل مثل:  
1. إنشاء وزارات للداخلية تكون قوية وفعالة؛ 2. القدرة على تعيين الموظفين وتدريبهم وضمان ولائهم (ومن ثم الحيلولة دون نشوء أشكال هيمنة محلية)؛ 3. القدرة على التحكم في نشاطات الوحدات والمسؤولين الإقليميين والمحليين و/ أو الإشراف عليها، لا سيما في الأمور المالية ومجال القوة القسرية (أو بعبارة أبسط، يجب النظر في من يتحكم في الأموال والأسلحة). ومن المهم التأكيد على أن وضع نظام إداري معين في المتوالية يتطلب تحليلاً تاريخياً مقارناً دقيقاً.

ولو كان العالم يتألف من الحكومات التسلطية فقط، لأتاحت المتوالية الإدارية إطاراً مناسباً لتقييم الأبعاد الإقليمية لنظام سياسي معين عموماً. لكن الحصول على صورة أكثر اتساعاً عن درجة المركزية أو اللامركزية في الأنظمة الحكومية الحالية في معظمها، يقتضي دراسةً تشمل عناصرها الإدارية والسياسية معاً.

شكّلت أطر الإدارة العامة عموماً نقطة انطلاق في الحالات التي حاول فيها العلماء دراسة الجوانب السياسية للمركزية واللامركزية. وقد اشتغل علماء "اللامركزية الديمقراطية" على وجه خاص على تعديل المفاهيم الإدارية لتشمل الاهتمام بالهيئات المنتخبة والمشاركة الشعبية على المستوى المحلي

### ثالثاً: المركزية واللامركزية في السياسة

شكّلت أطر الإدارة العامة عموماً نقطة انطلاق في الحالات التي حاول فيها العلماء دراسة الجوانب السياسية للمركزية واللامركزية. وقد اشتغل علماء "اللامركزية الديمقراطية" على وجه خاص على تعديل المفاهيم الإدارية لتشمل الاهتمام بالهيئات المنتخبة والمشاركة الشعبية على المستوى المحلي. ونعثر على مثل هذه المقاربة في تحليلين سياسيين حديثين للمركزية، أحدهما أنجز لفائدة البنك الدولي، والآخر لفائدة الوكالة الأميركية للتنمية الدولية United States Agency for International Development, USAID (وكلتاهما وكالتان مانحتان تولتا زمام المبادرة في تعزيز

قسم وطني بموظفيه الميدانيين من المتخصصين، والمسؤولين عن تنفيذ البرامج الخاصة بهذا القسم والمحددة وظيفياً في جميع أنحاء البلاد)<sup>(35)</sup>. وتوجد أشكال تعارض بين المنطقة والوظيفة داخل أي نظام (يقطع النظر عن أي اتجاه قد يكون مسيطراً فيه)، كما يمكن العثور على تنوعات عدة تجمع بين عناصر كلا النموذجين الرئيسيين<sup>(36)</sup>. وستناقش الآثار المترتبة على هذا التمييز بمزيد من التفصيل في الصفحات التالية؛ ومع حاجتنا إلى مزيد من البحث المقارن، أفترض هنا أن تأثير اللامركزية التي تتم بحكم القانون في نظام يستند إلى المنطقة بصورة أساسية، يختلف، وفي نواحٍ جوهرية تماماً، عن نظيره المستند في أساسه إلى الوظيفة.

توفر هذه الاستبصارات المستمدة من أدبيات تشكّل الدولة والإدارة العامة، الأدوات المفاهيمية لبناء متوالية توضيحية، توضع من خلالها الأبعاد الإقليمية للهياكل الإدارية في منظورٍ مقارن. ويشرح فيسler أن ثمة قطبين نهائيين في طرقي المتوالية لا وجود لهما في العالم الحقيقي، بحيث "تنتهي اللامركزية الكاملة إلى تلاشي الدولة، في حين أن المركزية الكلية ستعرض قدرة الدولة على أداء وظائفها للخطر"<sup>(37)</sup>. ويلاحظ كذلك أننا نفتقر إلى مصطلح محدد يصف مركز المتوالية، وكذا متوالية "المركزية - اللامركزية" إجمالاً<sup>(38)</sup>. ومع ذلك، تكمن الفائدة في فكرة المتوالية في قدرتها على التقاط التنوعات القائمة في أنظمة إدارية معينة (سواء أكانت عبر وطنية أم ذات طبيعة تاريخية في الدولة الواحدة). ويمكن التغلب على أوجه القصور المعجمية هذه إلى حد بعيد من خلال ملاحظة أن أي نظام، ومن منظور مقارن، هو إما مركزي إلى حد ما، أو لامركزي إلى حد ما. ولأنه من غير المحتمل أن تعبّر هذه الأحكام عن "تمرين دقيق" على النحو الذي سبق توضيحه، من الأهمية أن تُبنى هذه الأخيرة على دراسة متأنية للخصوصيات التاريخية في أي نظام سياسي.

عند بناء متوالية تلخص العوامل المختلفة التي نوقشت سابقاً، يمكننا القول إنه في الجانب المركزي تكمن أنظمة المحافظات، وتقع في اتجاه الجانب اللامركزي الأنظمة الإدارية ذات "سلطات باتريمونيالية محلية" قوية ومستقلة، و/ أو أنظمة تتميز بمستويات عالية من نقل السلطة والمسؤولية (وليس محض لتركيز) إلى المستوى المحلي (وليس فقط إلى مستوى المقاطعة). وعند إجراء المزيد من التقييمات، لا بد من دراسة للدرجة الإجمالية التي تستطيع بها الحكومات المركزية

35 Fesler, "The Basic Theoretical Question," p. 4.

36 Ibid., pp. 4-6.

37 Fesler, "Centralization and Decentralization," p. 371.

38 Ibid.

أساسية. أولاً، غالباً ما ينتهي الهدف اللافت المتمثل في تعديل أطر الإدارة العامة لتتضمن الجوانب السياسية للامركزية إلى الخلط بين المجالات المتميزة للمركزية/ اللامركزية الإدارية والسياسية (وإن كان بينها تفاعلات وثيقة). ومثلما تسعى هذه الدراسة لتوضيحه، فإن الحل التحليلي إنما يكمن أولاً في تصوّر متواليّين منفصلتين (إحدهما في المجال الإداري والأخرى في المجال السياسي)، ثم تقييم مجموعة واسعة من الاستراتيجيات والنتائج التي تنشأ من التفاعل المعقد بين هذين المجالين. وترتبط المشكلة الثانية ارتباطاً وثيقاً بالمسألة الأولى؛ ففي الرغبة في تعزيز "اللامركزية الديمقراطية" يميل كلا التحليلين إلى التركيز على وجود الديمقراطية على المستوى المحلي وطابعها، ويتجاهلان إلى حد بعيد البيئة السياسية الوطنية التي توجد فيها مثل هذه الهياكل<sup>(43)</sup>. ومثلما أجادل في الصفحات التالية، يتطلب بناء متوالية من المركزية مقابل اللامركزية السياسية تحليلاً دقيقاً للمؤسسات السياسية على المستويين المحلي والوطني.

المشكلة الثالثة في أدبيات "اللامركزية الديمقراطية" هي في وجود ارتباط ضمني - وصريح أحياناً - بين الديمقراطية واللامركزية. ويخلص أحد الباحثين في اللامركزية الديمقراطية هذا المنطق بالقول إنه "كلما كانت حكومة تمثيلية ما أقرب إلى مواطني المجتمع، مكانياً ومادياً، اقتربت أكثر من الديمقراطية الحقيقية". وعلى العكس من ذلك، "كلما كانت الحكومة التمثيلية أبعد عن المواطنين وأصعب في بلوغها، كانت أقل ديمقراطية"<sup>(44)</sup>. وإذا كان الهدف هو بناء تحليل بدلاً من إشاعة اعتقاد معين، فمن الضروري تجاوز الارتباط ما بين التسلطية والمركزية وبين الديمقراطية واللامركزية<sup>(45)</sup>، إذ يمكن على سبيل المثال أن يكون النظام التسلطي الذي يمزقه صراع أمراء الحرب أقل مركزية بكثير من الناحيتين الإدارية والسياسية، مقارنةً بالعديد من الديمقراطيات التي تعمل على نحو جيد. ومن المهم أيضاً أن نتذكر أن العمل المركزي كان ضرورياً في الجنوب الأمريكي قبل جيل مضى، لمواجهة المصالح المحلية

اللامركزية في البلدان النامية). في النموذج الأول، استخدم جيمس مانور مصطلح "نقل السلطة" أو "اللامركزية الديمقراطية" لوصف "نقل الموارد والسلطة (والمهام غالباً) إلى السلطات ذات المستوى الأدنى التي تكون مستقلة عن المستويات الحكومية العليا بصورة كبيرة أو كلية، وديمقراطية" على نحو ما وإلى درجة معينة". ويعدّ انتخاب المسؤولين المحليين هو الشكل الاعتيادي للديمقراطية المحلية، لكنها قد تشمل أيضاً ترتيبات أخرى غير اعتيادية من شأنها أن تعزز من المشاركة الشعبية على المستوى المحلي<sup>(39)</sup>.

في النموذج الثاني، عدّل هاري بليز مفاهيم الإدارة العامة، مثل اللامركزية ونقل السلطة، "لتشمل العناصر [الرئيسية] للديمقراطية"، وأهم عنصر منها هو الحكومات دون الوطنية التي تخضع للمساءلة الشعبية والقريبة من المواطن (سواء من خلال الانتخابات، أو جماعات الضغط، أو النشاطات الحقوقية)<sup>(40)</sup>. وقد كتب أن التصنيف التقليدي للامركزية "لا ينطوي بالضرورة على أي عنصر ديمقراطي، وهذا أمر مفهوم تماماً بالنظر إلى أنها ظهرت إلى الوجود بوصفها جزءاً من النظرية والممارسة المرتبطة بالإدارة العامة، وحتى قبل وقت طويل من ظهور الديمقراطية مكوناً رئيساً في أجندة التنمية الدولية في منتصف ثمانينيات القرن الماضي [...] وفي حين يحيل بديل نقل السلطة إلى درجة معينة من الديمقراطية، فإنه لا يتطلب على الإطلاق أن تتشكّل بطريقة ديمقراطية، الهيئات المحلية التي تتلقى سلطة لامركزية جديدة"<sup>(41)</sup>.

ولغرض "تعديل" التصنيف القديم وتعزيز "صنع القرار داخل الحكومات المحلية المنتخبة ديمقراطياً"، يستخدم بليز مصطلحي "اللامركزية الديمقراطية" و"الحكم المحلي الديمقراطي"<sup>(42)</sup>.

تمثل هذه التحليلات معاً، وبصورة منفصلة، قفزة نوعية مقارنةً بالكثير من أدبيات الإدارة العامة التي سبقتها. لكنها فيما يتصل بمسألة الدمج بين الأبعاد المكانية للهياكل السياسية وأدبيات أكثر تطوراً عن الأبعاد المكانية للهياكل الإدارية، تواجه ثلاث مشكلات

43 ويبدو أنها ليست مشكلة جديدة، فمنذ فترة طويلة، أعرب ج. بولبيت عن أسفه من أن "الحكومة المحلية تُدرس في العلوم السياسية وكأنها تعمل في فراغ. وعموماً، لا يُمنح كثير اهتمام لعلاقة الحكومة المحلية بالنظام السياسي العام الذي تستوطنه"، ينظر:

J. G. Bulpitt, "Participation and Local Government: Territorial Democracy," in: G. Parry (ed.), *Participation in Politics* (Totowa, NJ: Rowan & Littlefield; Manchester: Manchester University Press, 1972), p. 281.

44 Joel Barkan, *Decentralization, Democratization, Deja Vu? Lessons from Anglophone Africa* (Unpublished manuscript).

45 لا أعتزم استبعاد الاعتبارات المعيارية من التحليل في انتقادي لعنصر الإيمان الكبير الذي يسود مناقشة هذه القضايا. من الواضح أن الأهداف المعيارية ستكون في قلب أي تشكيل أو إعادة تشكيل للهياكل الحكومية. وإن هدي في هُؤ، بدلاً من ذلك، التشجيع على تطوير أساس تحليلي أقوى يمكن على أساسه اتخاذ مثل هذه الأحكام المعيارية، ينظر:

Desmond King & Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan Press, 1996).

39 James Manor, *The Political Economy of Democratic Decentralization* (Washington, DC: The World Bank, 1999), pp. 6-8.

40 Harry Blair, "Supporting Democratic Local Governance: Lessons from International Donor Experience- Initial Concepts and Some Preliminary Findings," Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 29/8-1/9/1996, p. 4.

41 Ibid.

42 Ibid.

يُعرف هذا الأخير بأنه "نظام يتم فيه نقل السلطة إلى هيئات محلية تكون مسؤولة ومتاحة لمواطنيها، والذين يتمتعون بدورهم بحقوق الإنسان والحقوق القانونية الكاملة في ممارسة الحرية السياسية"، ينظر: Ibid.

تبعاً للملاحظات السابقة، يتطلب تحليل مركزية نظام سياسي معين في مقابل لامركزيته فحص مجموعة من العوامل السياسية المحلية والوطنية. وللبدء، يمكننا الاسترشاد بأفكار علماء "اللامركزية الديمقراطية" والتركيز الذي أولوه لطبيعة السياسة المحلية، وطرح الأسئلة التالية:

1. هل يُعيّن المديرون التنفيذيون المحليون من جانب المركز أم يُنتخبون عن طريق التصويت الشعبي؟ مما ذكر في الصفحات السابقة، فإن الشاغل الرئيس للإدارة العامة هو درجة التفويض في سلطة اتخاذ القرار الممنوحة للمستوى المحلي. ومن وجهة نظر سياسية، يجب استكمال ذلك باهتمام دقيق بطابع الحكومة المحلية. ويُفترض أن يكون المسؤولون المحليون المعيّنون من جانب المركز جزءاً من التسلسل الهرمي الوطني الأوسع الذي يمتد من العاصمة إلى الأطراف، خاصةً إذا كانوا عرضةً لسهولة نقلهم من جانب المركز (في الواقع، قد تكون ذهنيته أقرب إلى البيروقراطي منها إلى السياسي). وعلى النقيض من ذلك، يتمتع المسؤولون المنتخبون عن طريق التصويت الشعبي بقدرة أكبر على تمثيل المصالح المحلية. ومع ذلك، يمكن في كل حالة أن تعمل الديناميات السياسية الأخرى على مواجهة هذه التعميمات؛ فالملوظف المعيّن القادر على السيطرة على موارد انتخابية و/ أو قسرية مهمة، قد تكون لديه، على سبيل المثال، قدرة تفاوضية كبيرة في مواجهة المركز. وعلى العكس من ذلك، يمكن تحييد ميول المسؤولين المنتخبين نحو دعم المصالح المحلية من خلال التأثير ذي الطابع المركزي الذي يمارسه الحزب السياسي المنتمى إليه<sup>(49)</sup>.

2. هل ثمة آليات فعالة للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي، سواء من خلال الانتخابات أو وسائل أقل تقليدية (كالابتكارات المؤسسية الهادفة إلى تشجيع المساهمة المتأتمية عبر المنظمات غير الحكومية أو الشعبية على سبيل المثال)؟ يمكن أن نتوقع مستويات عالية من المشاركة بهدف المساعدة في الجهود المبذولة لتعزيز المصالح المحلية تجاه المركز، ويمكن لوسائل إعلام محلية مستقلة ومتطورة بطبيعة الحال أن تساعد على نحو بعيد في تنمية المشاركة الشعبية على المستوى المحلي.

3. هل ثمة هيئات تشريعية، بلدية، وعلى مستوى المحافظات والولايات، و/ أو إقليمية، تتمتع بسلطة كبيرة لصنع القرار؟

التي استخدمت خطاب "حقوق الولايات" للحد من الحقوق المدنية وإدامة الهياكل الانتخابية غير الديمقراطية<sup>(46)</sup>. وفي حين تؤدي عملية اللامركزية أحياناً إلى تعزيز الديمقراطية، فإن من السهل جداً تصوّر "اللامركزية التسلطية" في الأوضاع التي تُنقل فيها السلطة إلى جيوب تسلطية على المستوى المحلي. وعلى العكس من ذلك، قد تؤدي المركزية إلى تعزيز التسلطية أحياناً، في حين يمكن أن تكون بعض التدابير المركزية (ومثلما سيجري تحليله بمزيد من التفصيل لاحقاً)، قوةً فعالةً لإرساء الديمقراطية في بعض الأحيان<sup>(47)</sup>.

بعد توضيحنا قيود المقاربات السابقة على النحو المذكور، يمكن الآن دراسة أكثر الأنماط في الهياكل السياسية ارتباطاً بالمركزية وأكثرها ارتباطاً باللامركزية، ثم الشروع في بناء متوالية من المركزية واللامركزية السياسية تكون قادرة على تلخيص العوامل الرئيسة المتضمنة، ومن ثم تقديم عرضٍ بياني للتوزيعات عبر الوطنية والتاريخية. وسأفعل ذلك من خلال تقديم سلسلة من الأسئلة المفيدة في تحليل أنظمة سياسية خاصة، وفي التحرك نحو الهدف المقارن المتمثل في وضع الأنظمة السياسية على متوالية تمتد من الأشد مركزيةً إلى الأشد لامركزية. ومن المهم التأكيد على الطابع الأولي لهذا التحقيق البحثي؛ إذ يستلزم ضعفُ التصور الحالي للأبعاد الإقليمية للسياسة الكثير من التوضيحات النظرية، ولن يمكنني في النهاية سوى اقتراح إطار عمل للتحليل، سيكون أولياً ويتطلب الاختبار والتنقيح عبر إجراء بحوثٍ مقارنة<sup>(48)</sup>.

46 Stephen Holmes & Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (New York: Norton & Company, 1999), pp. 56-57.

47 يجادل بول ألبيني، بقوة، بأن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية "ليست محددة بأي حال، فبشر إلى أن الإمبراطوريات اعتُبرت لامركزيةً" في فرضها سلطتها على منطقة واسعة، لكنها لم تكن ديمقراطية. كذلك يرفض مصطلح "اللامركزية الديمقراطية" كونها تروج لـ "الافتراض [...] أن اللامركزية تعزز الديمقراطية بشكلٍ بديهي"، وأنها تديم "الفكرة الشائعة إلى حد ما بين مواطني الدول الديمقراطية بأن "المركزية" شر في حين أن "اللامركزية" خير. ويبحث بدلاً من ذلك على استخدام مصطلح "الديمقراطية اللامركزية"، لأنه وهاهنا تمامًا، "يفترض أن الديمقراطية قد تحققت أولاً من خلال إنشاء مؤسسة حاكمة مركزية مصممة للعمل تحت سيطرة شعبية". كما يرى وجوب الحفاظ على هذه المؤسسات المركزية إذا أريد للديمقراطية أن تستمر في الاستجابة لاحتياجات الأمة إجمالاً. ويؤكد فيسler بالمثل على أن الحكومات المحلية والوطنية تتخذ أشكالاً متنوعة وأن ليس لأي منهما "دافع محدد يجعلها تنحو تجاه الشكل الديمقراطي"، كما يؤكد بولبيت بإصرار أن "محل اتخاذ القرار لا يخبرنا بكل شيء عن طبيعة القرارات المتخذة"، ينظر:

Paul H. Appleby, *Big Democracy* (New York: Alfred E. Knopf, 1945), pp. 451, 443, 447; Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," pp. 299, 545.

48 بسبب ضعف الأسس النظرية التي يجب أن يركز عليها تحليل الأبعاد الإقليمية للسياسة، ينتظم هذا النقاش على نحو مختلف تمامًا عن تحليل المجال الإداري الوارد سابقاً. فبدلاً من التشجيع على تكامل جديد بين الأطر القائمة سلفاً، على النحو المذكور، أسعى إلى بناء إطار جديد من خلال إجراء مسح واسع النطاق لمجموعة من الطرائق التي قد تعزز بها جوانب معينة من النظام السياسي، إما المركزية أو اللامركزية.

49 تتطلب هذه الأحكام فهمًا دقيقاً للديناميات السياسية في أوضاع معينة، وذلك مثلما يوضح ريتشارد سنيدر في تحليله "المساءلة التصاعديّة" Upward Accountability و"المسؤولية التنازلية" Downward Responsibility للحكام في المكسيك، ينظر: Richard Snyder, "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico," *World Politics*, vol. 51, no. 2 (1999), pp. 88-186.

السلطات السيادية"<sup>(51)</sup>. ويوضح هنتنغتون أن البرلمان البريطاني، يُعتبر بالنتيجة، "التمثيل الجماعي للأمة"، في حين يُنظر إلى الكونغرس الأمريكي على أنه "مجموعة من ممثلي الدوائر الفردية"<sup>(52)</sup>. ويمكن العثور أيضًا في النظام الرئاسي الأمريكي ومنذ فترة طويلة على "سمة محلية مكثفة" ترفضها البرلمانات في وستمنستر: حيث يُفترض أن يمثل الرئيس مصالح المجتمع برمته، في حين ترتبط ولاءات أعضاء المجالس التشريعية أساسًا بدوائره الانتخابية<sup>(53)</sup>. وخلاصة القول: تزداد إمكانية تمثيل المصالح الإقليمية المتنوعة عمومًا من خلال نظام رئاسي يقسم السلطة التشريعية بين فروع مختلفة.

7. هل أعضاء المجالس التشريعية الوطنية منتخبون أم معينون؟ يبدو من الواضح تمامًا أنه، ومع ثبات ما دون ذلك من العناصر الأخرى، سيكون لدى الذين يعينهم المركز ولاء للشواغل المحلية أقل بكثير من أولئك الذين يتم انتخابهم.

8. إلى أي حد ينص النظام الانتخابي على تمثيل المصالح المحلية أو الإقليمية في الهيئة التشريعية الوطنية؟ إذ لا يوفر نظام التمثيل النسبي الذي تكون فيه الدولة بأكملها دائرةً انتخابية واحدة أي نطاق رسمي لتمثيل المصالح المحلية أو الإقليمية. (وإضافة إلى ذلك، تتم تقوية الميول تجاه المركز إلى درجة أن الحزب الوطني هو الذي يحدد اختيار المرشحين وترتيبهم في نظام التمثيل النسبي). ويوفر نظام التعددية الانتخابية القائم على الدائرة الفردية، من جهة أخرى، إمكانية كبيرة لتمثيل المصالح المحلية والإقليمية.

9. هل الأحزاب السياسية منظمة على أسس وطنية أم محلية/إقليمية، وما مستوى تماسكها الداخلي؟ سيكون للأحزاب السياسية المنظمة على المستوى الوطني، خاصة إذا كانت متماسكة ومنضبطة بصورة جيدة، القدرة على العمل بوصفها قوة مركزية وكابحة للميول المحلية، وأحد الأمثلة على ذلك هو الاتحاد السوفييتي تحت رئاسة خروتشوف: فعلى الرغم من أن جمهوريات الاتحاد كانت مستقلة من الناحية الرسمية مع وجود اتجاه نحو اللامركزية الإدارية، ساعد الاعتماد على الحزب السياسي المهيمن على مستوى الاتحاد (الذي يعمل وفقًا لمبادئ

إذ كلما زاد نطاق سلطات صنع القرار المحلية هذه، صارت هذه الهيئات مؤسسية، وزادت المصالح المحلية التي تؤكد لها احتياجاتها الخاصة في مقابل احتياجات المركز.

4. في مستوى أقل رسمية، هل ثمة تركيز للقوة السوسيو-اقتصادية و/أو القسرية في أيدي الأعيان المحليين والزعماء، وكيف يؤثر أصحاب السلطة هؤلاء في ما يبدو أنه الطابع الديمقراطي للمؤسسات؟ وعلى وجه خاص، إلى أي حد يؤثر أصحاب السلطة المحليون في انتخاب أعضاء المجالس التشريعية، والمحافظين، ورؤساء البلديات وأعضاء المجالس المحلية؟ إذ كلما زاد تركيز السلطة المحلية، زادت صعوبة قيام المركز بفرض إرادته على المحليات والمناطق. وتجدر الإشارة إلى أن فيبر قد توقع أن الجمع بين الأدوار الاقتصادية والقسرية لدى الأفراد يعزز الاتجاه نحو اللامركزية. وإضافة إلى التركيز على طبيعة السياسات المحلية والهيكل السياسية، من الضروري أيضًا النظر في الطابع الإقليمي للسياسة الوطنية.

5. هل ثمة هيئة تشريعية وطنية تتمتع بسلطة كبيرة في اتخاذ القرار؟ من الواضح تمامًا أن النظام السياسي الذي تتركز فيه السلطة في الهيئة التنفيذية هو أكثر مركزية من الناحية السياسية مقارنة بالنظام السياسي الذي تقتسم فيه السلطة الهيئتان التنفيذية والتشريعية. ومع أن مثل هذا المعيار، بطبيعته، لا يهتم بالأبعاد الإقليمية للسلطة، فإن إمكانية تمثيل المصالح الإقليمية المتنوعة تزداد بالتأكيد من خلال وجود هيئة تشريعية تؤدي وظيفتها. ويلاحظ فيسler أن الحكومات الديمقراطية تُبدي على العموم "سمة لامركزية ملحوظة" تظهر في أن "الأعضاء المجالس التشريعية الوطنية" قاعدتهم السياسية في الدوائر الانتخابية المحلية<sup>(50)</sup>. ومن الضروري الذهاب إلى أبعد من ذلك وتقييم درجة "السمة المحلية" التي أضافتها الهياكل الديمقراطية الوطنية. وتستكشف الأسئلة الثلاثة التالية كيف يؤثر الشكل والطابع المميز للمجالس التشريعية والأنظمة الانتخابية في الروابط بين أعضاء المجالس التشريعية ودوائره الانتخابية.

6. إذا كانت ثمة هيئات تشريعية فعالة، فهل تعمل ضمن نظام برلماني أم رئاسي؟ فوفقًا للصحافي البريطاني والتر باغيهوت Walter Bagehot (1826-1877)، فإن النظام البرلماني البريطاني "يخضع لمبدأ سلطة واحدة ذات سيادة كإطار عام"؛ في حين يقوم النظام الرئاسي الأمريكي على "مبدأ وجود العديد من

51 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT/ London: Yale University Press, 1968), p. 111.

52 Ibid., p. 108.

53 Ibid.

50 Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," p. 554.

الاستقلالية البيروقراطية" قد سبق التعبئة الجماهيرية للناخبين (كما هو الحال في ألمانيا)، فمن غير المرجح أن تسيطر الأحزاب على الهياكل الإدارية عبر المغام والمحسوبية؛ فإذا ما انعكس الترتيب الزمني (كما في إيطاليا)، كانت الهياكل الإدارية التي تعاني المحسوبية هي النتيجة المحتملة<sup>(60)</sup>.

باستخدام هذا الإطار، يمكن فحص السمات الخاصة لنظام سياسي معين وتحديد موضعه تقريباً في متوالية تمتد من شديد المركزية نسبياً في مقابل شديد اللامركزية نسبياً. وكما في حالة متوالية المركزية/ اللامركزية الإدارية، يتطلب هذا التحديد، بطبيعة الحال، تحليلاً تاريخياً مقارناً دقيقاً<sup>(61)</sup>. بوجه عام، يمكن أن نتوقع أن النظام السياسي عالي المركزية ينطوي على الجمع بين مجموعة من الميزات كما يلي:

1. المسؤولون المحليون والإقليميون يعيّنهم المركز؛ 2. ثمة القليل من السبل للمشاركة السياسية على المستوى المحلي؛ 3. تفتقر الوحدات دون الوطنية إلى هيئات تشريعية خاصة بها؛ 4. غياب رؤساء محليين يتحدّون سلطة المركز؛ 5. تتركز سلطة اتخاذ القرار في السلطة التنفيذية في العاصمة (أو، في حالة ما إذا وجدت هيئة تشريعية وطنية، فليس لها رأي حقيقي يُذكر)؛ 6. تُنشأ الهيئة التشريعية (بافتراض وجودها) بوصفها جزءاً من بنية برلمانية لا رئاسية؛ 7. نسبة كبيرة من أعضاء المجالس التشريعية الوطنية يعيّنهم المركز؛ 8. ثمة نظام انتخابي نسبي (حيث يحدد أسماء المرشحين ضمن هذا النظام حزب سياسي وطني)؛ 9. جميع الأحزاب السياسية ذات نطاق وطني، وقادرة على تنفيذ القرارات والاستراتيجيات على المستوى الوطني في جميع أنحاء البلاد؛ 10. البيروقراطية في مأمن تماماً من أنظمة المحسوبية.

على العكس من ذلك، يمكن التوقّع أن النظام السياسي شديد اللامركزية سينطوي على مزيج كبير من الميزات التالية: 1. يُنتخب المسؤولون المحليون والإقليميون عبر التصويت الشعبي؛ 2. ثمة العديد من الوسائل المؤسسية الجيدة التي يمكن للمشاركة السياسية على المستوى المحلي أن تزدهر من خلالها؛ 3. لدى وحدات الحكم المحلي هيئات تشريعية راسخة قادرة على تأكيد مصالحها تجاه المركز؛ 4. في جميع أنحاء المقاطعات، يتحدى الرؤساء المحليون ممن

"المركزية الديمقراطية" في "احتواء الميول نحو التفكك"<sup>(54)</sup>. وتقدم نيجيريا في وقت مبكر من مرحلة ما بعد الاستقلال تبايناً ملحوظاً، حيث ظلت "الهوية الوثيقة ما بين المنطقة، والحزب، والإثنية" التي تأسست في السنوات الاستعمارية المتأخرة، إرثاً إشكالياً بعد عام 1960<sup>(55)</sup>. ولم يتحقق الظهور النهائي لأحزاب قادرة على المطالبة بدعم إقليمي أوسع تدريجياً إلا من خلال جهود واعية جداً لتغيير الأنماط التاريخية الراسخة<sup>(56)</sup>.

10. إلى أي مدى تبدو الهياكل الإدارية في مأمن من سياسات المحسوبية الحزبية؟ حين تتغلغل محسوبية الحزب ومغامه بصورة فعّالة في الهياكل الإدارية، قد تختلف طبيعة الروابط المركزية المحلية اختلافاً كبيراً عن تلك الموجودة في البيئات التي "يدعم فيها الناخبون الاستقلالية البيروقراطية"<sup>(57)</sup>. ويوضح بوتنام أن ممارسات المحسوبية في إيطاليا "سمحت للنخب المحلية والنواب الوطنيين بالمساومة على المصالح المحلية في مواجهة التوجيهات الوطنية نظير الدعم الانتخابي والبرلماني. وقد كانت القنوات السياسية نحو المركز أكثر أهمية من القنوات الإدارية"<sup>(58)</sup>. وبالمثل، شجعت الأحزاب السياسية الأميركية القائمة على المحسوبية في أواخر القرن التاسع عشر على "التشتت الواسع للمنافع الخاصة نزولاً في اتجاه المناطق المحلية، في وقت تزايدت فيه التفاعلات الاجتماعية والصراعات الاقتصادية الوطنية النطاق بصورة لافتة"<sup>(59)</sup>. باختصار، قد توفر الأنظمة السياسية الديمقراطية، التي تمثّل فيها المحسوبية مكوّنًا قويًا، سبلاً غير رسمية مهمة لتعزيز المصالح المحلية، وتقوض في الوقت نفسه قدرة الإشراف المنوطة بالمركز. ويوضح شيفتر أن للتوقيت التاريخي لإنشاء البيروقراطيات الحديثة وظهور المشاركة السياسية الجماهيرية أهمية حاسمة في تحديد القوة النسبية لـ "الدائرة الانتخابية ذات الاستقلالية البيروقراطية" في مقابل "دائرة انتخابية قائمة على المحسوبية". ولتوضيح حجته الدقيقة بعبارة أبسط، إذا كان تشكّل "الدائرة الانتخابية ذات

54 Merle Fainsod, *How Russia Is Ruled* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963), pp. 27, 126, 222.

55 Diamond, "Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism," p. 422.

56 Ibid., pp. 91-417.

57 Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), p. 28.

58 Putnam, p. 19.

59 Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982), p. 39.

60 ولا يعني ذلك أن وجود "الدائرة الانتخابية ذات الاستقلالية البيروقراطية" يرتبط بالضرورة بنظام سياسي مركزي. فقد يكون داخل الهياكل الإدارية في واقع الأمر تفويض قانوني كبير للسلطة والمسؤولية نحو المستوى المحلي. تتركز الفكرة، بدلاً من ذلك، على أن المطالب الخاصة للأحزاب السياسية حيال البيروقراطيات قد توفر وسائل مهمة لتعزيز المصالح المحلية؛ وإذا ما فعلت ذلك، يجب تصنيف الأمر عنصراً مميزاً للامركزية السياسية.

61 من غير الضروري أن تكون كل هذه المؤشرات حاضرة حتى يُصنّف نظام معين بوصفه "شديد المركزية" أو "شديد اللامركزية" في المتوالية السياسية. في الواقع، من المحتمل أن تكون بعض عناصر الإطار المذكور سابقاً غير متسقة فيما بينها. على سبيل المثال، من الصعب تصوّر نظام سياسي تحظى فيه المشاركة الشعبية بمستوى عالٍ مع وجود زعماء محليين يحظون بمستوى عالٍ من القوة القسرية.

البلديات، والمحافظون، وأعضاء المجالس التشريعية الوطنية والمحلية) والمؤسسات التمثيلية، والأحزاب السياسية وشبكات المحسوبية التي ترتبط بها<sup>(65)</sup>. إضافة إلى ذلك، يبدو أن تأكيدات القيمة عن ضرورة إجراء دراسة متزامنة للمؤسسات الإدارية والسياسية معاً، لم تُدمج في استبصاراته الرائدة بشأن التمييز الأساسي بين المنطقة والوظيفة.

بالانطلاق من حيث توقّف فيسلر، يوفر هذا التحليل إطاراً أكثر تكاملاً يمكن من خلاله فهم الكيفية التي تسهم من خلالها الهياكل الإدارية والسياسية في الأبعاد الإقليمية للأنظمة السياسية. ومثلما أوضحنا سابقاً، فإن الخطوة الأولى هي في تصوّر متواليتين متميزتين من المركزية في مقابل اللامركزية، تخص إحداهما المجال الإداري، وتخص الأخرى المجال السياسي. والخطوة التالية هي دمجهما، لأغراض توضيحية، في مصفوفة بسيطة مثنى مثنى (مع المركزية الإدارية في مقابل اللامركزية الإدارية على المحور الأفقي والمركزية السياسية في مقابل اللامركزية السياسية على المحور الرأسي). وفي المتواليتين معاً، يتطلب وضع الحالات في مواقعها تحليلًا تاريخيًا مقارنًا دقيقًا، وستكون ثمة صعوبات متأصلة في بلوغ الدقة. وبما أنه من غير الممكن فحص جميع الطرائق التي تتفاعل بها الهياكل الإدارية والسياسية، نقدم في هذه المصفوفة بعض الأمثلة التي تم تطويرها بإيجاز كما سيلي، وذلك بغرض توضيح الدرجة الواسعة من التباين القائم بينها.

وحتى لو لم ينته هذا التحليل إلى حلّ الصعوبات الإمبيقية، فإن تفكيك التحليل الخاص بالمجالين الإداري والسياسي ثم تجميعه لاحقاً يدفع ذلك في اتجاه وضوح مفاهيمي أكبر بشأن مسائل المركزية واللامركزية. ويمكن هذا التحليل أن يتجاوز التعميمات الشاملة الشائعة الاستخدام عن طبيعة النظام السياسي إجمالاً، ويميز على نحو أوضح الأبعاد الإقليمية للمجال الإداري من تلك الموجودة في المجال السياسي. وباستخدام هذه المصفوفة، يمكن مناقشة نوعين متميزين من نقاط التباين: ما يوجد منها بين الدول، وما يوجد داخل الدولة نفسها عبر فترات زمنية. وعند إجراء مثل هذه المقارنات، لا بد من ملاحظة أن هذه المصفوفة لا تدّعي القبض على جميع عناصر الاختلاف في الأنظمة السياسية - الإدارية. وإضافة إلى ذلك، ومثلما أكدنا في بداية هذه الدراسة، فإن التحليل الشامل بحق، للأبعاد الإقليمية لأي نظام سياسي، من المهم ألا يكتفي بفحص الهياكل الإدارية والسياسية، بل يفحص التأثير الذي تُحدثه البنى الاقتصادية والخصائص الاجتماعية والثقافية أيضاً.

تُترك في أيديهم قدرات اجتماعية واقتصادية وقسرية سلطة الدولة المركزية؛ 5. ثمة هيئة تشريعية وطنية تحظى بسلطة واسعة في اتخاذ القرار؛ 6. الهيئة التشريعية هي أحد فروع النظام الرئاسي؛ 7. جميع أعضاء المجالس التشريعية الوطنية منتخبون وليسوا معينين؛ 8. ثمة نظام انتخابي تعددي قائم على الدوائر الفردية؛ 9. جميع الأحزاب السياسية هي ذات نطاق محلي، وليس لديها سيطرة تُذكر على نظام العضوية فيها أو على المرشحين وأصحاب المناصب الذين يرشحون أنفسهم للانتخابات ويتولون مناصب باسمها؛ 10. تتعرض البيروقراطيات للاختراق من أنظمة المحسوبية<sup>(62)</sup>.

## رابعاً: تحليل الإداري والسياسي (ودمجهما)

ومثلما حاجنا في بداية هذه الدراسة، تميل التحليلات الخاصة بالمجالات الإدارية والسياسية إلى التعايش معاً من دون أن يوجد بينهما اشتباك؛ فالיום أيضاً لا يزال من الممكن العثور على "[إهمال] التفاعل بين الإدارة وعناصر أخرى من النظام السياسي" نفسه الذي تأسف له فيسلر قبل ثلاثة عقود<sup>(63)</sup>. ومثالاً على الحاجة إلى تحليل هذا التفاعل، يوضح فيسلر أنه "من المتصور أن الأجزاء التشريعية والسياسية اللامركزية من النظام تجعل السمات المركزية للجزء الإداري منه غير مهمة تقريباً". ولا يبدو أن فيسلر قد تبنى إطاراً يسمح بمقاربة أكثر اتساعاً، لكنه يؤكد أن الدراسة المحدودة لأجزاء معينة فقط من نظام سياسي إداري محدد هو "طريقة غير كافية بجلاء، لقياس درجة المركزية أو اللامركزية في النظام الحكومي برمتها"<sup>(64)</sup>. بعبارة أخرى، على الرغم من أن فيسلر يُظهر وعياً كبيراً بالتفاعل المستمر الحاصل بين السياسة والإدارة، يبدو أنه لم يقدم نموذجاً قادراً على الدمج بين الفاعلين الرئيسيين كالمسؤولين المنتخبين (رؤساء

62 على عكس التأكيدات القائلة إن المركزية مرتبطة بالسلطة، يجب ملاحظة أن خمساً فقط من الخصائص العشر لنظام سياسي شديد المركزية هي في جوهرها معادية للديمقراطية (الخصائص الأولى والثانية والثالثة والخامسة والسابعة على وجه التحديد). أما الخمس الأخرى فمتوافقة تماماً مع المبادئ الديمقراطية. وعلى عكس التأكيدات القائلة إن اللامركزية مرتبطة بالديمقراطية، تجدر الإشارة إلى أن إحدى الخصائص العشر للنظام السياسي شديد اللامركزية - الرابعة والخاصة بهيمنة الزعماء المحليين - هي في جوهرها معادية للديمقراطية، وأن أخرى - التاسعة؛ المتعلقة بالأحزاب السياسية الضعيفة ذات القاعدة الإقليمية - من المحتمل أنها تعزز ديمقراطية معينة جداً. ستتم مناقشة مشكلة الزعماء المحليين على نحو أكبر في الصفحات التالية. وعن الكيفية التي تسهم بها الأحزاب الضعيفة في مشكلات الحكم في البيئات الديمقراطية، ينظر:

Huntington, *Political Order in Changing Societies*; Atul Kohli, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

63 Fesler, "Centralization and Decentralization," p. 376.

64 Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," p. 554.

65 وبالمثل، تبدأ دراسة موجهة لمسؤولي البلدان النامية، أجرتها الأمم المتحدة عام 1962، بالتأكيد العام والشائع على أن "نظام اللامركزية لبلد ما هو فسيء ما مكونه من العديد من العناصر" الإدارية والسياسية. لكنها تمضي مع ذلك، في التركيز على الأول أكثر من الثاني، ولا توفر إطاراً لفحص التفاعل بين الاثنين.

|                     |                                                                                      |                                |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| أشد مركزية نسبياً   | أشد مركزية نسبياً                                                                    | أشد لامركزية نسبياً            |
|                     | الإدارة                                                                              |                                |
| أشد مركزية نسبياً   | <p>الصين منذ 1979</p> <p>إندونيسيا في حقبة سوهارتو</p> <p>بريطانيا في حقبة تاتشر</p> |                                |
| أشد لامركزية نسبياً | <p>الفلبين الديمقراطية</p> <p>البرازيل التسلطية</p> <p>تايلند الديمقراطية</p>        | <p>الصومال ما بعد عام 1991</p> |

مع اليسر الذي يتيح إدراك هذه الصعوبات، من الممكن الآن إجراء مسح موجز للأمثلة الواردة في المصنوفة<sup>(68)</sup>. في الربع العلوي الأيسر، ثمة حالات تكون فيها الهياكل الإدارية والسياسية شديدة المركزية. وإذا ركزنا على الفترة التي أعقبت توطيد سوهارتو لـ "النظام الجديد"<sup>(69)</sup> في السبعينيات، فمن الواضح تماماً أن إندونيسيا يمكن أن توضع في الربع الأعلى من الجهة اليسرى: فنجد هياكل تتكون من محافظات تعمل تحت إشراف وزارة قوية للداخلية (حيث خدم العديد من ضباط الجيش كمحافظين) والتي تضمن درجة عالية من الرقابة الإدارية انطلاقاً من جاكرتا، يرافقها ولاء الموظفين المدنيين قسرياً للنظام. كما أن ثمة العديد من جوانب النظام السياسي تتوجه بقوة نحو طرف النهاية في المتوالية حيث المركزية الشديدة: فنعثر على مسؤولين محليين وإقليميين معيّنين (أي غير منتخبين)،

ثمة عنصر رئيس آخر أغفل في هذه المصنوفة، وهو عنصر مهم جداً لكنه غالباً ما يجري إهماله عند الحديث عن التمايز بين الأنظمة السياسية - الإدارية؛ الكائن بين أكثر الأنظمة الإدارية بيروقراطية نسبياً وأكثرها باتريمونيالية نسبياً. فإذا ما حاولنا إدراج كل من ألمانيا الحديثة ونيجييريا الحديثة معاً في هذه المصنوفة، فسيكون من الضروري عدم تجاهل هذا الاختلاف الأساسي في طبيعة أنظمتها الإدارية<sup>(66)</sup>. ومثلما يؤكد التحليل السابق، تملك الدول القائمة على الشرعية العقلانية قدرة أكبر على مراقبة الأطراف والتحكم فيها مقارنة بتلك التي تتمتع بسمات باتريمونيالية قوية<sup>(67)</sup>.

66 يمكن التعرف إلى هذا الاختلاف من خلال بناء نموذج ثلاثي الأبعاد، لكن هذه النماذج غير ملائمة بطبيعتها عند إعادة صياغتها على الصفحة المطبوعة ثنائية الأبعاد.

67 وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المقارنة عبر الوطنية معقدة بسبب التباين الكبير المحتمل بين فاعلية الدولة والمتمثلة في: 1. درجة المركزية واللامركزية الإدارية؛ 2. مدى تأثير المسؤولين والهيئات السياسية باعتبارها عوامل في المركزية أو اللامركزية؛ 3. الدرجة التي تبلغها هيمنة الخصائص "العقلانية" أو "الباتريمونيالية". ومثلما هو حال الأحكام المتعلقة باستقلالية الدولة وقدرتها، يجب توخي الحذر الشديد عند توصيف الأبعاد الإقليمية لنظام إداري سياسي كامل. ولا يدعي هذا التحليل أنه حل مثل هذه الصعوبات، بل فقط شذب الفروق المفاهيمية اللازمة لإصدار مثل هذه الأحكام.

68 ولأن هذه الأمثلة معروضة بإيجاز، بهدف أساسي هو توضيح مجموعة واسعة من الاختلافات، نقدم للقارئ اعتذارنا المسبق عما ينتج منها حتماً من إجحاف يشمل الواقع الإمبريقي.

69 New Regime هو الاسم الذي أطلقه الرئيس الإندونيسي محمد سوهارتو (1967-1998) على فترة حكمه؛ تمييزاً من فترة حكم الرئيس السابق، أحمد سوكانو (1945-1967)، التي سُميت بالنظام القديم. (المترجمة)

طبيعة الإصلاح السياسي وسرعته<sup>(74)</sup>. لكن وعلى المستوى الإداري، نعث على درجة عالية من اللامركزية "دفعت" السلطة التقديرية في اتخاذ القرار والمسؤولية المالية إلى أسفل، بعيداً عن الوزارات والمكاتب المركزية في بكين، وفي اتجاه المستويات المتوسطة والدنيا من التسلسل الهرمي في الدولة"<sup>(75)</sup>. إن العلاقات بين المستوى المركزي والمستويات دون الوطنية للحكومة "لم تتغير بشكل كبير فحسب، بل تغيرت أيضاً بطرائق يصعب التراجع عنها"<sup>(76)</sup>.

بالانتقال إلى الربع السفلي الأيسر، نعث على مزيج من المركزية الإدارية واللامركزية السياسية. وهذه ليست حالة غير عادية؛ فمثلما لوحظ سابقاً، يستخدم فيسler هذا المثال في حثه على مزيد من الاهتمام بالتفاعل بين الإدارة والسياسة داخل "النظام الحكومي الشامل". وضمن هذا الربع، يمكن العثور على البلدان التي يقوم فيها المسؤولون المركزيون بتعزيز الإجراءات الرسمية التي تسعى لتشجيع المزيد من المسؤولية أمام المركز، لكن الصلاحيات التي تحظى بها هيئة تشريعية ذات أساس إقليمي قوي ونظام راسخ للمحسوبية السياسية تعني هيمنةً للأشكال اللامركزية للسلطة، وتقدم البرازيل في عهد التسلطية (1964-1985) مثالاً مفيداً في هذا الصدد. فمن الناحية الإدارية، شهدت هذه المرحلة مركزيةً على مستوى التمويل وصنع السياسات وزيادة تدخل برازيليا على مستوى الدولة<sup>(77)</sup>. لكن القصة تبدو أشد تعقيداً على المستوى السياسي؛ فعلى عكس بعض النظراء التسلطيين الآخرين في أي مكان آخر في القارة، أبقي الحكام العسكريون البرازيليون على الهيئات التشريعية، وأجروا انتخابات لجميع المكاتب المحلية والعديد من المناصب الحكومية والوطنية. ومع أن القيود الصارمة على سلطة المسؤولين والهيئات المنتخبة استمرت بطبيعة الحال، فإن وجودها المستمر وفّر العديد من الفرص التي صمدت من خلالها النخبة السياسية التقليدية. ومثلما يوضح هاكوبيان، فإن هذه النخبة "سيطرت على الشبكة الانتخابية الوطنية للحزب الموالي للحكومة، والذي كان في حد ذاته مزيجاً تخترقه

وفرص ضعيفة للمشاركة الشعبية، ومجالس محلية ضعيفة، ودرجة منخفضة من سلطة الأعيان، وسلطة قرار هشة يحظى بها برلمان وطني به أقلية معتبرة من الأعضاء المعيّنين ونظام التمثيل النسبي بالنسبة إلى المنتخبين، وأحزاب سياسية مقيدة وشديدة المركزية<sup>(70)</sup>.

ولتوضيح غياب ارتباط سببي واضح بين المركزية والتسلطية، من المهم أيضاً الإشارة إلى أن بريطانيا العظمى الديمقراطية في عهد مارغريت تاتشر تبدو مناسبة تماماً للربع الأيسر العلوي، حتى لو لم تشكل حالة تقع في أقصى الطيف. ومن الناحية التاريخية، كانت العناصر الرئيسة للنظام السياسي البريطاني شديدة المركزية، بدءاً من المبدأ الأساسي لـ "السيادة البرلمانية" امتداداً إلى الأحزاب السياسية المتناسكة والمركزية، إضافة إلى "الدائرة الانتخابية ذات الاستقلالية البيروقراطية" التي استبق ظهورها تهديد حق الاقتراع العام<sup>(71)</sup>. وقد جرت موازنة ذلك بتقليد قوي من المشاركة السياسية المحلية، ومسؤولين محليين منتخبين، ومجالس محلية راسخة. وعلى المستوى الإداري، لا تحظى بريطانيا كلها بتراث قوي يقوم على نظام المحافظات، وتتمتع الحكومات المحلية بدور راسخ وسلطة تقديرية كبيرة بشأن الإيرادات والإنفاق المحلي. ومع ذلك كله، شرعت لندن، خلال الثمانينيات، في التدخل على نطاق أوسع في العديد من المسائل التي كانت تخضع للسيطرة على المستوى المحلي في السابق، لا سيما في الشؤون المالية<sup>(72)</sup>. وكجزء من هذا "الهجوم على الحكومة المحلية"، فقد ألغي ثلثها<sup>(73)</sup>. وفي صلة ذلك بالمصفوفة، فإن إصلاحات تاتشر نقلت بريطانيا أعلى وإلى جهة اليسار في آن واحد.

ومن الأمثلة على دول تقع في الربع الأيمن العلوي نجد الصين ما بعد عام 1979، حيث استمر وجود مستوى عالٍ من المركزية السياسية وسط عملية اللامركزية الإدارية؛ إذ يحتفظ مسؤولو الحزب الشيوعي بدورٍ مهيمن في تحديد السياسة الوطنية، وثمة قيودٌ مستمرة على المشاركة السياسية المحلية، ولا يزال نطاق سلطة الهيئات التشريعية مقيداً جداً. وفي حين نعث على العديد من الطرائق التي يتغير بها النظام السياسي على المستويين الوطني والمحلي، تظل الأولوية الرئيسة للقيادة هي بناء قوة الحزب مع الحفاظ على إحكام السيطرة على

74 Minxin Pei, "Is China Democratizing?" *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 1 (1998), pp. 68-82.

75 Vivienne Shue, "State Power and Social Organization in China," in: Joel Samuel Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 73.

76 Gabriella Montinola, Yingyi Qian & Barry R. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, vol. 48, no. 1 (1995), p. 53.

77 F. Hagopian, "Traditional Politics Against State Transformation in Brazil," in: Migdal, Kohli & Shue (eds.), p. 44; Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society* (Westport, CT/ London: Praeger Publishers, 1999), p. 6.

70 Malley.

71 Shefter, p. 51.

72 Tony Byrne, *Local Government in Britain* (London: Penguin, 1990); John Stewart, "Developments in Central-Local Relations in England and Wales," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, no. 4 (1987), pp. 483-505.

73 للاطلاع على مناقشة حادة بشأن ازدهار مارغريت تاتشر Margaret Thatcher للحكومة المحلية ودعمها للسياسات المركزية، ينظر: Byrne, p. 347.

على الإشراف على المسؤولين الإقليميين والمحليين<sup>(83)</sup>. وحتى مع هذا التراث الضعيف للمركزية، فقد نقلت مبادرة اللامركزية الشاملة منذ عام 1991 مسؤولية وسلطة معتبرة من مانيلا إلى وحدات الحكومة المحلية. وفي الجانب السياسي، تتمتع الفلبين بالعديد من السمات الرئيسة للنظام اللامركزي: كانتخاب المسؤولين المحليين، ومجالس مقاطعات راسخة، وتقليد قوي من الزعامة المحلية، وهيئة تشريعية حازمة في كثير من الأحيان تعمل في نظام رئاسي، ونظام تعددية انتخابية قائم على الدائرة الفردية (لمجلس النواب)، وأحزاب ذات مؤسسية ضعيفة (لكنها تنتظم أغلب الوقت تقريباً على أساس الخطوط الوطنية بدلاً من الإقليمية)، ونظام قائم على المحسوبية طويل الأمد يمارس الكونغرس من خلاله قدرًا كبيرًا من السيطرة على البيروقراطية<sup>(84)</sup>.

### خامسًا: الكشف عن اللامركزية

سعيًا من خلال هذا المسح للأجزاء الأربعة في المصفوفة إلى توضيح درجة التباين الكبير الموجود في التفاعل بين الأنظمة الإدارية والسياسية. وفي الوقت نفسه، ثمة درس أكثر عمومية ينبثق من إطار العمل هذا؛ إذ اعتمادًا على موقع الدولة داخل المصفوفة، قد يكون ضرر استراتيجيات اللامركزية أكثر من نفعها؛ فتكون استراتيجيات اللامركزية منطقية جدًا، بطبيعة الحال، في السياسات التي سبق أن عرفت المركزية إداريًا وسياسيًا. لقد كان من شأن نقل السلطة إلى الحكومات المحلية الذي أحدثته حكومة العمال برئاسة توني بلير أن دفع بريطانيا العظمى إلى يمين المصفوفة؛ وأدى إنشاء المجالس الإقليمية إلى تحريكها في اتجاه أسفل المصفوفة (إلى موقع أكثر لامركزية من الناحية السياسية مما كانت عليه في سنوات ما قبل تاتشر. وأدت الإصلاحات الإدارية في أواخر سنوات حكم سوهارتو إلى نقل إندونيسيا إلى يمين المصفوفة إلى حد ما، ومن شأن الإصلاحات

شبكات الدعم الخاصة للزعماء المحليين وأوليغارشية الدولة". لقد عززت جوانب مهمة من استراتيجيات القادة العسكريين في واقع الأمر من موقع الأوليغارشية<sup>(78)</sup>.

أما الحالة الثانية فهي تايلند الديمقراطية في الوقت الحالي، حيث أدى الصعود الأخير للزعامة المحلية إلى تحريك البلاد من أعلى اليسار إلى الربع السفلي الأسفل. ففي أواخر القرن التاسع عشر، جعل الملك شولالونكورون Chulalongkorn (1868-1910) من المملكة مركزية من خلال اعتماد نظام المحافظات، وسيطر البيروقراطيون المدنيون والعسكريون في بانكوك على المملكة إلى حد بعيد في أوائل سنوات ما بعد الحرب، إلى درجة أن البلاد وُسمت بـ "النظام البيروقراطي"<sup>(79)</sup>. وفي حين ظلت الهياكل الإدارية مركزية تمامًا، فقد أدت قدرته "العرايين الريفين" على اغتنام فرص برلمانية جديدة في السنوات الأخيرة إلى تحويل سلطة سياسية كبيرة بعيدًا عن بانكوك وفي اتجاه المقاطعات<sup>(80)</sup>، بل حتى المواقع المعزولة سابقًا في وكالات صنع السياسة الاقتصادية لاسمها تغلغل التأثير الذي يمارسه البرلمانيون ورجال الأعمال الإقليميون<sup>(81)</sup>.

أخيرًا، في الربع الأيمن السفلي من المصفوفة، نجد البلدان التي لامركزية فيها في كل من السياسة والإدارة. وأقصى مثال في هذه الحالة هو الصومال ما بعد عام 1991، حيث فشلت الدولة المنهارة في تجسيد المركزية (يمكن العودة إلى مناقشة مان عن الدولة الحديثة) وهي تواجه بشدة قوة العشائر المدججة بالسلاح، حتى إن العاصمة نفسها طغت عليها "الفوضى والانظام"<sup>(82)</sup>. وضمن هذا الربع أيضًا، ولكن ليس في أقصاه بأي حال (أي إنها تقع إلى أعلى وإلى اليسار إلى حد بعيد) نجد الفلبين بعد عام 1986 تاريخ سقوط فرديناند ماركوس؛ إذ غالبًا ما تطلبت الهياكل الإدارية الفلبينية في فترة ما بعد الحرب موافقة مركزية حتى على أقل القرارات المحلية أهمية، لكن ما من تراث في نظام المحافظات، ولدى المركز قدرة ضعيفة

78 Hagopian, pp. 49-53.

79 Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

80 Benedict R. O'G Anderson, "Murder and Progress in Modern Siam," *New Left Review*, vol. 181 (May-June 1990), pp. 33-48; John T. Sidel, "Siam and Its Twin? Democratization and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines," *IDS Bulletin*, vol. 27, no. 2 (April 1996), pp. 56-63.

81 Pasuk Phongpaichit & Chris Baker, *Thailand: Economy and Politics* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995).

82 H. M. Adam, "Somalia: A Terrible Beauty Being Born?" in: William Zartman (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995), p. 78.

83 P.D. Hutchcroft, "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913," *Journal of Asian Studies*, vol. 59, no. 2 (2000), pp. 277-306.

84 Ibid.

يتألف مجلس الشيوخ الفلبيني من أربعة وعشرين عضوًا يُنتخبون على المستوى الوطني. ولا يفتح مثل ذلك المجال لشيوع ذهنية الهيمنة والنفوذ ذاتها كما لدى مجلس النواب، لكنه ينتج عددًا كبيرًا من المنافسين المحتملين للرئيس الحالي، ومن ثم يشجع على ظهور معارضة شديدة وحاسمة للرئاسة في كثير من الأحيان. فيما يتعلق بالزعامات في الفلبين، ونموذج الزعامات بصفة عامة، ينظر:

John T. Sidel, *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1999).

ينبغي أن تستند استراتيجيات اللامركزية إلى فهم قوي للطابع الموجود سلفاً للروابط ما بين العاصمة والريف. ولأسوء الحظ، غالباً ما تؤدي "الموضة" الحالية للامركزية إلى الافتراض أنها هدف ذو قيمة في حد ذاته، ويكون ثمة، في الغالب، فشل في التقييم المناسب للنظام السياسي - الإداري الخاضع للإصلاح، ويعود سبب ذلك جزئياً إلى ضعف المفردات المفاهيمية السائدة. وللأسف، يجب أن يكرّر اليوم تعليق فيسler الساخر بشأن بعض الدوافع غير المحسوبة؛ إذ يقول: "إن اللامركزية ليست مطلقة تماماً، وليست خالصة تماماً، ولا هي بالخير الذي يُعفي عالم السياسة من مسؤوليته متنبئاً مبدأً أنه 'كلما زادت اللامركزية، كان ذلك أفضل'" (87). وبالنسبة إلى المصنوفة، من المهم معرفة الربع الذي تقع فيه الدولة قبل تحديد ما إذا كان ينبغي المضي في اللامركزية؛ فإذا ما تقرر العمل بها (وثمة بالتأكيد العديد من المواقع التي يمكن فيها لتوليفات مختلفة من اللامركزية الإدارية والسياسية أن تعزز أهدافاً ديمقراطية وتنموية قيمة)، فلا بد حينها من تحديد أفضل طريقة لإنجازها.

سيجد الكثيرون، بطبيعة الحال، أن التأكيد على أن المركزية يمكنها في بعض الحالات أن تعزز بالفعل من الديمقراطية هو فكرة تنطوي على إشكالية. يقدم دايوند في كتابه *تطوير الديمقراطية* *Developing Democracy* ما يمكن اعتباره "حالة اللامركزية" الأفضل حجية والأكثر وضوحاً ضمن الأدبيات السائدة، وفيه يستعرض خمس طرائق يمكن من خلالها "تعميق اللامركزية وترسيخ الديمقراطية في الدول الكبرى" وذلك من خلال: رعاية القيم الديمقراطية، وزيادة المساءلة والاستجابة للمصالح المحلية، وتوفير قنوات جديدة للوصول إلى أولئك الذين تعرّضوا للتهميش في السابق، وتعزيز قدرة الحكومة المركزية على الرقابة، وإتاحة الفرص للمعارضة للحصول على جزء من السلطة السياسية (88). ثم ينتقل بعد ذلك إلى الاعتراف بخمسة "مآزق للامركزية" (89)، منها قدرتها على: إنشاء الجيوب المحلية للتسلطية أو تعميقها، وتشجيع التعصب تجاه الأقليات، وتفاقم اللامساواة، والتشجيع على الهدر والتبذير، وتنمية وعي عرقي أو وطني أكبر (90). ويشير أيضاً إلى أن اللامركزية تواجه العديد من التحديات المهمة، منها ضعف قدرات الدولة على جميع المستويات، والجدوى المالية الهشة لوحدة الحكومة المحلية، وصعوبات في تحديد الحجم الأمثل للحكومة المحلية، ومشكلات تتعلق بالتغلب على موروثات

الواسعة التي اعتُمدت في فترة ما بعد سوهارتو تحريك البلاد نحو موقع أقل مركزية بكثير على المتواليات السياسية (85).

”

إن قرار اللامركزية، إدارياً و/أو سياسياً، في نظام سياسي، هو عملية سياسية بطبيعتها، تشمل عمومًا مصالح متنوعة كالقادة على المستوى الوطني، والسياسيين المتنافسين، والبيروقراطيين المركزيين، والقادة المحليين، والمناحين الخارجيين. لكن من الناحية المثالية، ينبغي أن تستند استراتيجيات اللامركزية إلى فهم قوي للطابع الموجود سلفاً للروابط ما بين العاصمة والريف

”

في المقابل، ثمة أهمية خاصة لاستراتيجيات اللامركزية في البلدان التي تقع في الجزء السفلي من المصنوفة، وخاصة إذا كانت: 1. في الربع الأيمن السفلي؛ و/أو 2. تُظهر هياكلها سماتٍ باتريمونياليةً على نحو بعيد. بعبارة بسيطة "لا يمكن أن تكون ثمة لامركزية سليمة حتى تسبقها مركزية في البداية" (86). وحيث يمارس الزعماء المحليون سلطةً قسرية كبيرة، قد ينتهي الأمر إلى تعزيز القوى المعادية للديمقراطية، في حين قد تعزز بعض إجراءات المركزية (كتقييد الجيوش الخاصة) الديمقراطية في واقع الحال. وبالمثل، قد تعوق البرامج التي لا تنتهي إلّا إلى تقوية أولئك الذين يحتكرون الموارد المحلية إلى إعاقة الأهداف التنموية، بحيث تكون الحكومة المركزية هي المؤسسة الوحيدة في الدولة بأكملها القادرة على إضفاء الطابع الديمقراطي على مسألة بلوغ الموارد على المستوى المحلي.

إن قرار اللامركزية، إدارياً و/أو سياسياً، في نظام سياسي، هو عملية سياسية بطبيعتها، تشمل عمومًا مصالح متنوعة كالقادة على المستوى الوطني، والسياسيين المتنافسين، والبيروقراطيين المركزيين، والقادة المحليين، والمناحين الخارجيين. لكن من الناحية المثالية،

87 Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," p. 549.

88 Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, pp. 121-132.

89 Ibid., p. 132.

90 Ibid., pp. 132-138, 57-155.

85 Malley; Diarmid O'Sullivan, "Indonesia's Regions Experience a Rush of Power," *Financial Times*, 27/4/2000.

86 Appleby, p. 46.

ويؤكد فيسler أن العمل المركزي هو مفتاح النجاح حتى حين تكون اللامركزية هي الاستراتيجية المختارة: "من أكثر جوانب اللامركزية إثارةً للفضول هي المسؤولية التي يجب أن تتحملها الحكومة الوطنية لضمان تحقيق الأهداف التي من المفترض أن تخدمها اللامركزية، وفق ما تقول به النظرية. فغالبًا ما يكون التشريع الوطني، الذي يعلو على الاعتراضات المحلية ويتم تنفيذه عبر إجراءات إدارية وطنية، مطلوبًا لإضفاء الطابع الديمقراطي على اختيار المسؤولين المحليين، وإنشاء وحدات حكومية محلية قابلة للحياة وفق الحجم والموارد وتنوع المصالح التي تُعد شروطًا مسبقة للحكم الذاتي المحلي الفعال، وتعيين الموظفين المهرة وتدريبهم للإدارة المحلية، والحد من الفساد وتنظيم الممارسات المالية، وتوفير الإعانات من الإيرادات الوطنية قصد المساعدة في تمويل الجماعات الأشد فقرًا. وغالبًا ما يجري تجاوز التناقض القائم هنا من خلال فكرة الاحتفاء بأن الأمر كله هو من أجل هدف جيد هو اللامركزية"<sup>(91)</sup>.

وقد يصعب التغلب على المهمات المطروحة في حالة البلدان التي بدأت استراتيجيات اللامركزية دونها قاعدة صلبة من المركزية المسبقة<sup>(92)</sup>.

ومن ناحية تقنية إلى حدٍّ ما، تتطلب الصياغة الاستراتيجية لمبادرات اللامركزية أيضًا النظر في تمييز فيسler الأساسي بين المنطقة والوظيفة؛ فتأثير اللامركزية الإدارية في نظام قائم على المنطقة في المقام الأول سيوفر فرصًا لآليات المشاركة السياسية المحلية تختلف عن اللامركزية الإدارية في نظام يقوم على الوظائف. ولنتذكر أن نظام المحافظات يرتبط ارتباطًا وثيقًا بالتسلطية؛ إذ يمثل المحافظ الحكومة بأكملها داخل منطقة ما، والمهمات الرئيسة التي يضطلع بها عمومًا هي استخراج الإيرادات والحفاظ على القانون والنظام العام. ويوفر نقل السلطة داخل نظام المحافظات وسائل جاهزة يمكن من خلالها للهيكل الديمقراطية المحلية أن تتولى المسؤوليات "العامة" التي كان يشرف عليها المحافظ في السابق؛ ولا تمنح اللامركزية في النظام القائم على الوظيفة المشاركة السياسية المحلية، لكنها ستشمل بالضرورة شريحة أضيق من المواطنين (على نحو ما يوجد في مجالس المواطنين التابعة لمحافظات الأراضي في الولايات المتحدة على سبيل المثال). ومن المفارقات الملاحظة أن نظام المحافظات قد يكون الشكل الأكثر

التسلطية<sup>(91)</sup>. وفي خضم هذا التحليل المتوازن بعناية، يُجلى بوضوح شديد كيف أن اللامركزية ليست دواء لكل داء، مركزًا على حالة البرازيل بعد عام 1985 باعتبارها مظهرًا بارزًا للفشل<sup>(92)</sup>.

ومع ذلك، فإن تحليل دايهوند برمته يقوم بوضوح على افتراض أن اللامركزية هي الاستراتيجية الصحيحة. وحتى مع اعترافه بأن اللامركزية قد تؤدي إلى تفاقم مشكلات كبيرة كـ "جيوب التسلطية"، فإن الحجة العكسية التي يقدمها (وهي أن تدابير المركزية قد تؤدي في واقع الأمر إلى نتائج فضلى في بعض الحالات) تحظى مع الأسف بحجة ضعيفة. بعبارة أخرى، يصل دايهوند بالتحليل إلى ما هو أبعد من مقولة الإيمان بالصلاحية التامة الذي يتبناه غيره من دعاة اللامركزية، إلا أن وصفاته تصطبغ ببعض ألوان هذا الطابع الاعتقادي. فهو يشير ضمناً إلى أن "الثقافة والسياسة" قد لا تتآلفان دومًا مع نقل السلطة، لكنه يؤكد عمومًا أن "الحل لمزلق اللامركزية وأمراضها ليس المركزية، بل التمكين"، وذلك من خلال مشاركة محلية أوسع وإجراءات حكومية شفافة وصحافة حرة، وكذلك "التوازن" لضمان أن الحكومات المركزية يمكن أن تتدخل على المستوى دون الوطني لحماية حقوق الأقليات وسيادة القانون<sup>(93)</sup>. كما يخلص إلى أن "الحكومة المركزية قد تكون فعالة أو لا تكون، لكنها في جوهرها أقل ديمقراطية. ويمكن للحكومة أن تكون قادرة على الاستجابة، وتمثيلية، وخاضعة للمساءلة حقًا؛ فقط إذا جرى نقل السلطة السياسية فيما يخص بعض القضايا والوظائف الحكومية إلى مستويات أدنى، منتخبة بطريقة ديمقراطية"<sup>(94)</sup>.

صحيح أن جوانب معينة من المركزية تتلاءم بوضوح مع التسلطية (مثلما توضحه الحالة القصوى للمركزية السياسية المذكورة سابقًا). ومع ذلك، تتوافق جوانب أخرى من المركزية تمامًا مع المبادئ الديمقراطية، كطابع المركز السياسي الذي تمثله الحكومة البرلمانية، والنظم الانتخابية النسبية، والأحزاب السياسية الوطنية المتناسكة. وإضافة إلى ذلك، قد يُظهر نظامٌ سياسي شديد اللامركزية، من الناحية السياسية، سماتٍ غير ديمقراطية بصورة لافتة، أبرزها انتشار الزعامات المحلية. وفي هذه الحالات، قد يكون من الضروري معارضة الاعتقاد النظري السائد والاعتراف بأن بعض إجراءات المركزية ضرورية لعملية الديمقراطية.

95 Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," p. 549.

96 يوافق دايهوند على أن الدول المركزية الضعيفة تمثل تحديات كبيرة أمام اللامركزية، لكنه لا يمضي قدمًا في تقديم تحذير لرعاة هذه الدول ممن قد يفكرون في استراتيجيات اللامركزية. وفقط فيما يتعلق بـ "عدد قليل من البلدان كالبرازيل"، يقترح أن تعزيز قدرة الدولة يعتمد على تقوية المركز مقابل المستويات دون الوطنية للحكومات، ينظر: Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, p. 139.

91 Ibid., pp. 138-145.

92 Ibid., p. 160.

93 Ibid., pp. 120, 137.

94 Ibid., p. 195.

## خاتمة

تواجه جميع الدول الديمقراطية المعضلة ذاتها، وهي: كيفية تشكيل أنظمتها السياسية - الإدارية بطرائق تعزز قيم الحكم المحلي وأهداف المجتمع الوطني في الوقت ذاته. وصارت اللامركزية بالنسبة إلى الكثيرين وصفةً موحدة لا بد من الاعتماد عليها عبر مجموعة واسعة ومتنوعة من السياقات الوطنية. لقد سعيَتْ في هذه الدراسة إلى تطوير إطار عمل مبدئي ينقل النقاش بعيداً عن مقولات الإيمان بالصلاحيات وما تخلّفه من أفكار، نحو تقييم أدقّ للأبعاد الإقليمية لكل من السلطة والقوة. وبالاعتماد على مجالات علمية متنوعة، بدأتُ ببناء متواليتين متميزتين من المركزية في مقابل اللامركزية، إحداها خاصة بالمجال الإداري، والأخرى تتعلق بالمجال السياسي. لقد حاولتُ التغلب على ما اعتُبر تقسيماً قديماً الأمد للعمل بين دراسة كل من النظم الإدارية والنظم السياسية، وذلك من خلال دمج المتواليتين في إطار واحد قادر على إظهار العناصر الحاسمة في التفاعل بين هذين المجالين. ولا يشجع هذا الإطار على إجراء مقارنة أكثر دقة للاختلافات الهائلة الموجودة في الأبعاد الإقليمية لأنظمة السياسة - الإدارية فحسب، بل يلقي الضوء أيضاً على الحاجة البسيطة (والمهملة في الغالب) إلى تشكيل استراتيجيات للإصلاح تتوافق بعناية مع طابع العلاقات الموجودة سلفاً بين المركز والجماعات المحلية. وفي هذا أوضح تحليلياً أنه حين يمارس الزعماء المحليون قدراً كبيراً من القوة القسرية والسوسيو - اقتصادية في المقاطعات، لا بد حينها من التعامل مع استراتيجيات نقل السلطة بحذر شديد.

إن قضايا المركزية واللامركزية معقدة بالفعل، ومن المستحيل إثبات الطرائق غير القابلة للحصر التي تتفاعل بها الهياكل الإدارية والسياسية فعلياً على طول الخطوط الإقليمية. لذلك، لا يسعى التحليل الذي تقدمه هذه الدراسة إلى إنكار هذه التعقيدات عبر إنشاء نموذج شحيح لا علاقة له بالواقع الإمبريقي؛ بل كانت استراتيجيتي بدلاً من ذلك هي إنشاء إطار عمل مفاهيمي أولي يهدف إلى توفير مفردات مفاهيمية أوضح لتحليل التباين الكبير الموجود فعلياً. وإضافة إلى ذلك، انصبّ هدفي على تعزيز التقييم الدقيق للظروف التي يمكن أن تسهم فيها اللامركزية على نحو واقعي في تحقيق أهداف ديمقراطية وتنموية مهمة. وثمة حاجة إلى مزيد من البحث من أجل تحديد أفضل للوزن والأهمية النسبية لعناصر التباين على المتواليتين ومزيد من التفصيل (حتى مع احتمال أن يظل القياس الدقيق هدفاً بعيد المنال)، ولفهم طابع التفاعل المتباين جداً بين المجالين على نحو أفضل. والأهم من ذلك كله، يتطلب هذا الإطار الأولي للتحليل اختباراً وتنقيحاً يتيح بحثاً دقيقاً قائم على أسس

تطوراً للمركزية الإدارية ويوفّر أساساً ممتازاً لظهور الديمقراطية المحلية لاحقاً.

وبقطع النظر عن الظروف التاريخية الدقيقة التي سبقت عملية اللامركزية، يجب الاعتراف بأن ظهور الهياكل المحلية للحكم لا يمكن تحليله بصورة منفصلة عن تلك التي نشأت في المركز. ومثلما يجادل فرانسيسكو كيالبرغ في تحليله للديمقراطيات الغربية، فإن تطوير الحكومة المحلية وكذلك زيادة اهتمام الحكومة المركزية بالشؤون المحلية كانا جزءاً من التوسع التاريخي العام لهياكل الدولة. وفي هذه العملية، "صارت الحكومة المحلية أشد ارتباطاً بمجال الحكومة المركزية"<sup>(97)</sup>، إذ يعتبر العلاقات بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية نظاماً مترابطاً للحكم، ليشعر في إلقاء الضوء على ثلاث مجموعات من القيم التي تكمن وراء مفهوم الحكم الذاتي: 1. منح المجتمعات المحلية الحرية - أو الاستقلالية - لتحديد أولوياتها الخاصة؛ 2. تشجيع المشاركة النشطة للمواطنين في الشؤون المحلية، "[كهدف] في حد ذاته و[كأداة] لتعزيز الديمقراطية في المجتمع إجمالاً"؛ 3. تعزيز الكفاءة بالاعتماد جزئياً على مبدأ أن المجتمعات المحلية سيكون لديها قدرة أكبر على التعامل مع القضايا ذات الطابع المحلي<sup>(98)</sup>. ومع ذلك، فإن هذه القيم تتنافس باستمرار مع الحاجة إلى "توجيه مركزي" لدعم الأهداف الوطنية: كدعم سيادة القانون، وضمان استخدام الأموال العامة بكفاءة، وتعزيز المساواة بين المناطق، والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي (أي مواجهة الإسراف المتأني من الحكومات المحلية)<sup>(99)</sup>. ويذكرنا كيالبرغ، من ثم، أنه فيما يتصل بتشكيل العلاقات بين العاصمة والريف لا توجد إجابات سهلة، وما من نقطة يمكن عندها تحقيق توازن ثابت بين السلطة والقوة<sup>(100)</sup>.

97 Francesco Kjellberg, "The Changing Values of Local Government," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 540, no. 1 (1995), p. 43.

98 Ibid., p. 45.

99 يمكن العثور على تأكيد لمفهوم "التوجيه المركزي" Central Steering في أعمال جون ستيفارت مل، الذي يشار إليه في الغالب بوصفه مؤيداً قوياً للإدارة اللامركزية: "ينبغي أن يكون العمل الرئيس للسلطة المركزية هو إعطاء التعليمات، أما السلطة المحلية فتتفادها [...] لأننا حين نرغب في الحصول على مدرسة جيدة؛ لن نستبعد المعلم"، ينظر: Stewart, pp. 19-118. وعلى المنوال نفسه، خلص هولمز وسنشتاين إلى أن "المعاملة المتساوية أمام القانون لا يمكن تأمينها على إقليم شاسع من دون فاعليات Agencies بيروقراطية ممركة فعالة وذات صدقية نسبياً قادرة على خلق الحقوق وإنفاذها". عن التهديدات التي قد تشكلها اللامركزية على أهداف الاقتصاد الكلي وأهداف أخرى، ينظر: Holmes & Sunstein, p. 58.

100 Ibid., pp. 40-50.

## المراجع

- Anderson, Benedict R. O'Gorman. "Murder and Progress in Modern Siam." *New Left Review*. vol. 181 (May-June 1990).
- Appleby, Paul H. *Big Democracy*. New York: Alfred E. Knopf, 1945.
- Barkan, Joel. *Decentralization, Democratization, Deja Vu? Lessons from Anglophone Africa*. Unpublished manuscript.
- Bennett, R.J. *Geography of Public Finance: Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance*. London/ Methuen: Routledge Kegan & Paul, 1980.
- Blair, Harry. "Assessing Democratic Decentralization: A CDIE Concept Paper." Paper prepared for U.S. Agency for International Development. Bureau for Policy and Program Coordination. Center for Development Information and Evaluation. Program and Operations Assessment Division (1995).
- \_\_\_\_\_. "Supporting Democratic Local Governance: Lessons from International Donor Experience- Initial Concepts and Some Preliminary Findings." Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association. San Francisco, 29/8-1/9/1996.
- Callaghy, Thomas M. *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press, 1984.
- Cohen, John & Stephen Peterson. "Methodological Issues in the Analysis of Decentralization." *Development Discussion Paper*. no. 555. Harvard Institute for International Development (1996).
- Connor, Walker. *Ethnonationalism: The Quest for Understanding*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Conyers, Diana. "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?" *Public Administration and Development*. vol. 3, no. 2 (April-June 1983).

تاريخية وعلى جهد مقارن يبحث في العلاقات بين المركز والجماعات المحلية في مختلف الدول. وحيث لا يزال ثمة الكثير مما يتعين القيام به، يهدف هذا الإطار إلى توفير أساس مفيد لمزيد من العمل؛ فإذا أُريد للإصلاحات المعاصرة أن تنجح، لا ينبغي أن تستند إلى الإيمان بالصلاحية فحسب، بل إلى التحليل المتبصر أيضاً. فلا ينبغي للعلوم السياسية أن تستمر في التعثر بسبب فشلها في تقديم إطار مفهومي واضح للأبعاد الإقليمية للسلطة والقوة، لا سيما مع التقدم الذي تشهده مبادرات اللامركزية في جميع أنحاء العالم.

- Human Rights Watch. *The Struggle for Land in Brazil: Rural Violence Continues, An Americas Watch Report*. New York: Human Rights Watch, 1992. at: <https://bit.ly/3ARxsOS>
- Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT/ London: Yale University Press, 1968.
- \_\_\_\_\_. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.
- Hutchcroft, P.D. "Colonial Masters, National Politicos, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913." *Journal of Asian Studies*. vol. 59, no. 2 (2000).
- Jones, George W. (ed.). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- King, Desmond & Gerry Stoker (eds.). *Rethinking Local Democracy*. London: MacMillan Press, 1996.
- Kjellberg, Francesco. "The Changing Values of Local Government." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. vol. 540, no. 1 (1995).
- Kohli, Atul. *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Kristol, Irving. "Decentralization for What?" *The Public Interest*. vol. 11 (Spring 1968).
- Lieberman, Victor. "Local Integration and Eurasian Analogies: Structuring Southeast Asian History, c. 1350-c. 1830." *Modern Asian Studies*. vol. 27, no. 3 (July 1993).
- Maass, Arthur (ed.). *Area and Power: A Theory of Local Government*. Glencoe, IL: Free Press, 1959.
- Diamond, Larry, Juan Linz & Seymour Martin Lipset (eds.). *Politics in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Dillinger, William. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. Urban Management Programme. Washington, DC: The World Bank, 1994.
- Ertman, Thomas. *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Fainsod, Merle. *How Russia Is Ruled*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1963.
- Fesler, James W. "Approaches to the Understanding of Decentralization." *The Journal of Politics*. vol. 27, no. 3 (August 1965).
- Grosenick, Leigh E. (ed.). *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues*. Washington, DC: American Society for Public Administration, 1973.
- Hale, Henry. "The Regionalization of Autocracy in Russia." *Policy Memo*. no. 42. Ponars Eurasia. 23/7/2012. at: <https://bit.ly/3xUULWq>
- Heady, Ferrel & Sybil L. Stokes (eds.). *Papers in Comparative Public Administration*. Ann Arbor, MI: University of Michigan, 1962.
- Holmes, Stephen & Cass R. Sunstein. *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton & Company, 1999.
- Horowitz, Donald L. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press, 1985.

- Rondinelli, Dennis A. "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis." *Public Administration and Development*. vol. 3, no. 3 (1983).
- Rudolph, Lloyd I. & S.H. Rudolph. "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy." *World Politics*. vol. 31, no. 2 (January 1979).
- Scott, James C. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia." *American Political Science Review*. vol. 66, no. 1 (March 1972).
- \_\_\_\_\_. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.
- Shah, Anwar. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies." *Policy and Research Series*. no. 23. The World Bank (June 1994). at: <https://bit.ly/3sql85p>
- Shefter, Martin. *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- Sidel, John T. "Siam and Its Twin? Democratization and Bossism in Contemporary Thailand and the Philippines." *IDS Bulletin*. vol. 27, no. 2 (April 1996).
- \_\_\_\_\_. *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- Sills, D.L. (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, 1968.
- Skowronek, Stephen. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Malley, M. "Resource Distribution, State Coherence, and the Changing Level of Political Centralization in Indonesia, 1950-1997." Ph.D. Dissertation. University of Wisconsin-Madison. Wisconsin, 1999. (Unpublished)
- Mann, Michael. *The Sources of Social Power*, vol. 1: *A History of Power from the Beginning to AD 1760*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- Manor, James. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
- Migdal, Joel Samuel, Atul Kohli & Vivienne Shue (eds.). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*. vol. 48, no. 1 (1995).
- Parry, G. (ed.). *Participation in Politics*. Totowa, NJ: Rowan & Littlefield; Manchester: Manchester University Press, 1972.
- Phongpaichit, Pasuk & Chris Baker. *Thailand: Economy and Politics*. Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995.
- Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- Riggs, Fred W. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Roett, Riordan. *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*. Westport, CT/ London: Praeger Publishers, 1999.

Smith, Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. Winchester: George Allen & Unwin, 1985.

Snyder, Richard. "After Neoliberalism: The Politics of Reregulation in Mexico." *World Politics*. vol. 51, no. 2 (1999).

Stewart, John. "Developments in Central-Local Relations in England and Wales." *International Review of Administrative Sciences*. vol. 53, no. 4 (1987).

Stoner-Weiss, Kathryn. "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia." *Post-Soviet Affairs*. vol. 15, no. 1 (1999).

Tilly, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell Publishers, 1992.

Weber, Max. *Economy and Society*. Berkeley, CA: University of California Press, 1978.

Willis, Eliza, Christopher da C.B. Garman & Stephan Haggard. "The Politics of Decentralization in Latin America." *Latin American Research Review*. vol. 34, no. 1 (1999).

Young, Crawford (ed.). *Ethnic Diversity and Public Policy: A Comparative Inquiry*. New York: St. Martin's Press, 1998.

Zartman, William (ed.). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1995.