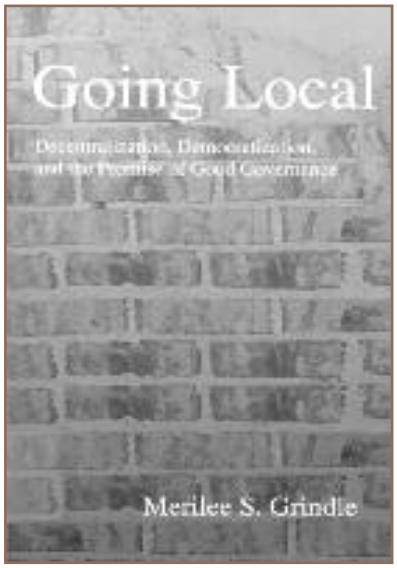
هل تعني اللامركزيةُ المزيدَ من الديمقراطية والحكم الرشيد حتماً؟ (ميريلي كرندل)[1]

أديب نعمه
رئيس قسم الحوكمة وبناء الدولة – إسكوا

الكتاب بحث نظري ومكتبي وميداني في تطوّر اللامركزية في المكسيك من منظور العمل البلدي، وقد شمل البحث الميداني 30 بلدية من الحجم المتوسط (بين 25 ألفاً و100 ألف نسمة) في مختلف مناطق المكسيك بين عامي 2002 و2004. يتميز البحث بالرصانة والموضوعية العلمية، وبالمنهجية الأكاديمية في العرض والتحليل، فضلًا عن تميُّزه بأسلوبه الجذّاب. ورغم أن الطبعة الأولى من الكتاب ظهرت عام 2007، والبحث الميداني أجري بين عامي 2002 و2004، فإن القراءة المتمعّنة له تظهر صلاحية كبيرة فيه بالنسبة إلى دراسة الوضع البلدي في لبنان، سواء بالنسبة إلى الأفكار الرئيسية، والتفصيلية بنسبة عالية، أو بالنسبة إلى صلاحية المنهجية البحثية المعتمدة للبنان وصولاً إلى الاستنتاجات.

ولعلّ نقاط التشابه الأكثر أهمية تتمثّل باختيار بلديات صغيرة نسبياً للتحليل، كذلك تشابه أشكال العمل البلدي والحملات الانتخابية المحلية والنظام الزبوني ونوع الاهتمامات التقليدية السائدة في برامج عمل البلديات، علماً بوجود اختلافات مهمة، لكون العمل البلدي في المكسيك هو الحلقة الدنيا في النظام اللامركزي، مع وجود لجان وصناديق وبرامج وطنية وقطاعية داعمة وموجهة للعمل البلدي والتنمية المحلية؛ وهو ما ليس قائماً في لبنان. كما أن النظام السياسي والانتخابي هناك قائم على تنافس حزبي سياسي وطنياً ومحلياً، وهو ما يتيح الحراك داخل الحزب الواحد أو بين الأحزاب، ويشجع على تبلور هويات خارج الأطر العائلية، فينعكس ذلك إيجاباً على الديناميات المحلية ويؤدي إلى حصول تغيّرات مهمة فيها.

يتكون الكتاب من ثمانية فصول، تتوزع بين الإطار النظري للبحث وموضوعه، والسياق التاريخي للامركزية في المكسيك، ومسائل: التنافس الانتخابي، والأداء القيادي، وعصرنة العمل البلدي، والمحاسبة، والتجديد في أساليب العمل، والحكم الرشيد.



يقدم هذا الكتاب اختباراً غنيّاً لمقولة أن اللامركزية تستتبع الديمقراطية والمشاركة الشعبية، وأنها تتلازم مع إحلال منظومة الإدارة والحوكمة بما يقرّبها من الحكم الرشيد. ومع أن الكتاب لا يقدّم نقداً للمفاهيم المستخدمة، ولا سيّما مفهوم الحكم الرشيد، إلا أنه يفنّد الفهم البسيط لمفهوم اللامركزية، ويبيّن أن اللامركزية

(١) Grindle, M. S., 2009. Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. 3rd ed. New Jersey: Princeton University Press. 185 PP.

هذا الكتاب متوفّر لدى المكتبة المالية في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

ميريلي كرندل أستاذة التنمية الدولية كرسي إدوارد س مايسون في كلية كينيدي للإدارة الحكومية، ومديرة مركز دايفيد روكفلر لدراسات أميركا اللاتينية في جامعة هارفرد.

أكثر تعقيداً ويمكن أن تكون لها نتائج متفاوتة ومتناقضة بحسب مُركّب السياسات والعوامل والخصائص التي تحيط بعملية اللامركزية في الزمان والمكان.

يقوم العمل الميداني على اختبار أربع فرضيات تفسر الترابط بين اللامركزية وبين الديمقراطية والحكم الرشيد، وهي التنافس الانتخابي، والقيادة الإصلاحية، وعصرنة العمل البلدي، ودور المجتمع المدني. ويجرى التحقّق من هذه الفرضيات عبر دراسة المجالس البلدية الثلاثين دراسة شاملة (تاريخها، الأطراف السياسية، الموازنات، الأداء، المشاريع... إلخ)، وتعزيز ذلك بعدد كبير من المقابلات المعمّقة مع المعنيين.

يُظهر البحث الدور الإيجابي لعامل التنافس الانتخابي وتكرار الانتخابات في تطوير العمل البلدي وتفعيل الديمقراطية والحكم الرشيد، من خلال تشجيعه على التنافس داخل الحزب الحاكم المهيمن نفسه، وهو ما أوجد حراكاً قيادياً وقاعدياً باتجاه أحزاب المعارضة، لكن تأثير هذا العامل في طبيعة الحملات أو البرامج الانتخابية بقي شكلياً، إذ توسعت أحياناً العلاقات الزبونية وتعمّمت، كآلية رئيسية لوفاء اللوائح المتنافسة في تحقيق الوعود الانتخابية بالتوظيف والخدمات (توسّع في عمليات التوظيف لمصلحة المناصرين وإبعاد المنافسين، وسواها).

كما يُظهر البحث التأثير المهم، السلبي أو الإيجابي، لعنصر القيادة في العمل البلدي (التنفيذي بوجه خاص)، ولا سيّما في ظل الضعف المؤسسي الهيكلي في العمل البلدي المحلي، وغياب العوائق المؤسسية. وظهور حالات، قليلة نسبياً، تمكّن فيها المرشح الفائز من تطوير العمل البلدي وتحسين المشاركة المحلية خلال وقت قصير (مدة المجالس البلدية 3 سنوات)، لا يؤدي بالضرورة إلى نتيجة مستدامة إلا إذا غادرت هذه الحالات نهج اتخاذ إجراءات من فوق وتحوّلت إلى عمل قاعدي ممنهج تتم قوننته.

وتشير نتائج البحث إلى أن القيادات المحلية غالباً ما تهتم بعصرنة العمل البلدي (المكننة وتحديث الإدارة وتوصيف المهمات، والتدريب وبناء القدرات وسواهم). لكن مثل هذه الخطوات التحديثية، وإن كانت مهمة بذاتها، لا تؤدي منفردة إلى تحسّن فعلي في العمل البلدي ما لم تقترن بوجود قيادة سياسية متقدّمة. من ناحية أخرى، تأتي معظم اقتراحات التحديث والتجديد من العاملين في الجهاز الإداري، وبالتالي تطرح تساؤلاً حول دور الأشخاص المنتخبين، عند تقييم الأثر الإجمالي للامركزية، في عملية تحديث الإدارة البلدية.

وفي مناقشة الفرضية الأخيرة المتعلقة بوجود ترابط إيجابي بين دور المجتمع المدني والتقدّم في العمل البلدي والتنمية المحلية، أظهر البحث قصوراً واضحاً في هذا الدور لجهة الانحياز نحو أعمال الضغط للحصول على الموارد لتنفيذ المشاريع في حين انعدم هذا الدور في أنشطة المتابعة ومراقبة نوعية الخدمات المقدّمة أو تحسين الإدارة المالية والمشاركة.

على الرغم من الملاحظات السلبية حول اقتران اللامركزية بتحسين أداء السلطات المحلية، تؤكد الكاتبة أن اللامركزية في إمكانها المساهمة في تحسين الأداء من خلال توفير فرص جديدة للاستجابة للحاجات المحلية، كما يمكن أن تساهم في تحسين الحوكمة أيضاً، ولا سيّما في جعل المسؤولين والإدارات العامة أكثر خضوعاً للمساءلة العامة؛ فالمركزية لا تسير بخط مستقيم ومتّسق دائماً، وهذا الكتاب يسعى إلى تحديد الطرق التي تجعل تحقيق وعد اللامركزية بمزيد من الحوكمة ممكناً.

إضافة إلى أهمية هذا الكتاب المباشرة والعملية للعاملين في مجال الإدارة العامة المركزية والمحلية، والطلاب والباحثين، فإن أهميته بالنسبة إلى لبنان تكمن في خلاصاته المفيدة ومنهج البحث فيه الذي يقدم نموذجاً لبحث علمي ميداني نحن بحاجة إليه ولجعله أكثر استجابة للسياق المحلي.