

*Paul D. Hutchcroft | بول د. هوتشكروفت

**Translated by Aoumria Soltani | ترجمة عومرية سلطاني

المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة:

تقييم الأبعاد المناطقية 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 تقدم الدراسات الأكاديمية حتى الآن إطاراً شاملًا 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 تعيينات المركزية واللامركزية في الإدارة والسياسة وتحليلها. تبدأ الدراسة بتطوير متاليتين متمايزتين من المركزية/اللامركزية الإدارية والسياسية، ثم تجتمعان معًا بعد ذلك في مصفوفة واحدة تسمح بالقاء الضوء على مجموعة واسعة من الاستراتيجيات والنتائج التي تتبثق من التفاعل المعقّد بين المجالين. يمكن القول إن أصوات استراتيجيات المركزية قد تكون أكثر من منفعتها بحسب موقع البلد المعنى داخل المصفوفة، إذ إن استراتيجيات نقل السلطة تكون إشكالية، وبصورة خاصة في البيئات التي يوجد فيها زعماء محليون أقوياء، ويجب ألا تجري تجربتها أبداً دونها تحليل دقيق لطابع العلاقات المركزية المحلية الموجودة سلفاً.

كلمات مفتاحية: المركزية، اللامركزية، القوة، السلطة، الالتركيز، 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 والغير الاجتماعي، جامعة أستراليا الوطنية، كانبرا.

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

Algerian Translator.

Email: omriasoltani@gmail.com

** مترجمة جزائرية.

*** 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^(١)

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 "تبعد 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"⁽⁵⁾. وبعد عقدين من الزمن، لاحظ باحث آخر أن "الجميع يعرف تقريباً ما تعنيه اللامركزية، لكن تعريفها بدقة يتير مشكلات، لأنها يمكن استخدامها بعد من الطائق المختلفة وفي سياقات شديدة الاختلاف"⁽⁶⁾. 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 حقيقة للعالم.

ودونما إنكار للنتائج الإيجابية الهائلة التي تتيحها اللامركزية، ليس الإيمان بنجاعتها وحده بكافٍ أساساً للمبادرات السياسية الحالية. وفي الواقع، أظهرت التجارب الحديثة في أماكن متباعدة كالبرازيل وروسيا أن استراتيجيات نقل السلطة إلى كيان أدنى يمكن أن يكون لها في بعض الأحيان عواقب معيبة جداً⁽⁷⁾. ومثلما سنين في هذه الدراسة، يجب

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، أقيـيـلـيـمـ علىـلـوـمـ عـلـىـ تـجـاـزـوـاتـ الـأـمـرـكـيـةـ بـسـبـبـ الـاـخـلـالـاتـ الـمـالـيـةـ الشـدـيـدةـ التـيـ سـهـمـتـ بـصـورـةـ أـسـاسـيـةـ فـيـ الـمـشـكـلـاتـ الـاـقـتصـادـيـةـ الـأـخـرـىـ،ـ يـنـظـرـ:ـ 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.

قد تحدى المحافظون، ورؤساء البلديات، وهم من يملكون شخصيات محورية في الشركات الانتاجية، التي تعكس القوة المحلية على المستوى الوطني، سلطة المسؤولين التنفيذيين على الموظفين على نحو متوازن، واجتاحت مشكلات العنف الوظيفي العديد من المناطق، وارتهنت برامج الإصلاح الراعي التي أقرتها الحكومة المركزية بارادة المالك المحليين وفرقهم الخاصة بما، الحال المسلمين، أو المستولئوس، Pistoleiros، ينـظـرـ:

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، حلَّ محل التفاؤل المبكر بشأن نقل السلطة إلى المقاطعات فلقَّ بشأن "إضفاء طابع الإقليمي على التسلطية": فقد برع القادة المحليون بتوسيع في تسليح جماعات المعارضة، والتتابع بالعمليات الديموقراطية (خاصة في المناطق الريفية)، وتجاهل التوجيهات السياسية الصادرة عن المركز، ووجب الإيرادات القادة منه، والاتفاق 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).

في العقود الأخيرة، اعتبرت لامركيزية الوظائف الحكومية وفي أحيان عدة "فكرةً عصريةً جداً"، وأحدّ صيغات الموضة، و"موضة عصرنا"⁽²⁾. ولأن هذا التوجه حظي بالتأييد في الأوساط الأكademية كما على مستوى السياسات، يسعى العديد من البلدان لتنفيذ برامج اللامركيزية باعتبارها وسائل لتعزيز الأهداف الديمقراطية والإيمانية على حد سواء. ووفقاً للدراسة أجراها البنك الدولي عام 1994، فإن ثلثاً 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 حكمية محلية⁽³⁾. ويوضح لاري داميوند أن هذه "الموجة من اللامركيزية السياسية المنتشرة في جميع أنحاء العالم منذ السبعينيات نتجت من مجموعة متنوعة من الضغوط، منها الأداء الحكومي الضعيف، والتتوسيع الحضري، والانتقال الديمقرطي، والتحولات في استراتيجيات المانحين الدوليين، والمطالب المجتمعية"⁽⁴⁾.

ولسوء الحظ، يبدو أن العديد من هذه المبادرات تستند، في الغالب، إلى الإيمان بنجاعتها أكثر من استنادها إلى أسس مفاهيمية قوية أو تحليل دقيق للتجارب التاريخية والمقارنة. وفي حين كرس المنشرون 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 تمت عبر الأقاليم. ويقدم الباحثون المختصون في دراسات تشکل الدولة استعارات

١ أود أنأشكر برنامج الزمالة الدولية لما بعد الدكتوراه ACLS /SSRCNEH وجنة أبحاث كلية الدراسات العليا بجامعة ويسكونسن لدعم البحث والكتابة في هذه الدراسة. وأنا ممتن، فيما ينصل بالتعليق التالي التي أسمحت في الأفكار الواردة فيه لكل من بينديكت أندروسن، ولاري دايموند، دونالد إيمرسون، وإدوارد فريدمان، وإننا لابرا هوشنكروفت Edna Labra Hutchcroft، وأتولوكو هيلى Kim Ninh Kohli، وديفيد ليني David Leheny، ومايكيل مالي Michael Malley، وكيم نيه Atul Kohli، سوزان روز أكمان Susan Rose-Ackerman، وإدوارد شاتر Edward Schatz، وجيمس سكوت Crawford Young، وجون سيدل John Sidel، وغراهام ويلسون، وكروفورد بونغ Crawford Young، والباحثين المحفوظة أسمااؤهم في دورية Governance، وأعضاء لجنة خارجية ربيع ١٩٩٩ حول تشكيل الدولة وال العلاقات بين الدولة والمجتمع في جنوب شرق آسيا. كما حظيت بمساعدة بحثية قيمة من لدن كل من غوندولين فييسين Cedric Jourde، وسیدرک بورڈ Rachel DeMotts، وراسيل ديموسن، وإن كان ثمة أمثلة ودت، فهو، طبعة الحال تقع تحت طائلة مسؤولية، 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 من يسعون لتقدير الظروف التي تسهم فيها اللامركزية بصورة واقعية في تحقيق أهداف ديمقراطية وتنمية مهمة. وفي القسم الخامس، أعتمد على إطار العمل الخاص في لأجادل بأن استراتيجيات نقل السلطة إلى مستويات لامركزية تطوي على مشكلات، خاصةً في البيئات التي يتمتع فيها الزعماء المحليين بسلطة كبيرة في المقاطعات، ولا ينبغي أبداً تجربتها من دون تحليل دقيق للطابع الموجود سلفاً للعلاقات المركزية المحلية. وأسقفت في الخاتمة مسارات أخرى للبحث، وأؤكد على ضرورة استكمال الملاحظات العامة بفحص تاريخي عميق للديناميات الإقليمية للسياسة والإدارة في الحالات الفردية. وإنني لأأمل، من خلال تشجيع تطوير إطار مفاهيمي واضح، أن أسمهم في الجهود المبذولة لتحليل العلاقات بين العاصمة والمقاطعة وإعادة تشكيلها، في أماكن متابعته عبر العالم.

قبل متابعة هذه الدراسة، ثمة من المحاذير اثنان مهمان أوردهما بالترتيب. أولاً، في حين يقتصر تركيز هذا التحليل على التعقيدات المتصلة بالإقليم في المجالين الإداري والسياسي، أجدرني مدرگاً تماماً أن فحص أي نظام سياسي يتطلب اهتماماً رصيناً بالكيفية التي تمارس بها الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بدورها، ضغوطاً جذبٍ وطردٍ مركزين تختلف بصورة واسعة في كثير من الأحيان بمرور الزمن. قد يكون من الحكمة أن يتبنى الدارسون العريصون بلد معين وجهة نظرٍ أكثر اتساعاً، وعدم الاهتمام بالمجالات الإدارية والسياسية فحسب، بل أيضاً بمسائل التوزيع الإقليمي للنشاط الاقتصادي والقدرة على تحصيل الإيرادات⁽⁸⁾، 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⁽⁹⁾. ثانياً، لا تحاول هذه الدراسة، بالتأكيد، حل المشكلات التي غالباً ما تكون بالغة

أن يحل التحليل الرصين محل الوصفات الجاهزة، لا سيما حين يتحدى زعماء محليون أقوياء سلطة الدولة المركزية بصورة فعالة. سنسعى من خلال استخلاص استبعارات مهمة من الأديبات التي تُعني بتشكل الدولة، والإدارة العامة، والعلاقات بين الدولة والمجتمع، والهيآكل демقراطية، إلى توفير إطار تحليلي أوضح لفهم المركزية واللامركزية في الهياكل الإدارية والسياسية في الأنظمة السياسية التاريخية والمعاصرة معًا. وقبل التمكّن من صياغة مبادرات اللامركزية بالصورة المناسبة أو تقييم تأثيرها في التنمية والديمقراطية، من الضروري أولاً تحديد المقصود بمصطلح "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 جانبيين 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 المحسوبية ... إلخ.

يفحص القسم الأول من هذه الدراسة "تقسيم العمل" الذي فصل منذ فترة طويلة بين التحليلات الخاصة بالهيآكل 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 الإداري، 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 نظام سياسي ما أكثر مركزية أو لامركزية. والتنتجة هي متوايلتان متباينتان تلخصان العوامل المختلفة المعنية، وتوفران 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 برمتها، 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 المتوايلتين، الإدارية والسياسية، في مصفوفة واحدة تسمح بتحليل التفاعل المعقد الموجود بين المجالين، ونتابع فيه تقديم عرض شامل 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، وتتوفر

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 تتبادر مع الهياكل الرسمية للسلطة⁽¹⁴⁾. وقد شدد تحليل ماكس فيبر للأمام المثلية 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 منظم على نحو عقلي [...] وحيثما تصير الإدارة بيروقراطية بالكامل، يكون نظام الهيمنة الناتج عملياً غير قابل للتقويض"⁽¹⁵⁾. كما يزعم أن هذه اليمونة فعالة جدًا، بحيث "لا يستطيع [ال]بيروقراطي الفردي أن يخرج من الجهاز الذي جرى تسخيره فيه [...] هو خاضع لنشاطه خلال كينونته الاقتصادية والأيديولوجية برمتها"⁽¹⁶⁾.

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 قدم رودولف ورودولف تصويباً لغياب الاهتمام بالأهداف الشخصية في تراث فيبر؛ فرُكزاً على الدرجة التي تتخلل بها شبكات القوة غير الرسمية والخصائص الباتريونيلية Patrimonial، البنى الرسمية للسلطة الموجودة حتى في المنظمات البيروقراطية الحديثة؛ إذ في واقع الأمر، "يسوطن الصراع على السلطة [...] داخل العلاقات الإدارية"⁽¹⁷⁾. وكلما كانت الخصائص الباتريونيلية أقوى، أدى هذا الصراع على القوة إلى تقويض العقلانية الرسمية لبني السلطة⁽¹⁸⁾. ومنذ أكثر من خمسة وعشرين عاماً، لاحظ

الصعوبة، والمرتبطة بتحديد الموقع الذي يجب أن يوضع فيه نظام حكم معين في المتوازيتين (أو المصنفة الواحدة). ومثلما هو الحال مع مفاهيم استقلالية الدولة وقدرة الدولة⁽¹⁹⁾، يسعى هذا الإطار الأولي إلى رسم الخطوط المفاهيمية، لكنه لا يقترح منهاج للإitan بقياس محدد. ونحن نرحب بمحاولات أخرى تقدم مثل هذه الدقة، لكنني أعتقد أن ب. س. سميث كان محقاً في تأكيده أن قياس الامركيزية (وبينيغي أن نظيف المركيزية أيضاً) "لا يمكن أن يكون ثميناً يتسم بالدقة؛ بل ينبغي إصدار أحكام تقريرية فحسب"⁽²⁰⁾.

أولاً: تفسير الانقسام بين السياسي والإداري (تجسيم الهوية بينهما)

لدى علماء الإدارة العامة وعلماء السياسة الكثير من المشتركات في موضوعات المركيزية واللامركيزية، لكن، ولسوء الحظ، ثمة تفاعلاً ضعيفاً جدًا بين مجالات العمل في كلّ منها. وقد أوضح جيمس فيسلر⁽²¹⁾، في تحليله الثاقب للامركرزية عام 1965، أنَّ "تقسيم العمل الذي تطور 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"تشبه من إمكانية تكون باحثين يمكنهم العمل على المزج، وعلى وجه التحديد، بين النتائج والمقاربات في المجالين"⁽²²⁾.

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، ويلاقي الضوء على الطارق التي سبقت بها عملية البحث عن السلطة تطوير بنى السلطة وإضفاء الطابع المؤسسي عليها.كتب مان أنَّ "القوة الدافعة للمجتمع البشري ليست المأسسة؛ بل التاريخ مشتق من دوافع لا تتوقف تولد عنها شبكات متعددة من علاقات القوة الممتدة والكثيفة". إضافة إلى ذلك، فإن أهم هذه الشبكات تخص المصادر الأربع الرئيسة للقوة: أيديولوجية، واقتصادية، وعسكرية، وسياسية. ومنها تنتج المأسسة، لكن تكوين الشبكة يتancock عليها باستمرار؛ فداخل "فحوات" 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 سنرى، ترك بعض الأسئلة المهمة من دون إجابة. ومن المهم أيضًا التأكيد أنني أتفق بشدة فيما يالي من تحليل مع كوهين وبيترون ب شأن الحاجة إلى البناء على الأدبيات السابقة بصورة أكبر، لغرض صياغة تحليل ذي صلة بالحاضر. وهذا يؤكد أنَّ "استبعاد الأدبيات القدمة 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 المناطيقي" (أي كيف يُقسّم الحكم بين الوحدات الإقليمية)⁽²¹⁾. باختصار، لم ينجح علماء الإدارة العامة ولا علماء السياسة حتى الآن في بناء أنماطٍ 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 متواлиتين متباينتين من المركزية/ اللامركزية الإدارية والسياسية، وأشرع في القسم الذي يليهما في وضع المتواлиتين معًا بطريقة تسمح بتحليل التفاعلات الشديدة التبادل بين هذين المجالين. ومثلاً سرى، يمكن بناء متواالية من المركزية الإدارية مقابل اللامركزية، تستند إلى تقليدين نظريين فادراً 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 لمتواالية عامة من المركزية واللامركزية السياسية يبدو غير متتطور بصورة لافتة لانتباه.

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

يتحمل طرقاً 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 الديمocrاطية في طرائق الاشتغال الداخلي في البيروقراطية. وفي أقصى الاحتمالات الممكنة، لا يتيح هذا الأمر سوى لهم لعمل الهياكل الإدارية التي تتمتع بدرجة عالية من السلطة القانونية العقلانية وتعمل في سياق سياسي تسلطي. ومن نافلة القول إن هذه ليست فئةً رئيسة تتميز بها البلدان النامية الحالية: فلا تزال العناصر البارتيمونالية قوية جداً في العديد من الأماكن، وقد قلصت "الموجة الثالثة" من الدمقراطية عدد الأنظمة التسلطية على نحو بعيد⁽²⁰⁾. لكن، ومثلاً سنوضحه في الصفحات التالية، أسهם المجال الفرعي للإدارة العامة، بصورة لافتة، في إلقاء الضوء على الفرق الواضح بين نوعين رئيسيين من اللامركزية الإدارية؛ هما اللاتركيز Deconcentration ونقل السلطة Devolution.

ثانياً: المركزية واللامركزية في الإدارة

شدد الباحثون في دراسات تشكّل الدولة على الصلة التي لا تنفصل بين عملية المركزية الإدارية وابتکار الدول الحديثة ذاتها. ويؤكد مان في مناقشة يعتمد فيها اعتماداً كبيراً على فيير، كيف قامت الدولة الحديثة بمرور الزمن على "[تجسيد] المركزية، بالمعنى الذي يحيط إلى أن العلاقات السياسية تشع من المركز وإليه، لتغطي [...] منطقة محددة إقليمياً تمارس فيها [...] درجةً معينة من سن القواعد الملزمة والموثوقة، مدعاومةً بعض القوة المادية المنظمة"⁽²²⁾. أما تشارلز تيلي، وفي معادله الكلاسيكية عن صنع الحرب وبناء الدولة في أوروبا، فيلقي الضوء على نمط عام "أدى فيه استخراج وسائل الحرب والصراع

يدرك الدارسون المختصون في الهيئات التشريعية والانتخابات والأنحزاب وأنظمة المحسوبية، عموماً، أن مهماتهم تنطوي على إيلاء السلطة والقوة اهتماماً دقيقاً، فضلاً عن التفاعلات المعقدة بين الاثنين. لكنهم وإن أثبتوا نجاحاً في القبض على فكرة أن تحليل الهياكل الرسمية للسلطة لا يشتمل إلا على عصر 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 يدعوا 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 تتوافق 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 البارتيمونالية واضحة جداً). وتتركز الهياكل السياسية أيضاً على مفاهيم قوية للسلطة الرسمية (السلطة الدستورية، والسلطة التشريعية، والسلطة التي قد تطلب بها قيادة عزب سياسي علىأعضاء الحزب على سبيل المثال). ولكن - مثلاً 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 الإنفاق 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، ومثلاً يتفق العديد من علماء الفدرالية المقارنة، لا يولي التمييز بين الأنظمة الوحدوية والفيدرالية التبادل الهائل الموجود داخل كل فئة من هذه الفئات، أو التداخل الكبير بينهما أي أهمية تذكر 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 عادةً ما تفضل الأشخاص الذين ليس لديهم ارتباطٍ وثيقة بـمجال مسؤولياتهم (وليس من المرجح لهم أن يكتسبوا مثلها). ولضمان ولائهم للمركز، قد يتم اختيارهم من مناطق أخرى و/أو تلقينهم ثقافةً نخبيةً بيروقراطيةً متميزةً جدًا من المجموعات المجتمعية التي سيديرونها. وستحاول الدولة المركزية أيضًا، وبوجه عام، إجراء تناوبٍ بين الأفراد على أساسٍ منتظم، وتحاول القيام بذلك عند أول ملمح يشير إلى أن المسؤول يسعى إلى بناء هيمنة محلية. أخيرًا، ستسعى الدولة المركزية إلى توفير إشرافٍ منتظم ومكثف على الحكومات المحلية، وتبذل جهودًا خاصةً لضمان أنَّ مسؤولين مواليين للعاصمة يتحكمون بعناية في أي شيء ذي صلة بالإيرادات والقدرة القسرية. ويُحتمل أن يتضمن أحد عناصر هذا الإشراف سلطنةٌ عزل ومعاقبة المسؤولين المحليين الذين يُعتبر سلوكهم غير لائق أو مهددًا، بسبب أو لآخر. ومن الشائع أيضًا أن يطلب المركز من المسؤولين المحليين الحصول على إذنٍ مسبق لممارسة مجموعةٍ من المهام التي يجري تفيذها على المستوى المحلي، ويُمكنه أن يصرُّ على إلغاء الأحكام والإجراءات التي لا يوافق عليها أو نقضها.

في الطرف الآخر من المตوالية، ثمة أنواع مختلفة من الأنظمة السياسية غير المركزية إداريًّا. ويمكن لذلك أن ينتج، من الناحية الواقعية، من نقصٍ في التكامل داخل النظام السياسي، أو من تفكُّكه. ويقدم تحليل فيير عن النزعة البارتريونيالية توصياتٍ قيمَةً لبعض أكثر الطرائق شيوعًا التي يمكن أن تعاني بسببها الأنظمة السياسية الانقسام، وعلى نحو فعال جدًا، بسبب المصالح الشخصية ملء يسيطرون على عمل الجهاز الإداري، مثلما هو الحال حين تكون النخب قادرة على احتكار السيطرة على المناصب الحكومية المحلية و“بسط السلطة التي تمارسها سلفًا على أتباعها لتشمل جميع السكان في منطقة معينة”⁽²⁸⁾. إنَّ 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⁽²⁹⁾، وقد كتب فيير أنَّ “الحاكم في النظام البارتريونيالي لا يحرؤ في كل الأحوال على تدمير هذه السلطات المحلية المستقلة الموروثة”⁽³⁰⁾؛ وأنه للقيام

عليها إلى إنشاء الهياكل التنظيمية المركزية للدول⁽²³⁾. وفي مرحلة مبكرة في جنوب شرق آسيا الحديثة، يشرح فيكتور ليبرمان كيف يمكن ملاحظة “اتجاه تاريخي عالمي، وإنْ كان عرضيًّا وغير متحقق ب بصورة كاملة [...] للنزلول بمستوى الدول ذات الحدود المستقلة إلى وحدات فرعية، والوحدات الفرعية إلى مقاطعات، والمقطاعات إلى وضع إداري يمكن مقارنته بالمركز الإمبراطوري الخاضع لمراقبة كثيفة”⁽²⁴⁾. تاريخيًّا، غالباً ما ثبت أنَّ الفشل في تعديل الهياكل الإدارية لتلبية متطلبات المنافسة بين الدول كان مدمراً؛ إذ في واقع الأمر، فاقت احتمالات الفشل بكثير احتمالات النجاح (أي إنَّ عدد الدول التي اختفت كان أكثر من تلك التي صمدت).

تُولي هذه المجموعة من الأديبيات أيضًا تقنيات تاريخية محددة لإنشاء أجهزة إدارية مركزية اهتماماً دقيقًا⁽²⁵⁾. لقد كانت الاستراتيجية الفعالة الوحيدة لمركزية الحكم هي نظام المحافظات، وهو نظام تُقسم فيه الحكومة الوطنية البلاد إلى مناطق، وتضع حاكماً مسؤولاً على رأس كل منها”. ويوضح فيسلر أنَّ المحافظ “يمثل الحكومة بأكملها، وجميع الفاعلين المتخصصين في الميدان داخل المنطقة هم تحت إشرافه؛ إنه 'ملك صغير'”⁽²⁶⁾. وفي حين تميز نظام المحافظات بأنه أكثر ارتباطًا بالإصلاحات النابليونية، صار لاحقاً النموذج السائد للإدارة في البيئات الاستعمارية، وقد عُثر عليه مؤخرًا في العديد من البيئات التسلطية ما بعد الكولونيالية، ويعتبر أشد فاعلية في إنجاز المهمات الأساسية؛ كفرض وصيانته القانون والنظام العام واستخراج الإيرادات والموارد⁽²⁷⁾.

سواء أجرى تبنيًّا لنظام المحافظات أم لا، ثمة مجموعة من الطرائق الأخرى التي قد تسعى الدول الحديثة من خلالها إلى فرض سلطتها الإدارية في جميع أنحاء الإقليم؛ غالباً ما يشغل مكتبٌ مركزي، وهو عادةً وزارة الداخلية، مكانةً رائدةً 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⁽³²⁾.

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

يتعلق أحد الاعتبارات المهمة الأخرى في تقييم الجهد المبذول لإضفاء اللامركزية على الهيأكـل الإدارية بما يشير إليه فيسلر بإيجاز على أنه "المنطقة" في مقابل "الوظيفة". ومثلاً يجادل، ثمة توترات متصلة 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

32 ثمة فئة ثالثة من اللامركزية الإدارية هي التفويض Delegation، وهي أقل أهمية لهذه الدراية لأنها تميل إلى أن تكون أقل صلة بالأبعاد الإقليمية للسلطة. تختلف التعريفات اختلافاً كبيراً بين العلماء الثلاثة المذكورين في هذه الفقرة، فيعرفه كوهن وبيرتون بأنه نقل المهام 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 (وإنْ 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.

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⁽³¹⁾.

”

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

“

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

فرض سلطتها الإدارية على المناطق والمحليات من خلال وسائل مثل:
1. إنشاء وزارات للداخلية تكون قوية وفعالة؛ 2. القدرة على تعين الموظفين وتذويتهم 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 و المجال القوة القسرية (أو بعبارة أبسط، يجب النظر في من يتحكم في الأموال والأسلحة). ومن المهم التأكيد على أن وضع نظام إداري معين في المتواالية يتطلب تحليلًا تاريخيًّا مقارنًا دقيقًا.

ولو كان العالم يتالف من الحكومات التسلطية فقط، لتأتى المتواالية الإدارية إطارًا مناسًيا لتقييم الأبعاد الإقليمية لنظام سياسي معين عمومًا. لكن الحصول على صورة أكثر اتساعًا عن درجة المركزية أو اللامركزية في الأنظمة الحكومية الحالية في معظمها، يقتضي دراسة تشمل عناصرها الإدارية والسياسية معًا.

قسم وطني بموظفيه الميدانيين من المتخصصين، والمسؤولين عن تنفيذ البرامج الخاصة بهذا القسم والمحددة وظيفيًّا في جميع أنحاء البلاد⁽³⁵⁾. وتوجد أشكال تعارض بين المنطقة والوظيفة داخل أي نظام (قطع النظر عن أي اتجاه قد يكون مسيطرًا فيه)، كما يمكن العثور على تنويعات عدة تجمع بين عناصر كلا النموذجين الرئيسيين⁽³⁶⁾. 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 جوهريّة تمامًا، عن نظيره المستند في أساسه إلى الوظيفة.

توفر هذه الاستنصارات المستمدّة من أدبيات تشكُّل الدولة والإدارة العامة، الأدوات المفاهيمية لبناء متواالية توضيحية، توضع من خلالها الأبعاد الإقليمية للهيكل الإداري في منظور مقارن. ويشرح فيسلر أن ثمة قطبين نهائين في طرق المتواالية لا وجود لهما في العالم الحقيقي، بحيث "تنتهي اللامركزية الكاملة إلى تلاشي الدولة، في حين أن المركزية الكلية ستُعرَّض قدرة الدولة على أداء وظائفها للخطر"⁽³⁷⁾. ويلاحظ كذلك أنها نفتقر إلى مصطلح محدد يصف مركز المتواالية، وكذا متواالية "المركزية - اللامركزية" إجمالًا⁽³⁸⁾. ومع ذلك، تكمن الفائدة في فكرة المتواالية في قدرتها على التقاط التنوعات القائمة في أنظمة إدارية معينة (سواء كانت عبر وطنية أم ذات طبيعة تاريخية في الدولة الواحدة). وپکن التغلب على أوجه القصور المعجمية هذه إلى حد بعيد من خلال ملاحظة أن أي نظام، ومن منظور مقارن، هو إما مركزي إلى حدٍ ما، أو لامركزي إلى حدٍ ما. وأنه من غير المحتمل أن تغير هذه الأحكام عن "تمرين دقيق" على النحو الذي سبق توضيحه، من الأهمية أن تبني هذه الأخيرة على دراسة متأنية للخصوصيات التاريخية في أي نظام سياسي.

عند بناء متواالية تلخص العوامل المختلفة التي نوقشت سابقًا، يمكننا القول إنه في الجانب المركزي تكمن أنظمة المحافظات، وتقع في اتجاه الجانب اللامركزي لأنظمة الإدارية ذات "سلطات باترمونياية 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.

شُكِّلت أطر الإدارة العامة عمومًا نقطةً انطلاق في الحالات التي حاول فيها العلماء دراسة الجوانب السياسية للمركزية واللامركزية. وقد اشتغل علماء "اللامركزية الديمocratisية" على وجه خاص على تعديل المفاهيم الإدارية لتشمل الاهتمام بالهيئات المنتخبة والإدارية لتشمل الاهتمام بالهيئات المنتخبة والمشاركة الشعبية على المستوى المحلي

ثالثاً: المركزية واللامركزية في السياسة

شُكِّلت أطر الإدارة العامة عمومًا نقطةً انطلاق في الحالات التي حاول فيها العلماء دراسة الجوانب السياسية للمركزية واللامركزية. وقد اشتغل علماء "اللامركزية الديمocratisية" على وجه خاص على تعديل المفاهيم الإدارية لتشمل الاهتمام بالهيئات المنتخبة والمشاركة الشعبية على المستوى المحلي. ونعتذر على مثل هذه المقاربة في تحليلين سياسيين حديثين لللامركزية، أحدهما أُنجز لفائدة البنك الدولي، والآخر لفائدة الوكالة الأميركيّة للتنمية الدوليّة United States Agency for International Development، USAID (وكلاهما وكانتان مانحتان تولّتا زمام المبادرة في تعزيز

الأساسية. أولاً، غالباً ما ينتهي الهدف اللافت المتمثل في تعديل إطار الإدارة العامة لتتضمن الجوانب السياسية للامركزية إلى الخلط بين المجالات المتمايزة للمركبة / اللامركزية الإدارية والسياسية (وإن كان بينها تفاعلاتٌ وثيقة). ومثلما تسعى هذه الدراسة لتوسيعه، فإن الحل التحليلي إنما يمكن أولاً في تصور متوازيين منفصلتين (إحداهما في المجال الإداري والأخرى في المجال السياسي)، ثم تقييم مجموعة واسعة من الاستراتيجيات والنتائج التي تنشأ من التفاعل المعتقد بين هذين المجالين. وترتبط المشكلة الثانية ارتباطاً وثيقاً بالمشكلة 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⁽⁴³⁾. ومثلما أجادل في الصفحات التالية، يتطلب بناء متوازية 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. ويلخص أحد الباحثين في اللامركزية الديمقراطية هذا المنطق بالقول إنه "كلما كانت حكومة تمثيليةً ما أقرب إلى مواطني المجتمع، مكانياً ومادياً، اقتربت أكثر من الديمقراطية الحقيقة". وعلى العكس من ذلك، "كلما كانت الحكومة التمثيلية أبعد عن المواطنين وأصعب في بلوغها، كانت أقل ديمقراطية"⁽⁴⁴⁾. وإذا كان الهدف هو بناء تحليل بدلاً من إشاعة اعتقاد معين، فمن الضروري تجاوز الارتباط ما بين التسلطية والمركزية وبين الديمقراطية واللامركزية⁽⁴⁵⁾، إذ يمكن على سبيل المثال أن يكون النظام التسلطي الذي يمزقه صراع أبناء 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 الأميركي قبل جيلٍ مضى، لمواجهة المصالح المحلية

⁴³ ويبدو أنها ليست مشكلة جديدة، فمنذ فترة طويلة، أعرب ج. بولبيت عن أسفه من أن "الحكومة المحلية تدرس في العلوم السياسية وكأنها تعمل في فراغ. وعموماً، لا يُنجز 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: Rowman & 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 المعبارية من التحليل في انتقادي لعنصر الإبان الكبير الذي يسود مناقشة هذه القضية. من الواضح أن الأهداف المعبارية ستكون في قلب أي تشكيل أو إعادة تشكيل للهيآكل الحكومية. وإن هدفي آهُ، بدلاً من ذلك، التشجيع على تطوير أساس تحليلي أقوى يمكن على أساسه اتخاذ مثل هذه الأحكام المعبارية. ينظر: Desmond King & Gerry Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy* (London: MacMillan Press, 1996).

اللامركزية في البلدان النامية). في النموذج الأول، استخدم جيمس مانور مصطلح "نقل السلطة" أو "اللامركزية الديموقراطية" لوصف "نقل الموارد والسلطة (والمهام غالباً) إلى السلطات ذات المستوى الأدنى التي تكون مستقلةً عن المستويات الحكومية العليا بصورة كبيرة أو كلية، وديمقراطيةً على نحو ما وإلى درجة معينة". ويعُد 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⁽³⁹⁾.

في النموذج الثاني، عدل هاري بلير مفاهيم الإدارة العامة، مثل اللامركزية ونقل السلطة، "لتشمل العناصر [الرئيسة] 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)⁽⁴⁰⁾. 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 مكوّناً رئيساً في أجندـة التنمية الدولية في منتصف ثمانينيات القرن الماضي [...]. وفي حين يحيل بديل نقل السلطة إلى درجة معينة من الديمقراطية، فإنه لا يتطلب على الإطلاق أن تتشكل بطريقة ديمقراطية، هيئات محلية التي تتلقى سلطـةً لامركزية جديدة".⁽⁴¹⁾

ولغرض "تعديل" التصنيف القديم وتعزيز "صنع القرار داخل الحكومات المحلية المنتخبة ديمقراطياً"، يستخدم بلير مصطلحـي "اللامركزية الديمقراطية" و"الحكم المحلي الديمقراطي"⁽⁴²⁾.

تشمل هذه التحليلات معـاً، وبصورة منفصلة، فـزـة نوعية مقارنةً بالكثير من أدبيات الإدارة العامة التي سبقتها. لكنها وفيما يتصل بمسألة الدمج بين الأبعاد المكانية للهيـآكل السياسية وأدبـيات أثر تطـورـاً عن الأبعـاد المكانـية للهيـآكل الإدارـية، تواجه ثلاث مشـكلـات

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 ومتاحةً لمواطنيها، والذين يتمتعون بدورهم بحقوق الإنسان والحقوق القانونية الكاملة في ممارسة الحرية السياسية"، ينظر: Ibid.

تبعاً لللاحظات السابقة، يتطلب تحليل مركبة نظام سياسي معين في مقابل لمركزيته فحص مجموعةٍ من العوامل السياسية المحلية والوطنية. وللبدء، يمكننا الاسترشاد بأفكار علماء "اللامركزية الديموقراطية" والتراكز الذي أولوه لطبيعة السياسة المحلية، وطرح الأسئلة التالية:

1. هل يعين 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 نظرٍ سياسية، يجب استكمال ذلك باهتمامٍ دقيق بطابع الحكومة المحلية. ويُفترض أن يكون المسؤولون المحليون المعينون 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 ذهنيتهم 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؛ فالموظف المعين قادر 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 تحديد ميول المسؤولين المنتخبين نحو دعم المصالح المحلية من خلال التأثير ذي الطابع المركزي الذي يمارسه الحزب السياسي المنتمي إليه.⁽⁴⁹⁾

2. هل ثمة آليات فعالة للمشاركة الشعبية على المستوى المحلي، سواء من خلال الانتخابات أو وسائل أقل تقليدية (الابتكارات المؤسسية الهدافلة إلى تشجيع المساهمة الملتاتية عبر المنظمات غير الحكومية أو الشعبية على سبيل المثال)؟ يمكن أن تتوقع مستوياتٍ عاليةٍ من المشاركة بهدف المساعدة في الجهود المبذولة لتعزيز المصالح المحلية تجاه المركز، ويمكن لوسائل إعلام محلية مستقلة ومتغيرة بطبعها 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؟

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

التي استخدمت خطاب "حقوق الولايات" للحد من الحقوق المدنية وإدامة الهياكل الانتخابية غير الديمقراطية⁽⁴⁶⁾. 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 (ومثلاً سيجري تحليله بمزيد من التفصيل لاحقاً) قوّةً فعالةً لإرساء الديمقراطية في بعض الأحيان⁽⁴⁷⁾.

بعد توضيحتنا قيود المقاربات السابقة على النحو المذكور، يمكن الآن دراسة أكثر الأمانات في الهياكل السياسية ارتباطاً بالمركزية وأكثرها ارتباطاً باللامركزية، ثم الشروع في بناء متواالية من المركزية واللامركزية السياسية تكون قادرة على تلخيص العوامل الرئيسة المتضمنة، ومن ثم تقديم عرضٍ بياني للتنويعات عبر الوطنية والتاريخية. وسأعمل ذلك من خلال تقديم سلسلةٍ من الأسئلة المفيدة في تحليل أنظمة سياسية خاصة، وفي التحرك نحو الهدف المقارب المتمثل في وضع الأنظمة السياسية على متواالية متعددة من الأشد مركزيةً إلى الأشد لامركزية. ومن المهم التأكيد على الطابع الأولي لهذا التحقيق الباحثي؛ إذ يستلزم ضعف التصور الحالي للأبعاد الإقليمية للسياسة الكبير من التوضيحات النظرية، ولن يمكنني في النهاية سوى اقتراح إطار عمل للتحليل، سيكون أولياً ويتطابق الاختبار والتنقيح عبر إجراء بحوثٍ مقارنة⁽⁴⁸⁾.

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 أبلبي، بقوله، بأن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية "ليست محددة بأي حال، لكنها لم تكن ديمقراطية. كذلك يرفض مصطلح "اللامركزية الديموقراطية" في فرضها سلطتها على منطقة واسعة، لكنها لم تكن ديمقراطية. كذلك يرفض مصطلح "اللامركزية الديموقراطية" كونها تروج لـ "الافتراض [...] أن اللامركزية تعزز الديموقراطية بشكل بيهي"، وأنها تدّيم "الفكرة الشائعة إلى حد ما بين مواطني الدول الديموقراطية بأن "المركزية" شر في حين أن "اللامركزية" خير. ويبحث بذلك من ذلك على استخدام مصطلح "الديمقراطية اللامركزية" لأنّه وهماها تماماً، "يفترض أن الديمقراطية قد تتحقق أولًا من خلال إنشاء مؤسسة حاكمة مركزية مصممة للعمل تحت سيطرة شعبية". كما يرى وجوب الحفاظ على هذه المؤسسات المركزية إذا أرادت للديمقراطية أن تستمر في الاستجابة لاحتياجات الأمة إجمالاً. ويؤكد فيسلر بالمثل على أن الحكومات المحلية والوطنية تتبع أشكالاً متنوعة وأن ليس لأي منها "دافع محدد يبعدها ت�و تجاه الشكل الديمocrطي": 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 الأساس النظري الذي يجب أن يرتكز عليه تحليل الأبعاد الإقليمية للسياسة، ينطوي هذا النقاش على نحو مختلف تماماً عن تحليل المجال الإداري الوارد سابقاً. فidelًا من التسجع على تكامل جديد بين الأطر القائمة سلفاً، على النحو المذكور، أسعى إلى بناء إطار جديد من خلال إجراء مسحٍ واسع النطاق لمجموعة من الطرائق التي قد تعزز بها جوانب معينةً من النظام السياسي، إما المركزية أو اللامركزية.

السلطات السيادية⁽⁵¹⁾. ويوضح هننتختون أن البرطان البريطاني، يُعتبر بالنتيجة، "التمثيل الجماعي للأمة"، في حين يُنظر إلى الكونغرس الأميركي على أنه "مجموعة من ممثلي الأميركي الفردية"⁽⁵²⁾. ويُ يكن العثور أيضًا في النظام الرئاسي الأميركي ومنذ فترة طويلة على "سمة محلية مكثفة" ترفضها البرطانات في وستمنستر: حيث يُفترض أن يمثل الرئيس مصالح المجتمع برمته، في حين ترتبط ولايات أعضاء المجالس التشريعية أساساً بدوائرهم الانتخابية⁽⁵³⁾. وخلاصة القول: تزداد إمكانية تمثيل المصالح الإقليمية المتنوعة عموماً من خلال نظام رئاسي يقسم السلطة التشريعية بين فروع مختلفة.

هل أعضاء المجالس التشريعية الوطنية منتخبون أم معينون؟⁷ ييدو من الواضح تماماً أنه، ومع ثبات ما دون ذلك من العناصر الأخرى، سيكون لدى الذين يعيّنهم المركز ولاة للشاغل المحلي أقل بكثير من أولئك الذين يتم انتخابهم.

إلى أي حد ينص النظام الانتخابي على تمثيل المصالح المحلية أو الإقليمية في الهيئة التشريعية الوطنية؟ إذ لا يوفر نظام التمثيل النسيي الذي تكون فيه الدولة بأكملها دائرةً انتخابية واحدة أي نطاقٍ رسمي لتمثيل المصالح المحلية أو الإقليمية. (إضافة 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.

هل الأحزاب السياسية منظمة على أسس وطنية أم محلية/إقليمية، وما مستوى قまさكها 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 السوفيتي 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 وفقاً لمبادئ

إذ كلما زاد نطاق سلطات صنع القرار المحلية هذه، صارت هذه الهيئات مؤسسية، وزادت المصالح المحلية التي تؤكّد 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 والرعامء، وكيف يؤثر أصحاب السلطة هؤلاء في ما ييدو أنه الطابع الديمقراطي للمؤسسات؟ وعلى وجهٍ خاص، إلى أي حد يُؤثر 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. وتتجدر الإشارة إلى أن فيير قد توقع أن الجمع بين الأدوار الاقتصادية والقسرية لدى الأفراد يعزز الاتجاه نحو اللامركزية. وإضافة إلى التركيز على طبيعة السياسات المحلية والهيآكل السياسية، من الضروري أيضاً النظر في الطابع الإقليمي للسياسة الوطنية.

5. هل ثمة هيئة تشريعية وطنية تتمتع بسلطةٍ كبيرة في اتخاذ القرار؟ من الواضح تماماً أن النظام السياسي الذي تتركز فيه السلطة في الهيئة التنفيذية هو أكثر مركزية من الناحية السياسية مقارنة بالنظام السياسي الذي تقسم فيه السلطة الهيئات 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 فيسلر أن الحكومات الديمقراطيّة تُبدِّي على العموم "سمةً لامركزية ملحوظة" تظهر في أن "الأعضاء المجالس التشريعية 'الوطنية' قاعدتهم السياسية في الدوائر الانتخابية المحلية"⁽⁵⁰⁾. ومن الضروري الذهاب إلى أبعد من ذلك وتقدير درجة "السمة المحلية" التي أضافتها هيآكل الديمقراطية الوطنية. وتستكشف الأسئلة الثلاثة التالية كيف يؤثر الشكل والطابع المميز للمجالس التشريعية والأنظمة الانتخابية في الروابط بين أعضاء المجالس التشريعية ودوائرهم الانتخابية.

6. إذا كانت ثمة هيئات تشريعية فعالة، فهل تعمل ضمن نظام بريطياني أم رئاسي؟ فوفقاً للصحافي البريطاني والتر باغيهوث (Walter Bagehot 1826-1877)، فإن النظام البريطاني البريطاني "يخضع ملبداً سلطةٍ واحدة ذات سيادة إطار عام": في حين يقوم النظام الرئاسي الأميركي على "مبداً 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 المغانم والمحسوبيّة؛ فإذا ما انعكس الترتيب الزمني (كما في إيطاليا)، كانت الهياكل الإدارية التي تعاني المحسوبيّة هي النتيجة المحتملة⁽⁶⁰⁾.

باستخدام هذا الإطار، يمكن فحص السمات الخاصة لنظام سياسى معين وتحديد موضعه تقريرياً في متوازية تمتد من شديد المركبة نسبياً في مقابل شديد اللامركبة نسبياً. وكما في حالة متوازية المركبة/ اللامركبة الإدارية، يتطلب هذا التحديد، بطبيعة الحال، تحليلًا تاريخيًّا مقارنًا دقيقًا⁽⁶¹⁾. بوجه عام، يمكن أن تتوقع أن النظام السياسي على المركبة 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 محلين يتحدون سلطة المركز؛ 5. تترك سلطة اتخاذ القرار في السلطة التنفيذية في العاصمة (أو، في حالة ما إذا وُجدت هيئة تشريعية وطنية، فليس لها رأي حقيقي يُذكر)؛ 6. تنشأ الهيئة التشريعية (بافتراض وجودها) بوصفها جزءاً من بنية بريطانية لا رئاسية؛ 7. نسبة كبيرة من أعضاء المجالس التشريعية الوطنية يعيّنها المركز؛ 8. ثمة نظام انتخابي نسيبي (حيث يحدد أسماء المرشحين ضمن هذا النظام حزب سياسي وطني)؛ 9. جميع الأحزاب السياسية ذات نطاق وطني، وقدرة على تنفيذ القرارات والاستراتيجيات على المستوى الوطني في جميع أنحاء البلاد؛ 10. البيروقراطية في مأمن تماماً من أنظمة المحسوبيّة.

على العكس من ذلك، يمكن التوقع أن النظام السياسي شديد اللامركبة 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 هيئاتٌ تشريعية راسخة قادرة على تأكيد مصالحها تجاه المركز؛ 4. في جميع أنحاء المقاطعات، يتحدى الرؤساء المحليون من-

⁶⁰ ولا يعني ذلك أن وجود "الدائرة الانتخابية ذات الاستقلالية البيروقراطية" يرتبط بالضرورة بنظام سياسي مركزي. فقد يكون داخل الهياكل الإدارية في الواقع الأمر تفويض قانوني كبير للسلطة والمسؤولية نحو المستوى المحلي. تربّك الفكر، 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 مميّزاً للامركبة السياسية.

⁶¹ من غير الضروري أن تكون كل هذه المؤشرات حاضرة حتى يُصنَّف نظام معين بوصفه "شديد المركبة" أو "شديد اللامركبة" في المتوازية السياسية. في الواقع، من المحتمل أن تكون بعض عناصر الإطار المذكور سابقاً غير منسقة فيما بينها. على سبيل المثال، من الصعب تصوّر نظام سياسي تحظى فيه المشاركة الشعبية بمستوى عالي مع وجود زعماء محلين يحظون بمستوى عالي من القوة القسرية.

"المركبة الديمقراطية") في "احتواء الميلو نحو التفكك"⁽⁵⁴⁾. 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⁽⁵⁵⁾. ولم يتحقق الظهور النهائي لأحزاب قادرة على المطالبة بدعم إقليمي أوسع تدريجياً إلا من خلال جهودٍ واعية جداً للتغيير الأنماط التاريخية الراسخة⁽⁵⁶⁾.

10. إلى أي مدى تبدو الهياكل الإدارية في مأمن من سياسات المحسوبيّة الحزبية؟ حين تتغلغل محسوبيّة الحزب ومغامره بصورة فعالة في الهياكل الإدارية، قد تختلف طبيعة الروابط المركبة المحلية اختلافاً كبيراً عن تلك الموجودة في البيئات التي "يدعم فيها الناخبون الاستقلالية البيروقراطية"⁽⁵⁷⁾. ويوضح بوتنام أن ممارسات المحسوبيّة 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"⁽⁵⁸⁾. وبالمثل، شجعت الأحزاب السياسية الأميركيّة القائمة على المحسوبيّة في أواخر القرن التاسع عشر على "التشتت الواسع للمنافع الخاصة نزواً في اتجاه المناطق المحلية، في وقت تزايدت فيه التفاعلات الاجتماعية والصراعات الاقتصادية الوطنية النطاق بصورة لافتة"⁽⁵⁹⁾. باختصار، قد توفر الأنظمة السياسية الديمقراطية، التي تمثل فيها المحسوبيّة مكوّناً قوياً، سبلاً غير رسميّة مهمة لتعزيز المصالح المحلية، وتقويض في الوقت نفسه قدرة الإشراف المنوطبة 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 المحسوبيّة". ولتوسيع حجمه الدقيقة بعبارات 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.

البلديات، والمحافظون، وأعضاء المجالس التشريعية الوطنية والمحلية) والمؤسسات التمثيلية، والأحزاب السياسية وشبكات المحسوبية التي ترتبط بها⁽⁶⁵⁾. إضافة إلى ذلك، يبدو أن تأكيدهاته القيمة عن ضرورة إجراء دراسة متزامنة للمؤسسات الإدارية والسياسية معاً، لم تُدمج في استبصاراته الرائدة بشأن التمييز الأساسي بين المنظمة والوظيفة. بالانطلاق من حيث توقف فيسلر، يوفر هذا التحليل إطاراً أكثر تكاملاً يمكن من خلاله فهم الكيفية التي تسهم من خلالها الهياكل الإدارية والسياسية في الأبعاد الإقليمية لأنظمة السياسية. ومثلاً أوضحت سابقاً، فإن الخطوة الأولى هي في تصوّر متاليتين متمايزتين من المركزية في مقابل اللامركزية، تخص إدراهما 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 الرأسى). وفي المتاليتين معاً، يتطلب وضع الحالات في مواقعها تحليلًا تاريخياً مقارناً دقيقاً، وستكون ثمة صعوبات متصلة 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 ينتهِ هذا التحليل إلى حل الصعوبات الإمبريقية، فإن تفكك التحليل الخاص بالمتاليين الإداري والسياسي ثم تجميعه لاحقاً يدفع ذلك في اتجاه وضوح مفاهيمي أكبر بشأن مسائل المركزية واللامركزية. ويمكن هنا 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 متمايزين 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 تدعى القبض على جميع عناصر الاختلاف في الأنظمة السياسية - الإدارية. وإضافة إلى ذلك، ومثلاً أكدت 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 تحدثه البنى الاقتصادية والخصائص الاجتماعية والثقافية أيضاً.

⁶⁵ وبالمثل، تبدأ دراسة موجهة ملسوبي البلدان النامية، أجرتها الأمم المتحدة عام 1962، بالتأكيد العام والشائع على أن "نظام اللامركزية ليس لها فسيفساء مكونة من العديد من العناصر" الإدارية والسياسية. لكنها تمضي مع ذلك، في التركيز على الأول أكثر من الثاني، ولا توفر إطاراً لفحص التفاعل بين الاثنين.

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 قائماً على الدوائر الفردية؛ 9. جميع الأحزاب السياسية هي ذات نطاق محلي، وليس لديها سيطرة تذكر على نظام العضوية فيها أو على المرشحين وأصحاب المناصب الذين يرشحون أنفسهم للانتخابات ويتولون مناصب باسمها؛ 10. تتعرض البيروقراطيات للاختراق من أنظمة المحسوبية⁽⁶⁶⁾.

رابعاً: تحليل الإداري والسياسي (ودمجهما)

ومثلاً حاجتنا في بداية هذه الدراسة، تميل التحليلات الخاصة بال مجالات الإدارية والسياسية إلى التعايش معاً من دون أن يوجد بينهما اشتباك؛ فال يوم أيضاً لا يزال من الممكن العثور على "[إهمال] التفاعل بين الإدارة وعناصر أخرى من النظام السياسي" نفسه الذي تأسف له فيسلر قبل ثلاثة عقود⁽⁶⁷⁾. ومثلاً على الحاجة إلى تحليل هذا التفاعل، يوضح فيسلر أنه "من المتصور أن الأجزاء التشريعية والسياسية اللامركزية من النظام يجعل السمات المركزية للجزء الإداري منه غير مهمة تقريباً". ولا يجد فيسلر قد تبنّى إطاراً يسمح بمقاربة أكثر اتساعاً، لكنه يؤكد أن الدراسة المحدودة لأجزاء معينة فقط من نظام سياسي إداري محدد هو "طريقة غير كافية بخلاف، لقياس درجة المركزية أو اللامركزية في النظام الحكومي برمته"⁽⁶⁸⁾. بعبارة أخرى، على الرغم من أن فيسلر يظهر وعيّاً كبيراً بالتفاعل المستمر الحاصل بين السياسة والإدارة، يجد أنه لم يقدم نموذجاً قادراً على الدمج بين الفاعلين الرئيسيين كالمؤسسين المنتخبين (رؤساء

⁶⁶ على عكس التأكيدات القائلة إن المركزية مرتبطة بالسلطوية، يجب ملاحظة أن خمساً فقط من الخصائص العشر لنظام سياسي شديد المركزية هي في جوهرها معادية للديمقراطية (الخصوص الأولى والثانية والثالثة الخامسة والسابعة على وجه التحديد). أما الخمس الأخرى فمتواقة تماماً مع المبادئ الديمقراطية. وعلى عكس التأكيدات القائلة إن اللامركزية مرتبطة بالديمقراطية، تدرك الإشارة إلى أن إحدى الخصائص العشر لنظام السياسي شديد المركزية - الرابعة وخاصة بهيمنة الرعماء المحليين - هي في جوهرها معادية للديمقراطية، وأن أخرى - التاسعة: المتعلقة بالأحزاب السياسية الضعيفة ذات القاعدة الإقليمية - من المحتمل أنها تعزز ديمقراطية بعيدة جداً. ستم مناقشة مشكلة الرعماء 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).

⁶⁷ Fesler, "Centralization and Decentralization," p. 376.

⁶⁸ Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," p. 554.

أشد لامركزية نسبياً

أشد مركزية نسبياً

الإدارة

أشد مركزية نسبياً	إندونيسيا في حقبة سوهارتو	الصين منذ 1979
أشد لامركزية نسبياً	بريطانيا في حقبة تاتشر	
الصومال ما بعد عام 1991	الفلبين الديموقراطية	
البرازيل التسلطية	تايلاند الديموقراطية	

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

ثلة عنصرٍ رئيس آخر أغفل في هذه المصفوفة، وهو عنصرٍ مهم جدًا لكنه غالباً ما يجري إهماله عند الحديث عن التمايز بين الأنظمة السياسية - الإدارية؛ الكائن بين أكثر الأنظمة الإدارية بيروقراطية نسبياً وأكثرها باتريوئالية نسبياً. فإذا ما حاولنا إدراج كُلّ من ألمانيا الحديثة ونيجيريا الحديثة معًا في هذه المصفوفة، فسيكون من الضروري عدم تجاهل هذا الاختلاف الأساسي في طبيعة أنظمتها الإدارية⁽⁶⁶⁾. ومثلاً يؤكد التحليل السابق، تملك الدول القائمة على الشرعية العقلانية قدرةً أكبر على مراقبة الأطراف والتحكم فيها مقارنة بتلك التي تتمتع بسمات باتريوئالية قوية⁽⁶⁷⁾.

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

67 وتتجدر الإشارة أيضًا 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 هيبة الخصائص "العقلانية" أو "الباتريوئالية". ومثلاً هو حال الأحكام المتعلقة باستقلالية الدولة وقدرتها، يجب توخي الحذر الشديد عند توصيف الأبعاد الإقليمية لنظام إداري سياسي كامل. ولا يدعى هذا التحليل أنه حل مثل هذه الصعوبات، بل فقط شذب الفروق المفاهيمية اللازمة لإصدار مثل هذه الأحكام.

68 ولأن هذه الأمثلة معروضة بياğar، 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؛ تميّزاً من فترة حكم الرئيس السابق، أحمد سوكارنو (1945-1967)، التي سميت بالنظام القديم. (المترجمة)

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

بالانتقال إلى الربع السفلي الأيسر، نعثر على مزيج من المركبة الإدارية واللامركزية السياسية. وهذه ليست حالة غير عادية؛ فمثلاً لوحظ سابقاً، يستخدم فيسلر 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 تسعي لتشجيع المزيد من المسؤولية أمام المركب، لكن الصالحيات التي تحظى بها هيئهٌ تشريعية ذات أساسٍ إقليمي قوي ونظام راسخ للمحسوبية السياسية تعني هيئنة للأملاط 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 البرازيليا على مستوى الدولة⁽⁷⁷⁾. لكن القصة تبدو أشد تعقيداً على المستوى السياسي؛ فعلى عكس بعض النظراطين التسلطيين الآخرين في أي مكان آخر في القارة، أبقى الحكام العسكريون البرازيليون على الهيئات التشريعية، وأجرموا انتخابات لجميع المكاتب المحلية والعديد من المناصب الحكومية والوطنية. ومن أن القيود الصارمة على سلطة المسؤولين والهيئات المنتخبة استمرت بطبيعة الحال، فإن وجودها المستمر وفر العديد من الفرص التي صمدت من خلالها النخبة السياسية التقليدية. ومثلاً يوضح هاكوبيان، فإن هذه النخبة "سيطرت على الشبكة الانتخابية الوطنية للحزب الموالي للحكومة، والذي كان في حد ذاته مزيجاً تخترقه

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.

وفروض ضعيفة للمشاركة الشعبية، ومجالس محلية ضعيفة، ودرجة منخفضة من سلطة الأعيان، وسلطة قرار هشة يحظى بها بremain وطنية به أقلية معتبرة من الأعضاء المعينين ونظام التمثيل النسبي بالنسبة إلى المنتخبين، وأحزاب سياسية مقيدة وشديدة المركبة⁽⁷⁸⁾.

ولتوضيح غياب ارتباط سببي واضح بين المركبة والتسلطية، من المهم أيضاً الإشارة إلى أن بريطانيا العظمى الديموقراطية في عهد مارغريت تاتشر تبدو مناسبة تماماً للربع الأيسر العلوي، حتى لو لم تشكل حالةً تقع في أقصى الطيف. ومن الناحية التاريخية، كانت العناصر الرئيسة للنظام السياسي البريطاني شديدة المركبة، بدءاً من المبدأ الأساسي لـ "السيادة البريطانية" امتداداً إلى الأحزاب السياسية المتماسكة والمركبة، إضافة إلى "الدائرة الانتخابية ذات الاستقلالية البيروقراطية" التي استبق ظهورها تقديم حق الاقتراع العام⁽⁷⁹⁾. 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 والإإنفاق 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⁽⁸⁰⁾. وكجزء من هذا "الهجوم على الحكومة المحلية"، فقد أُغيِّر ثلثاً⁽⁸¹⁾. وفي صلة ذلك بالمفتوحة، فإن إصلاحات تاتشر نقلت بريطانيا أعلى وإلى جهة اليسار في آن واحد.

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

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 ازدراء مارغريت تاتشر Byrne, p. 347 (للحوكمة المحلية ودعمها للسياسات المركبة، ينظر: 1979-1990).

على الإشراف على المسؤولين الإقليميين والمحللين⁽⁸³⁾. وحتى مع هذا التراث الضعيف للمركزية، فقد نقلت مبادرة الامركرية الشاملة منذ عام 1991 مسؤولية وسلطهً معتبرة من مانيلا إلى وحدات الحكومة المحلية. وفي الجانب السياسي، تتمتع الفلبين بالعديد من السمات الرئيسية للنظام الامركري: كانتخاب المسؤولين المحليين، ومجالس مقاطعات راسخة، وتقليد قوي من الزعامة المحلية، وهيئة تشريعية حازمة في كثير من الأحيان تعمل في نظام رئاسي، ونظام تعددي انتخابي قائم على الدائرة الفردية (مجلس النواب)، وأحزاب ذات مؤسسية ضعيفة (لكتها تتناظم أغلب الوقت تقريباً على أساس الخطوط الوطنية بدلاً من الإقليمية)، ونظام قائم على المحسوبيه طولى الأمد يمارس الكونغرس من خلاله قدراً كبيراً من السيطرة على البيروقراطية⁽⁸⁴⁾.

خامساً: الكشف عن الامركرية

سيُثْ من خلال هذا المصحح للأجزاء الأربع في المصفوفة إلى توضيح درجة التباين الكبير الموجود في التفاعل بين الأنظمة الإدارية والسياسية. وفي الوقت نفسه، ثمة درس أكثر عمومية ينبع من إطار العمل هذا؛ إذ اعتماداً على موقع الدولة داخل المصفوفة، قد يكون ضرر استراتيجيات الامركرية أكثر من نفعها؛ ف تكون استراتيجيات الامركرية منطقية جدأً، بطبعه الحال، في السياسات التي سبق أن عرفت المركزية إدارياً وسياسياً. لقد كان من شأن نقل السلطة إلى الحكومات المحلية الذي أحدهته حكومة العمال برئاسة توبي بلير أن دفع بريطانيا العظمى إلى يمين المصفوفة؛ وأدى إنشاء المجالس الإقليمية إلى تحريكها في اتجاه أسفل المصفوفة (إلى موقع أكثر لامركرية 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⁽⁷⁸⁾.

أما الحالة الثانية فهي تايلند الديمقراطية في الوقت الحالي، حيث أدى الصعود الأخير للزعامة المحلية إلى تحريك البلاد من أعلى إلى اليسار إلى الرابع السفلي الأيسر. وفي أواخر القرن التاسع عشر، جعل الملك شواللونغكورن Chulalongkorn (1868-1910) من المملكة مركزيةً 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"⁽⁷⁹⁾. وفي حين ظلت الهياكل الإدارية مركزيةً تماماً، فقد أدت قدرة "العربان الريفيين" على اغتنام فرص برلمانية جديدة في السنوات الأخيرة إلى تحويل سلطة سياسية كبيرة بعيداً عن بانكوك وفي اتجاه المقاطعات⁽⁸⁰⁾، بل حتى المواقع المعزولة سابقاً في وكالات صنع السياسة الاقتصادية لامسها تغلغل التأثير الذي يمارسه البرلمانيون ورجال الأعمال الإقليميون⁽⁸¹⁾.

أخيراً، في الرابع الأيمن السفلي من المصفوفة، نجد البلدان التي لامركرية 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 واللانظام"⁽⁸²⁾. وضمن هذا الرابع أيضاً، ولكن ليس في أقصاه بأي حال (أي إنها تقع إلى أعلى وإلى اليسار إلى حد بعيد) نجد الفلبين بعد عام 1986 تاريخ سقوط فردیناند مارکوس؛ إذ غالباً ما تطلب الهياكل الإدارية الفلبينية في فترة ما بعد الحرب موافقةً مركزية حتى على أقل القرارات المحلية أهمية، لكن ما من تراث في نظام المحافظات، ولدى المركز قدرةً 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.

يتتألف مجلس الشيوخ الفلبيني من أربعة وعشرين عضواً يُنتخبون على المستوى الوطني. ولا يفتح مثل ذلك المجال لشيوخ ذهنية الهمينة والنفوذ ذاتها كما لدى مجلس النواب، لكنه ينبع عدداً كبيراً من المناصرين المحتملين للرئيس الحالى، ومن ثم يُشعّ على ظهور معارضة شديدة وحاصلة للرئاسة في كثير من الأحيان. فيما يتعلق بالزعamas في الفلبين، وغموض الرعامتات 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. ولسوء الحظ، غالباً ما تؤدي "الموضة" الحالية لللامركزية 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 يكرر اليوم تعليق فيسلر 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 متبنياً مبدأ أنه 'كلما زادت اللامركزية، كان ذلك أفضل'"⁽⁸⁷⁾. وبالنسبة إلى المصفوفة، من المهم معرفة الربع الذي تقع فيه الدولة قبل تحديد ما إذا كان ينبغي المضي في اللامركزية؛ فإذا ما تقرر العمل بها (وَفَةً بالتأكيد العديد من الواقع التي يمكن فيها لتوilibات مختلفة من اللامركزية الإدارية والسياسية أن تعرّز 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 داموند في كتابه *تطوير الديمقراطية* على إشكالية. يقدم داموند في كتابه *"حالة اللامركزية"* الأفضل حجية والأكثر وضوحاً ضمن الأدبيات السائدة، وفيه يستعرض خمس طرائق يمكن من خلالها "تعزيز اللامركزية وترسيخ الديمقراطية في الدول الكبرى" وذلك من خلال: رعاية القيم الديمقراطية، وزيادة المساءلة والاستجابة للمصالح المحلية، وتوفير قنوات جديدة للوصول إلى أولئك الذين تعرضوا 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 "آفاق للامركزية"⁽⁸⁹⁾، منها قدرتها على: إنشاء الجيوب المحلية للتسلطية أو تعزيزها، وتشجيع التعصب تجاه الأقليات، وتفاقم الالتساواة، والتشرذم على الهدر والتبذير، وتنمية وعي عرقى أو وطني أكبر⁽⁹⁰⁾. ويشير أيضاً إلى أن اللامركزية تواجه العديد من التحديات المهمة، منها ضعف قدرات الدولة على جميع المستويات، والجذور المذهبية الهشة لوحدات الحكومة المحلية، وصعوبات في تحديد الحجم الأمثل للحكومة المحلية، ومشكلات تتعلق بالتلغلب على موروثات

الواسعة التي اعتمدت في فترة ما بعد سوهاهو تحريك البلاد نحو موقع أقل مركزية بكثير على المتوازية السياسية⁽⁸⁵⁾.

”

إن قرار اللامركزية، إدارياً / أو سياسياً، في نظام سياسي، هو عملية سياسية بطبعتها، تشمل عموماً مصالح متعددة كالقيادة على المستوى الوطني، والسياسيين المتنافسين، والبيروقراطيين المركزيين، والمحليين 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 المصفوفة، وخاصة إذا كانت: 1. في الربع الأيمن السفلي؛ و/ أو 2. تظهر هياكتها سماتٍ باتりميونياليةً على نحو بعيد. بعبارة بسيطة "لا يمكن أن تكون ثمة لامركزية سليمة حتى تسبقها مركزية في البداية"⁽⁸⁶⁾. وحيث يمارس الزعماء المحليون سلطنة قسرية كبيرة، قد يتنهى الأمر إلى تعزيز القوى المعادية للديمقراطية، في حين قد تعزز بعض إجراءات المركزية (كتقييد الجيوش الخاصة) إلا 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 / أو سياسياً، في نظام سياسي، هو عملية سياسية بطبعتها، تشمل عموماً مصالح متعددة كالقيادة على المستوى الوطني، والسياسيين المتنافسين، والبيروقراطيين المركزيين، والمحليين، والمانحين 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 فيسلر أن العمل المركزي هو مفتاح النجاح حتى حين تكون اللامركزية هي الاستراتيجية المختارة: "من أكثر جوانب اللامركزية إثارةً للفضول هي المسئولية التي يجب أن تتحملها الحكومة الوطنية لضمان تحقيق الأهداف التي من المفترض أن تخدمها اللامركزية، وفق ما تقول به النظرية. فغالباً ما يكون التشريع الوطني، الذي يعلو على الاعتراضات المحلية ويتم تنفيذه عبر إجراءات إدارية وطنية، مطلوباً لإضفاء الطابع الديمقراطي على اختيار المسؤولين المحليين، وإنشاء وحدات حكومية محلية قابلة للحياة وفق الحجم والموارد وتتنوع المصالح التي تُعد شروطاً مسبقة للحكم الذاتي المحلي الفعال، وتعيين الموظفين المهرة وتدريبهم للإدارة المحلية، والحدّ من الفساد وتنظيم الممارسات المالية، وتوفير الإعانات من الإيرادات الوطنية قصد المساعدة في تمويل الجماعات الأشد فقرًا. غالباً ما يجري تجاوز التناقض القائم هنا من خلال فكرة الاحتفاء بأن الأمر كله هو من أجل هدف جيد هو اللامركزية"⁽⁹⁵⁾.

وقد يصعب التغلب على المهام المطروحة في حالة البلدان التي بدأ ت استراتيجيات اللامركزية دونها قاعدة صلبة من المركبة المسبقة⁽⁹⁶⁾.

ومن ناحية تقنية إلى حدٍ ما، تتطلب الصياغة الاستراتيجية لمبادرات اللامركزية أيضاً النظر في تغيير فيسلر الأساسي بين المنطقة والوظيفة؛ فتأثير اللامركزية الإدارية في نظام قائم على المنطقة في المقام الأول سيوفر فرصاً لآليات المشاركة السياسية المحلية تختلف عن اللامركزية الإدارية في نظام يقوم على الوظائف. ولنتذكر أن نظام المحافظات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتسليطية؛ إذ يمثل المحافظ الحكومة بأكملها داخل منطقة ما، والمهمات الرئيسية التي يتطلع بها عموماً هي استخراج الإيرادات والحفظ على القانون والنظام العام. ويوفر نقل السلطة داخل نظام المحافظات وسائل جاهزة يمكن من خلالها للهيكل الديمقراطي المحلية أن تتولى المسؤوليات "العامة" التي كان يشرف عليها المحافظ في السابق؛ ولا تمنع 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 الأرضي في الولايات المتحدة على سبيل المثال). ومن المفارقات الملاحظة أن نظام المحافظات قد يكون الشكل الأكثر

التسليطية⁽⁹¹⁾. وفي خضم هذا التحليل المتوازن بعناية، يُجيء بوضوح شديد كيف أن اللامركزية ليست دواء لكل داء، مركزاً على حالة البرازيل بعد عام 1985 باعتبارها مظهراً بارزاً للفشل⁽⁹²⁾.

ومع ذلك، فإن تحليل دايموند 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 العسكرية التي يقدمها (وهي أن تدابير المركبة قد تؤدي في الواقع إلى نتائج فضلى في بعض الحالات) تحظى مع الأسف بحجية ضعيفة. بعبارة أخرى، يصل دايموند بالتحليل إلى ما هو أبعد من مقوله 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 تتألفان دواماً مع نقل السلطة، لكنه يؤكد عموماً أن "الحل لما يزال اللامركزية وأمراضها ليس المركبة، بل التمكين"، وذلك من خلال مشاركة محلية أوسع وإجراءات حكومية شفافة وصحافة حرة، وكذلك "التوازن" لضمان أن الحكومات المركبة يمكن أن تتدخل على المستوى دون الوطني لحماية حقوق الأقليات وسيادة القانون⁽⁹³⁾. كما يخلص إلى أن "الحكومة المركبة قد تكون فعالة أو لا تكون، لكنها في جوهرها أقل ديمقراطية. ويمكن للحكومة أن تكون قادرة على الاستجابة، وتمثيلية، وخاضعة للمساءلة حقاً؛ فقط إذا جرى نقل السلطة السياسية فيما يخص بعض القضايا والوظائف الحكومية إلى مستويات أدنى، منتخبة بطريقة ديمقراطية⁽⁹⁴⁾".

صحيح أن جوانب معينة من المركبة تتلاءم بوضوح مع التسلطية (مثلاً توضحه الحالة القصوى للمركبة السياسية المذكورة سابقاً). ومع ذلك، تتوافق جوانب أخرى من المركبة تماماً مع المبادئ الديمقراطية، كطابع المركز السياسي الذي تمثله الحكومة البريطانية، والنظم الانتخابية النسبية، والأحزاب السياسية الوطنية المتماسكة. وإضافة إلى ذلك، قد يُظهر نظام سياسي شديد اللامركزية، من الناحية السياسية، سمات غير ديمقراطية بصورة لافتة، أبرزها انتشار الزعامات المحلية. وفي هذه الحالات، قد يكون من الضروري معارضه الاعتقاد النظري السائد والاعتراف بأن بعض إجراءات المركبة ضرورية لعملية الديمقراطية.

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

96 يوافق دايموند على أن الدول المركزية الضعيفة تمثل تحديات كبيرة أمام اللامركزية، لكنه لا يُضي قدماً في تقديم تحذير لزعماء هذه الدول منن 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 بطرق 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 ومتعددة من السياقات الوطنية. لقد سعيت في هذه الدراسة إلى تطوير إطار عمل مبدئي ينقل النقاش بعيداً عن مقولات الإيمان بالصلاحية وما تخلّفه من أفكار، نحو تقييم أدق للأبعاد الإقليمية لكل من السلطة والقوة. وبالاعتماد على مجالات علمية متعددة، بدأت ببناء متوازيتين متمايزتين من المركزية في مقابل اللامركزية، إحداهما خاصة بال مجال الإداري، والآخر تتعلق بال مجال السياسي. لقد حاولت التغلب على ما اعتُبر تقسيمًا قدّيم الأمد للعمل بين دراسة كل من النظم الإدارية والنظام السياسي، وذلك من خلال دمج المتوازيتين في إطار واحد قادر على إظهار العناصر الحاسمة في التفاعل بين هذين المجالين. ولا يشجع هذا الإطار على إجراء مقارنة أكثر دقة لاختلافات الهائلة الموجودة في الأبعاد الإقليمية لأنظمة السياسية - الإدارية فحسب، بل يلقي الضوء أيضًا على الحاجة البسيطة (والمهملة في الغالب) إلى تشكيل استراتيجيات للإصلاح تتوافق بعناية مع طابع العلاقات الموجودة سلفًا بين المركز والجماعات المحلية. وفي هذا أوضح تحليليًّا 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 التقييدات عبر إنشاء نموذج صحيح لا علاقة له بالواقع الإمبريقي؛ بل كانت استراتيجية بدلًا من ذلك هي إنشاء إطار عمل مفاهيمي أولي يهدف إلى توفير مفردات مفاهيمية أوضح لتحليل التباين الكبير الموجود فعلياً. وإضافة إلى ذلك، انصب هدفي على تعزيز التقييم الدقيق للظروف التي يمكن أن تسهم فيها اللامركزية على نحو واقعي في تحقيق أهداف ديمقراطية وتنمية مهمة. وثمة حاجة إلى مزيد من البحث من أجل تحديد أفضل للوزن والأهمية النسبية لعناصر التباين على المتوازيتين وفهمزيد من التفصيل (حتى مع احتمال أن يظل القياس الدقيق هدفًا بعيد المنال)، ولفهم طابع التفاعل المتباين جدًا بين المجالين على نحو أفضل. والأهم من ذلك كله، يتطلب هذا الإطار الأولي للتحليل اختيارًا وتقنيًّا يتيحه بحثٌ دقيق قائم على أسس

تطورًا للمركزية الإدارية ويوفر 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. ومثلاً يجادل فرانسيسكو كيالبيرغ 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"⁽⁹⁷⁾، إذ يعتبر العلاقات بين الحكومة المركزية والجماعات المحلية نظاماً مترابطاً للحكم، ليشرع 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، "[كهفذ] في حد ذاته [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⁽⁹⁸⁾.

مع ذلك، فإن هذه القيم تتنافس باستمرار مع الحاجة إلى "توجيهه مركزي" لدعم الأهداف الوطنية: كدعم سيادة القانون، وضمان استخدام الأموال العامة بكفاءة، وتعزيز المساواة بين المناطق، والحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي (أي مواجهة الإسراف المتأتي من الحكومات المحلية)⁽⁹⁹⁾. ويدركنا كيالبيرغ، 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⁽¹⁰⁰⁾.

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 تأييد مفهوم "التوجيه المركزي" Central Steering في أعمال جون ستريوارت مل، الذي يشار إليه في الغالب بوصفه مؤيداً قوياً للإدارة اللامركزية: "ينبغي أن يكون العمل الرئيس للسلطة المركزية هو إعطاء التعليمات، أما السلطة المحلية فتنفذها [...] لأننا حين نرغب في الحصول على مدرسة جيدة؛ لن تستبعد المعلم".⁽¹⁰¹⁾ Stewart, pp. 19-118.

وعلى المثال نفسه، خلص هولمز وستشتن إلى أن "المعاملة المتساوية أمام القانون لا يمكن تأميمها على إقليم شاسع من دون فاعليات Agencies ببرقراطية ممركزة 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).

تاريجية وعلى جهد مقارن يبحث في العلاقات بين المركز والجماعات المحلية في مختلف الدول. وحيث لا يزال ثمة الكثير مما يتغير القيام به، يهدف هذا الإطار إلى توفير أساس مفيد لمزيد من العمل؛ فإذا أريد للإصلاحات المعاصرة أن تنجح، لا ينبغي أن تستند إلى الإيمان بالصلاحية فحسب، بل إلى التحليل المتبصر أيضًا. فلا ينبغي للعلوم السياسية أن تستمر في التغتر بسبب فشلها في تقديم إطار مفهومي واضح للأبعاد الإقليمية للسلطة والقوة، لا سيما مع التقدم الذي تشهده مبادرات الالامركزية 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: Rowman & 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.