

Decentralization in the Arab World Must be Strengthened to Provide Better Services

Mona Harb and Sami Atallah

This policy brief is based on a book published by LCPS entitled "Local Governments and Public Goods: Assessing the Decentralization Experiences in the Arab World". The project is funded by the Open Society Foundations.

About the authors

Mona Harb is Associate Professor of Urban Studies and Politics at the American University of Beirut. She is currently investigating decentralization, local governments and urban policies in the Arab world, as well as public space practices and urban politics in Beirut. She has provided professional advice on urban development issues for many international organizations.

Sami Atallah, who is trained in economics and political science, is the director of the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). He is currently leading several policy studies on decentralization, electoral behavior, economic diversification, and oil and gas. Atallah co-drafted the new decentralization draft law that was launched by the President of the Republic in April 2014.

This policy brief was prepared with the assistance of Sophie Spaan, former LCPS researcher.

Executive Summary

Decentralization is a key pillar for consolidating democracy, improving local political participation and ensuring better service delivery. The state of decentralization in the Arab World falls well behind other regions. Most countries, which were established by colonial powers, remain highly centralized and, at best, deconcentrated. LCPS led a study of five Arab countries—Jordan, Lebanon, Morocco, Tunisia, and Yemen—which highlights five major themes. First, colonial legacies and regional histories determine contemporary decentralization policies to a great extent. Second, states often advocate but simultaneously subvert decentralization efforts. Third, urban management and service delivery are usually centralized, while infrastructural and technical services are increasingly decentralized to a local scale, but without sufficient human and fiscal resources. Fourth, municipalities are reluctant to collect local taxes to secure political loyalty and interests. Finally, and despite these obstacles, some local governments are performing rather well and benefiting from opportunities brought forth via decentralization initiatives.

Introduction: Decentralization on the Agenda

One of the major features of democracies is the extent to which the state is decentralized. With the advent of democratic transformations in the Arab world, decentralization already is or will soon be on the reform agenda. Decentralization is desired for two reasons: one, it enhances democracy and participation in managing local affairs; two, it consequently leads to better developmental outcomes. The assumption here is that delegating authority to lower echelons of authorities will make service provision more effective, as it will be more responsive to the actual needs of the beneficiaries, while political representation will also be enhanced through better participatory practices. Moreover, decentralization is believed to increase representation for religious and ethnic minorities, and to empower local communities. An additional claimed advantage is that decentralization encourages flexibility, creativeness and innovation. Local governance is also believed to hold local politicians responsible, and thus to increase direct accountability.

In the context of the Arab world, decentralization was partially put in place by colonial authorities to control the power of strong local leaderships. After the establishment of independent nation-states, governments favored social welfare policies to gain support and legitimacy, often privileging authoritarian rule. During the 1980s and 1990s, socio-economic challenges made these policy choices more difficult to sustain. Progressively, structural adjustment policies and neoliberal reforms drastically altered the socio-political system in place in favor of the governing authorities and their associated elites, at the expenses of the low and middle-income categories. Poverty levels increased drastically. Governments in the Arab region continued advocating decentralization, often under the auspices of foreign donors, but very little effective decentralization of authority was being implemented. Deconcentration was the actual dominant practice, which namely served to strengthen the central government's domination. This led to a major crisis of accountability between different levels of governments as well as vis-à-vis citizens. Simultaneously, on the ground, local governments increasingly gained strength. The Arab uprisings demonstrate this growing significance of the local and territorial scale of politics.

In 2013, the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS) led a research project funded by the Open Society Foundation on decentralization, democratization, and the role of regional administrations for better service delivery in the Arab world. The framework used to study decentralization and service delivery in the Arab world is structured along three components: i) the making and the

politics of decentralization; ii) the legislation and practice of service delivery; and iii) the fiscal structures of decentralization. In all three components, we seek to understand the legal framework guiding the studied issue, and its evolution over time, and its actual practice. One of the objectives is to identify and qualify the gaps and hurdles that impede the implementation of a more decentralized and democratic system of governance, but also to study carefully how these gaps are being navigated, circumvented and regulated. The project aimed to lay the ground for sharing decentralization and service delivery experiences in five Arab countries: Lebanon, Jordan, Morocco, Tunisia and Yemen. Five crosscutting themes emerged from the case studies and are presented below.

Colonial Legacies Determine Decentralization Policies

The first theme observes how colonial legacies and regional histories determine contemporary decentralization policies and discourses. The analysis of political history of country cases reveals that interactions and hierarchies between groups living in regions of the Arab world prior to colonial rule were very much regulated according to a decentralized architecture of power. Colonial regimes deeply reconfigured these relationships via the drawing of new territorial and administrative boundaries that cut across regions and hinterlands. They used the technical and administrative dimensions of decentralization to justify their reforms and to control territories and opposition groups. The aim was to have a firm grip on the newly formed nation-state's territories, applying the classic 'divide to rule' adage. With the establishment of independent nation-states, this approach

was further consolidated, using the narrative of the need to build a strong modern state. Deconcentration reforms continued with the same

objective of extending the eyes and ears of the central state to localities. However, municipal elections started to be held, and democratic representation began to emerge at the local scale.

This colonial legacy of decentralization is not the same across Arab states. While in Morocco, Tunisia, Lebanon and Jordan, the building of post-colonial nation-states used centralization to consolidate state power, in Yemen, decentralization was preferred as a tool to balance the power of regions. In either case, centralization and decentralization narratives were used to

Centralization and decentralization narratives were used to consolidate the interests of the ruling elites and their networks

consolidate the interests of the ruling elites and their networks. These narratives were often accompanied by a modernization rhetoric that praises the values of the strong state needing to control service delivery and secure its authority over the national territory, against enemies' threats of secession. In Jordan, the King advocates decentralization to secure further the power of original Jordanian families, create jobs and maintain social peace, while controlling the emergence of Islamist groups within municipalities. In Lebanon, municipalities are also taken up by sectarian ruling powers to further their control over territories and access economic development rents, as well as distribute services to their clientele.

The social and territorial organizational system of Tunisian tribes provided services to constituencies according to a decentralization hierarchy that was replaced under colonial rule with a new administrative geography aiming to control their power. The independent Tunisian nation state further consolidated this territorial subdivision and positioned its representatives to supervise regions and localities and administer service delivery. In Morocco, the deconcentration of state services similarly serves to place 'eyes on the street' of the most remote tribal regions, via an extensive administrative system. This ambivalent system that both centralizes and decentralizes authority illustrates well the policy tensions and contradictions that characterize decentralization issues in Morocco, and oppose the monarchy to nationalist parties. This duality is also found in how the state sometimes opts certain cities and regions out of the rest of the decentralization architecture, depending on their strategic stake.

Central Governments Support and Subvert Decentralization Policies

The second theme investigates how the state advocates but also subverts decentralization reforms. National actors in Arab countries understood the importance of promoting decentralization as a reform tool, because this was what international donors desired. Many public officials were wary of relinquishing power and resources and paid lip service to decentralization. This meant both a push towards adopting decentralization policies and simultaneously finding ways to circumvent their full implementation. Such dual positioning often leads to paradoxical situations where governments issue decentralization policies that are halted by other policies, often fiscal, that restrict their applicability. The findings show that international donors are indirectly contributing to the increased centralization of state power and services, not to mention furthering corruption and inefficiency.

Yemen is a case in point where decentralization is strongly encouraged by the central state in terms of policy-making, and thanks to extensive donors' aid, leading to relatively effective deconcentration of technical and administrative services. However, when it comes to political decentralization, legal, fiscal and territorial tools are used to restrict the effective empowerment of local authorities. In Morocco, the monarchy exercises stringent controls over elected local authorities via fiscal and administrative mechanisms. In addition, it uses international aid dedicated to decentralization to strengthen central state services and appointed regional authorities that supervise locally elected governments, at the expense of their empowerment. The Lebanese Ministry of Interior is another example, as it uses multiple sources of funds to study decentralization reforms, train its employees and establish in-house service structures—ultimately consolidating its own constituencies and networks at the expense of enhancing local and regional governance. A major tool the central state uses to back-stop the works of local and regional governments is fiscal control. Indeed, it can provide municipalities with many prerogatives on paper, but can impede their ability to operate and execute by withholding payments, like in Lebanon, or requesting additional fiscal contributions for unexpected expenses, like in Tunisia. It can also, illegally, operate unequal payments, favoring its partners and challenging its enemies.

In most studied cases, regional governments are not elected and operate as deconcentrated authorities representing the central state. However, since the Arab uprisings, debates about regionalism are gaining ground as possible means to tame opposition forces, as exemplified in Morocco, Tunisia, Jordan, Yemen, and Lebanon.

Decentralized Services Need More Resources and Partnerships with Public-Private and Civil Society Actors

The third theme examines urban management and service delivery, public-private partnerships and the role of civil society groups. Urban management and service delivery are in most cases relatively centralized services led by

Governments issue decentralization policies that are halted by other policies, often fiscal, that restrict their applicability. International donors are indirectly contributing to the increased centralization of state power and services, not to mention furthering corruption and inefficiency

national scale public agencies. Increasingly, infrastructural and technical services are being decentralized to local scales, often without sufficient human and fiscal resources to manage and maintain them. These are usually coordinated via public-private partnerships according to complicated legal and institutional setups. Such opaque setups lead to management and provision problems, which local governments are directly bearing because issues of accountability have not been clearly defined.

In Morocco, local governments constantly need to negotiate with the central state access to urban services and fiscal resources, generating tensions, especially when conflicts within local governments prevent bargaining strategies. In cases where local governments are directly in charge of the service, the constraints of the regulatory systems ruling public-private partnerships and limited fiscal funds impede efficient operation and management of the service. This is comparable to the case of a regional administration in Lebanon (Suwayjani), which managed to get funding to build a waste management

A lack of citizen engagement delegitimizes local governments and reinforces the role of central state agencies

plant in its district but failed at insuring a steady flow of resources to maintain the plant, and hence ended up relinquishing its operation to a central state agency. In

Tunisia, local governments are unable to control urban management and planning because of their limited resources, lack of legal tools and the pressure of private economic interests. A lack of citizen engagement delegitimizes local governments and reinforces the role of central state agencies. In Jordan, the amalgamation reform of municipalities in 2001 did not improve service delivery as planned; on the contrary, it increased clientelism and inequality in accessing services. Jordanian municipalities are thus mostly unable to effectively provide services to their dwellers and are quite dependent on the central government, mainly due to a lack of technical and fiscal resources. In some instances, local and regional governments successfully partnered with civil society groups and were able to effectively manage projects. In Tunisia, a dynamic mayor worked closely with NGOs concerned with public transportation, and coordinated a free school transportation system. In Lebanon, a charismatic mayor helped civil society groups establish a successful ecotourism project.

Municipalities are Reluctant to Collect Local Taxes to Secure Political Loyalty

The fourth theme relates to the reluctance of municipalities to collect local taxes. In all countries, municipalities suffer from low revenues. This is largely attributed to the fact that central governments have given local administrations little tax authority. Central governments have also stalled in distributing funds to local authorities from the inter-governmental grant system.

Municipal councils unofficially exempted some taxpayers from paying local taxes to gain political loyalty

In some instances, like in Jordan and Yemen, fiscal allocations to local governments followed a political logic, favoring towns from which ministers and parliamentarians originally came from.

However, some local governments have failed to optimize on the tax authority granted to them. For some, this is a matter of weak human resources and a poor system of identifying taxpayers. In other cases, municipal councils have chosen not to collect taxes or fees from its constituency. They unofficially exempted some taxpayers from paying local taxes to gain political loyalty. In Jordan, up to 40% of municipal revenues were not collected in 2003. Jordanian mayors seemed to prefer negotiating grant transfers from the central state rather than antagonizing their immediate constituency. In Morocco, too, fear of losing their electoral base, clientelism, and mistrust of public finance, make mayors reluctant to collect taxes. Similarly in Yemen, local councils did not want to upset the popular base they needed to appease.

Leadership and Networks of Local Officials Make Municipalities Perform Better

The fifth theme investigates innovations undertaken by local and regional governments. It particularly explores the features that explain the noteworthy performance of some local and regional governments, their abilities to negotiate their ways through the hurdles to deliver better services, think holistically about development

Innovative experiences demonstrate that decentralization policies can open up avenues for improved service delivery and urban management

projects and establish various partnerships for spatial planning. Such features include: leadership, networks, civil society dynamics, political competition, governance and territoriality. Innovative experiences demonstrate that

decentralization policies can open up avenues for improved service delivery and urban management, and for social and political change, albeit timid and contained.

In Yemen, some local leaders have strong abilities to negotiate with national authorities while advancing solutions that meet their constituencies' needs, often using both legal and extra-judicial networks. For instance, one local council managed to bypass the constraints of limited resources and established cultural activities in his town while another brought water and sanitation services to its constituency despite technical and geographic hurdles. Some regional governments in Lebanon succeeded at negotiating grant packages and mobilize local partnerships in ways to promote strategic planning for their region and initiate economic development through ecotourism strategies (e.g. Jezzine, Sour, Dinniye). Service delivery on the regional level seems to also be more successful in Tunisia where experiences of public transportation in the district of Sidi Bouzid led to positive outcomes. In Morocco, some municipalities led by charismatic figures are succeeding in using institutional setups and international grants to direct them to their locality's needs. Matters were more complex in Jordan, where strong centralization and direct interventionism by the King prevents opportunities for maneuvering autonomously at the local level.

LCPS

About the Policy Brief

Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance and decentralization.

Contact Information

Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

ضرورة تعزيز اللامركزية في العالم العربي لتأمين الخدمات

منى حرب و سامي عطالله

يستند ملخص السياسة هذا على كتاب نشره المركز اللبناني للدراسات تحت عنوان 'الادارات المحلية والخدمات العامة: تقييم لتجربة اللامركزية في العالم العربي'.
أنجز هذا العمل بدعم مشكور من مؤسسة المجتمع المفتوح.

ملخص تنفيذي

تعتبر اللامركزية ركيزة أساسية لتوطيد الديمقراطية، ولتحسين المشاركة السياسية المحلية، وضمان توفير خدمات أفضل. لا تزال اللامركزية في العالم العربي متخلفة عن سواها في المناطق الأخرى. فمعظم البلدان التي أنشأتها القوى الاستعمارية لا تزال شديدة المركزية أو تسودها اللامركزية في أحسن الأحوال. قاد المركز اللبناني للدراسات دراسة شملت خمس دول عربية هي الأردن، ولبنان، والمغرب، وتونس، واليمن، سلّطت الضوء على خمسة مواضيع رئيسية. أولاً، تعتمد سياسات اللامركزية المعاصرة إلى حد كبير على الإرث الاستعماري وتاريخ الإقليم. ثانياً، غالباً ما تنادي الدول باللامركزية فيما تسعى في آن معاً إلى تقويض الجهود الآيلة إليها. ثالثاً، عادةً ما تكون الإدارة الحضرية والخدمات المقدمة مركزية، في حين تتزايد لامركزية البنية التحتية والخدمات التقنية على النطاق المحلي، لكن من غير أن تتوفر لديها الموارد البشرية والمالية الكافية. رابعاً، تحجم البلديات عن جباية الضرائب المحلية لضمان الولاء والمصالح السياسية. أخيراً، وعلى الرغم من هذه العقبات، بعض الحكومات المحلية تبلي بلاءً حسناً وتستفيد من الفرص التي توفرها مبادرات اللامركزية.

عن الكاتبين

منى حرب هي أستاذة في العلوم السياسية والتنظيم المدني في الجامعة الأميركية في بيروت. هي تحقق حالياً في مسائل اللامركزية والحكومات المحلية وسياسات إدارة تنظيم المدن في العالم العربي، فضلاً عن الممارسات الخاصة بالفضاء العام وسياسات إدارة تنظيم المدن في بيروت. قدمت المشورة المهنية بشأن قضايا التنمية الحضرية للعديد من المنظمات الدولية.

سامي عطالله، الذي درس العلوم الاقتصادية والسياسية، هو مدير المركز اللبناني للدراسات (LCPS). هو يشرف حالياً على عدة دراسات حول اللامركزية، والسلوك الانتخابي، والتنوع الاقتصادي، والنفط والغاز. شارك عطالله في صياغة مسودة مشروع قانون اللامركزية الإدارية الذي أطلقه رئيس الجمهورية في نيسان ٢٠١٤.

أنجز هذا الملخص بمساعدة صوفي سبان، باحثة سابقة في المركز اللبناني للدراسات.

اللامركزية على جدول الأعمال

لعل أبرز مظاهر الديمقراطية هي نسبة اللامركزية لدى الدولة. ومع التحولات الديمقراطية الحاصلة في العالم العربي، تم إدراج اللامركزية أو سيتم إدراجها قريباً على جدول الأعمال الإصلاحي. ويوجد سببان وراء الرغبة في إرساء اللامركزية: أولاً، هي تعزز الديمقراطية والمشاركة في إدارة الشؤون المحلية؛ ثانياً، هي تفضي تلقائياً إلى نتائج تنموية أفضل. والافتراض السائد هنا هو أن تفويض السلطة لأدنى مستويات الحكم سيزيد من فعالية الخدمات المقدّمة، إذ يستجيب بشكل أفضل للاحتياجات الفعلية للمستفيدين، فيما يتعرّز التمثيل السياسي من خلال ممارسات تشاركية أفضل. علاوة على ذلك، تسمح اللامركزية مبدئياً بزيادة نسبة تمثيل الأقليات الدينية والعرقية، فضلاً عن تمكين المجتمعات المحلية. أما الميزة الأخرى فهي أن اللامركزية تشجع على المرونة والابتكار والإبداع. كما أن الحكومة المحلية تحمّل السياسيين المحليين مسؤولياتهم مما يؤدي إلى زيادة نسبة المساءلة المباشرة.

في العالم العربي، قامت السلطات الاستعمارية بإرساء اللامركزية بشكل جزئي بهدف السيطرة على نفوذ القيادات المحلية القوية. فبعد تأسيس الدول القومية المستقلة، أعطت الحكومات الأفضلية لسياسات الرفاه الاجتماعي لكسب الدعم والشرعية، محبّدةً في كثير من الأحيان الحكم الاستبدادي. خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، وبسبب التحديات الاجتماعية والاقتصادية، أصبح من الصعب الحفاظ على هذه الخيارات السياسية. تدريجياً، تسببت سياسات التكيف الهيكلي والإصلاحات النيوليبرالية بتغيير جذري في النظام الاجتماعي والسياسي القائم الذي يخدم مصالح السلطات الحاكمة والنخب الدائرة في فلكها، وذلك على حساب الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط. وارتفعت مستويات الفقر بشكل كبير. واستمرت الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بمناصرة اللامركزية، وفي كثير من الأحيان تحت رعاية الجهات المانحة الأجنبية، ولكن لم تنفّذ لامركزية السلطة فعلياً إلا بشكل محدود. فاللاحصية كانت هي السائدة في الممارسة، وقد ساعدت في تعزيز هيمنة الحكومة المركزية. وأدى ذلك إلى أزمة مساءلة كبيرة بين مستويات الحكم على اختلافها وأيضاً تجاه المواطنين. بموازاة ذلك، اكتسبت الحكومات المحلية على أرض الواقع مزيداً من القوة. وجاءت الانتفاضات العربية لتبرهن عن تزايد أهمية البعد المحلي والإقليمي للسياسات.

قاد المركز اللبناني للدراسات في عام ٢٠١٣ مشروع بحثي بتمويل من مؤسسة المجتمع المفتوح حول اللامركزية، والتحول الديمقراطي، ودور الإدارات الإقليمية في تحسين الخدمات المقدّمة في العالم العربي. ويتمحور الإطار المستخدم لدراسة اللامركزية والتزويد بالخدمات حول ثلاثة مكّونات: (أ) صنع اللامركزية وسياساتها؛ (ب) التشريعات وممارسة التزويد بالخدمات؛ (ج) الهيكليات المالية للامركزية. في المكّونات الثلاثة معاً، نسعى إلى فهم الإطار القانوني

الذي يوجه القضية قيد الدراسة، وتطوّرها مع الوقت، بالإضافة الى ممارستها فعلياً. ويكمن أحد أهدافنا في تحديد ووصف الثغرات والعقبات التي تحول دون تطبيق نظام حوكمة أكثر ديمقراطية ولامركزية، فضلاً عن دراسة كيفية الخوض في هذه الثغرات والتحول عنها وتنظيمها. أما الهدف من المشروع فهو تمهيد الطريق لتشاطر الخبرات في مجال اللامركزية والتزويد بالخدمات في خمس دول عربية: لبنان، الأردن، المغرب، تونس واليمن. برزت خمسة مواضيع متقاطعة من دراسات الحالة وهي مقدمة أدناه.

يحدّد الموروث الاستعماري سياسات اللامركزية

ينظر الموضوع الأول في كيفية تحديد الموروثات الاستعمارية والتاريخ الإقليمي لسياسات اللامركزية المعاصرة وخطاباتها. ويكشف تحليل التاريخ السياسي للحالات القطرية أن التفاعلات والهرميات بين الجماعات التي عاشت في مناطق العالم العربي قبل الحكم الاستعماري كانت منظمة وفقاً لهندسة لامركزية للسلطة. وأعادت الأنظمة الاستعمارية رسم هذه العلاقات بشكل جذري من خلال رسم الحدود الإقليمية والإدارية الجديدة التي تتقاطع عبر الأقاليم والمناطق النائية. وقد استخدمت

جرى التحجج بالمركية واللامركزية لتعزيز مصالح النخب الحاكمة وشبكتها

الأبعاد التقنية والإدارية للامركزية لتبرير اصلاحاتها والسيطرة على الأراضي

والجماعات المعارضة. وكان الهدف من ذلك إحكام قبضتها على أراضي الدول القومية المشكلة حديثاً، مع تطبيق القول المأثور 'فرّق تسد'. ومع تأسيس الدول القومية المستقلة، تمّ توطيد هذا النهج، مع التدرّج بحجة بناء دولة حديثة وقوية. واستمرت إصلاحات اللامركزية ساعية الى تحقيق الهدف نفسه المتمثل بتوسيع مرأى ومسمع الدولة المركزية على المناطق المحلية. مع ذلك، بدأ تنظيم الانتخابات البلدية، وبدأ التمثيل الديمقراطي يظهر ببطء على المستوى المحلي. هذه التركة الاستعمارية للامركزية ليست هي نفسها في جميع أنحاء الدول العربية. ففي حين أن بناء الدولة القومية ما بعد الاستعمار في المغرب وتونس ولبنان والأردن لجأ الى المركزية لتوطيد سلطة الدولة ونفوذها، كان للامركزية الأفضلية في اليمن إذ شكلت أداة لتحقيق توازن السلطات بين المناطق. في كلا الحالتين، جرى التحجج بالمركزية واللامركزية لتعزيز مصالح النخب الحاكمة وشبكتها. وغالباً ما ترافقت هذه الحجج مع خطاب الحداثة الذي يشيد بقيم الدولة القوية التي تحتاج الى التحكم بعملية التزويد بالخدمات وبسط سلطتها على الأراضي الوطنية في وجه تهديدات الأعداء بالانفصال. في الأردن، نادى الملك باللامركزية من أجل منح الأسر الأردنية الأصلية مزيداً من السلطة، وخلق فرص العمل، وصون السلم الاجتماعي، مع إحكام السيطرة على الجماعات الإسلامية الناشئة داخل البلديات. في لبنان، تحكّم القوى الطائفية الحاكمة قبضتها على

البلديات من أجل تعزيز سيطرتها على الأراضي والنفاز الى التنمية الاقتصادية الريعية، فضلاً عن توزيع خدماتها على زبائنها. وقّر التنظيم الاجتماعي والأقليمي للقبائل التونسية الخدمات للدوائر الانتخابية وفقاً لهرمية لامركزية جرى استبدالها تحت الحكم الاستعماري بجغرافيا إدارية جديدة تهدف إلى التحكم بسلطتها. وقامت الدولة القومية التونسية المستقلة بتوطيد هذا التقسيم الأقليمي مع تعيين ممثليها في مواقع للإشراف على المناطق والبلديات وإدارة عملية التزويد بالخدمات. في المغرب، ساعدت اللامركزية في توفير خدمات الدولة في ترك العيون شاخصة على معظم المناطق القبلية النائية، من خلال نظام إداري موسّع. هذا النموذج المتناقض الذي يجمع بين المركزية واللامركزية في السلطة يبيّن بوضوح التوترات والتناقضات التي تميّز قضايا اللامركزية في المغرب، ويفرّق بين الملكية والأحزاب القومية. وتبرز هذه اللامركزية أيضاً في كيفية اختيار الدولة لبعض المدن والمناطق ضمن الرسم اللامركزي القائم، على أساس رهاناتها الاستراتيجية.

تدعم الحكومات المركزية سياسات اللامركزية وتقوّضها في آن معاً

ينظر الموضوع الثاني في كيفية قيام الدولة بمناصرة الإصلاحات اللامركزية وتقويضها في آن معاً. فهتمت الجهات الفاعلة الوطنية في البلدان العربية أهمية تعزيز اللامركزية كأداة للإصلاح، لأنّ هذه رغبة المانحين الدوليين. الكثير من موظفي الدولة خشوا التنازل عن السلطة والموارد فيما ادّعوا أنهم يريدون

اللامركزية. مما أدى إلى الدفع باتجاه اعتماد سياسات اللامركزية والسعي الى التحايل وايجاد طرق لعدم تنفيذها بالكامل. غالباً ما تؤدي هذه اللامركزية في المواقف إلى حالات متناقضة حيث تصدر الحكومات سياسات خاصة

تصدر الحكومات سياسات خاصة باللامركزية تعيقها سياسات أخرى، مالية في كثير من الأحيان، فتقيّد عملية تطبيقها. وتظهر النتائج أن الجهات المانحة الدولية تساهم بشكل غير مباشر في تعزيز مركزية السلطة والخدمات التي تقدمها الدولة، ناهيك عن تزايد الفساد وعدم الكفاءة

باللامركزية تعيقها سياسات أخرى، مالية في كثير من الأحيان، فتقيّد عملية تطبيقها. وتظهر النتائج أن الجهات المانحة الدولية تساهم بشكل غير مباشر في تعزيز مركزية السلطة والخدمات التي تقدمها الدولة، ناهيك عن تزايد الفساد وعدم الكفاءة.

اليمين هي حالة حيث تشجّع الدولة المركزية على إرساء اللامركزية من حيث صنع السياسات، بفضل مساعدات المانحين الواسعة، مما يؤدي إلى لامركزية ذات فعالية نسبية في الخدمات التقنية والإدارية. ولكن، عندما يتعلق الأمر

بتطبيق اللامركزية السياسية، يتم اللجوء الى الأدوات القانونية والمالية والأقليمية لتقييد عملية التمكين الفعلية للسلطات المحلية. في المغرب، يمارس النظام الملكي رقابة صارمة على السلطات المحلية المنتخبة من خلال الآليات المالية والإدارية. فضلاً عن ذلك، هو يستخدم المساعدات الدولية المخصصة للامركزية من أجل تعزيز خدمات الدولة المركزية والسلطات الإقليمية المعيّنة التي تشرف على الحكومات المنتخبة محلياً، على حساب عملية تمكينها. أما وزارة الداخلية اللبنانية فهي حالة أخرى، إذ تستخدم مصادر تمويل متعددة لدراسة الإصلاحات اللامركزية، وتدريب موظفيها، وإنشاء هيكلية خدماتية ضمن الوزارة نفسها - في نهاية المطاف هي توطن هيئاتها المكونة وشبكات الخاصة على حساب تعزيز الحوكمة المحلية والإقليمية. وأبرز أداة تستخدمها الدولة المركزية لمساندة أعمال الحكومات المحلية والإقليمية هي الضوابط المالية. بالفعل، يمكنها تزويد البلديات بالعديد من الامتيازات على الورق، ولكن بوسعها عرقلة قدرتها على العمل والتنفيذ من خلال حجب المدفوعات، كما هو الحال في لبنان، أو طلب تبرعات مالية إضافية لتغطية نفقات غير متوقعة، كما هو الحال في تونس. ويمكنها أن تقوم بمدفوعات غير متكافئة وغير قانونية، حيث تعطي الأفضلية لشركائها وتتحدى أعداءها. في جميع الحالات التي شملتها الدراسة، لا يتم انتخاب الحكومات الإقليمية وهي تعمل على شكل سلطات لاحتصرية تمثل الدولة المركزية. ولكن، ومنذ الانتفاضات العربية، تكتسب المناقشات حول الإقليمية أهمية كبيرة باعتبارها وسيلة لترويض قوى المعارضة، كما الحال في المغرب، وتونس، والأردن، ولبنان.

الخدمات اللامركزية تحتاج إلى مزيد من الموارد والشراكات مع القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني

يتناول الموضوع الثالث الإدارة الحضرية وتقديم الخدمات، والشراكات بين القطاعين العام والخاص ودور مؤسسات المجتمع المدني. فالإدارة الحضرية وتقديم الخدمات هما في معظم الحالات خدمات مركزية نسبياً تقودها الهيئات العامة الوطنية. تتزايد لامركزية خدمات البنية التحتية والخدمات التقنية على المستوى المحلي، لكن غالباً بدون الموارد البشرية والمالية الكافية لإدارتها والمحافظة عليها. وعادة ما يتم تنسيقها عبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص وفقاً لأطر قانونية ومؤسسية معقدة. مثل هذه الأطر المبهمة تؤدي الى مشاكل في الإدارة وتوفير الخدمات تتحملها الحكومات المحلية بشكل مباشر لأنه لم يتم تحديد قضايا المساءلة بشكل واضح.

في المغرب، الحكومات المحلية مضطرة باستمرار للتفاوض مع الدولة المركزية للتوصل الى الخدمات في المدن والحصول على الموارد المالية لإدارتها، مما يولد التوترات والأزمات عندما تمنع الصراعات داخل الحكومات المحلية استراتيجيات التفاوض. وفي الحالات حيث الحكومات المحلية مسؤولة

مباشرة عن الخدمات، تؤدي القيود التنظيمية التي تحكم الشراكات بين القطاعين العام والخاص ومحدودية الموارد المالية الى عرقلة عملية التشغيل وإدارة الخدمة. هذا مشابه لوضع اتحاد بلديات السويجاني في لبنان الذي نجح في الحصول على التمويل اللازم لبناء محطة لإدارة النفايات غير أنه فشل في تأمين تدفق مستمر من التمويل لصيانة المحطة، فاضطر للتنازل عن تشغيلها لمصلحة جهاز في الدولة المركزية.

في تونس، الحكومات المحلية عاجزة عن التحكّم بإدارة تنظيم المدن والتخطيط المدني بسبب ضعف الموارد، وغياب الأدوات القانونية، وبسبب الضغوط الناتجة عن المصالح الاقتصادية الخاصة. كما أنّ غياب الالتزام لدى المواطنين ينزع الطابع الشرعي عن الحكومات المحلية ويعزز دور مؤسسات الدولة المركزية. في الأردن، لم ينجح الإصلاح المتمثل بدمج البلديات في عام ٢٠٠١ في تحسين الخدمات المقدّمة كما كان

غياب الالتزام لدى المواطنين ينزع الطابع الشرعي عن الحكومات المحلية ويعزز دور مؤسسات الدولة المركزية

الهدف، بل على العكس، فقد استشرت الزبونية وعدم المساواة في الوصول الى الخدمات. وهكذا، فالبلديات

الأردنية عاجزة في معظمها عن تقديم الخدمات بشكل فعّال لسكانها، وهي تعتمد على الحكومة المركزية، وبالتحديد بسبب الافتقار إلى الموارد التقنية والمالية.

في بعض الحالات، أقامت الحكومات المحلية والإقليمية شراكات مع جماعات المجتمع المدني ونجحت في إدارة المشاريع بشكل فعال. في تونس، عمل رئيس بلدية نشيط وبشكل وثيق مع المنظمات غير الحكومية المعنية بوسائل النقل العام، وقام بتنسيق نظام للنقل المدرسي المجاني. في لبنان، قام رئيس بلدية لديه كاريزما بمساعدة مجموعات المجتمع المدني في التأسيس لمشروع سياحة بيئية ناجح.

تحجم البلديات عن جباية الضرائب المحلية لضمان الولاء السياسي

يتصل الموضوع الرابع بإحجام البلديات عن جباية الضرائب المحلية. في كافة الدول، تعاني البلديات من ضعف في الإيرادات. ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى واقع مفاده أن الحكومات المركزية لم تمنح الحكومات المحلية سوى سلطة محدودة على الضرائب. وتعثرت الحكومات المركزية أيضاً في توزيع الأموال على السلطات المحلية من ضمن نظام المنح الحكومية. في بعض الحالات، كما في الأردن واليمن، اتّبعَت المخصصات المالية للحكومات المحلية منطقاً سياسياً، حيث تمّ إعطاء الأفضلية للمدن التي ينتمي إليها الوزراء والبرلمانيون.

لكن بعض الحكومات المحلية فشلت أيضاً في استغلال السلطة الضريبية الممنوحة لها. فبالنسبة الى البعض، تكمن المشكلة في نقص الموارد البشرية وضعف تحديد المكلّفين. في حالات أخرى، اختارت المجالس البلدية الامتناع عن جباية الضرائب أو الرسوم من الناخبين. وقد أعفت بشكل غير رسمي بعض المكلّفين من دفع الضرائب المحلية مقابل كسب الولاء السياسي. في الأردن،

وصلت نسبة إيرادات البلديات غير المجباة إلى ٤٠٪. وبدا أن رؤساء البلديات الأردنيين يفضلون التفاوض على التحويلات التي تمنحها

أعفت المجالس البلدية بشكل غير رسمي بعض المكلّفين من دفع الضرائب المحلية مقابل كسب الولاء السياسي

الدولة المركزية بدلاً من استعداد ناخبهم. في المغرب أيضاً، دفع الخوف من فقدان القاعدة الانتخابية، والزبونية، وعدم الثقة بالمالية العامة، برؤساء البلديات الى الإحجام عن فرض جباية الضرائب. سيّان في اليمن حيث لم تشأ المجالس المحلية إثارة سخط القاعدة الشعبية التي تسعى الى تهدئتها.

القيادة وشبكة المسؤولين المحليين تساعدان في تحسين أداء البلديات

يحقق الموضوع الخامس في الابتكارات التي أتت بها بعض الحكومات المحلية والإقليمية. وهو يستكشف المزايا التي تشرح الأداء الجدير بالذكر الذي قامت به بعض الحكومات المحلية والإقليمية، وقدرتها على التفاوض بالرغم من العقبات من أجل تقديم خدمات أفضل، والتفكير بصورة شمولية بمشاريع التنمية وإقامة شراكات مختلفة في سبيل التخطيط المكاني. وتشمل هذه المزايا ما يلي: القيادة، والشبكات، وديناميات المجتمع المدني، والمنافسة السياسية، والحوكمة والإقليمية. تثبت التجارب الابتكارية أن سياسات اللامركزية قادرة على فتح الباب واسعاً أمام تحسين الخدمات المقدمة، وإدارة تنظيم المدن، وإحداث التغيير الاجتماعي والسياسي، ولو بشكل خجول ومحصور.

في اليمن، يتمتع بعض القادة المحليين بقدرات قوية للتفاوض مع السلطات الوطنية فيما يتقدمون بحلول تستجيب لحاجات دوائرهم الانتخابية، مع اللجوء في كثير من الأحيان الى الشبكات القانونية والخارجية عن نطاق القضاء. على سبيل المثال، نجح مجلس بلدي واحد في تجاوز المعوقات المتمثلة بمحدودية الموارد وأقام الأنشطة الثقافية في مدينته، فيما وفرّ آخر خدمات المياه والصرف الصحي لدائرته الانتخابية رغم العقبات التقنية والجغرافية. ونجحت بعض الحكومات الإقليمية في لبنان في التفاوض على رزم من المنح وتجنيد الشراكات المحلية بطرق تروّج للتخطيط الاستراتيجي في مناطقها فضلاً عن الشروع بالتنمية الاقتصادية من خلال استراتيجيات السياحة البيئية (مثل جزين، صور،

والضنيّة). ويبدو أن التزويد بالخدمات على المستوى الإقليمي هو أكثر نجاحاً في تونس حيث أفضت تجربة وسائل النقل العام في منطقة سيدي بوزيد إلى نتائج إيجابية. في المغرب، بعض البلديات التي تقودها شخصيات لديها كاريزما نجحت في استخدام الأطر المؤسسية والمنح الدولية بهدف توجيهها لاحتياجات بلداتها. كانت الأمور أكثر تعقيداً في الأردن، حيث المركزية القوية والتدخل المباشر من قبل الملك يحولان دون التحرك بشكل مستقل على المستوى المحلي.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام ١٩٨٩. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايطة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. ٥١٢-٥٥، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: ١ ٧٩٩٣ | ٩٦١ +
ف: ٢ ٧٩٩٣ | ٩٦١ +
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org