

السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي

إشراف
منى حرب
سامي عطاالله

السلطات المحلية
والخدمات العامة:
تقييم اللامركزية في
العالم العربي

إشراف منى حرب وسامي عطالله

الطبعة الأولى ٢٠١٥
© المركز اللبناني للدراسات
حقوق النشر محفوظة
ISBN -١-٨٦٦.٤-٧٧-

الناشر **المركز اللبناني للدراسات**

قياس ٢٤ x ١٧

عدد الصفحات ٢٤٨

تصميم **Polypod**

تنفيذ التصميم **Dolly Harouny**

صورة الغلاف **Shutterstock.com**



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

أنجز هذا الكتاب بدعم مشكور من

شكر خاص لكل من **يعرب العيسى**

ورانيا أبي حبيب لتحرير الكتاب

LCPS المركز اللبناني للدراسات
The Lebanese Center
for Policy Studies

برج السادات، الطابق العاشر، شارع ليون

ص.ب. ٥٥-٢١٥ رأس بيروت، لبنان

ت ٣٠١ ٧٩٩ | ف ٣٠٢ ٧٩٩ | +٩٦١

www.lcps-lebanon.org info@lcps-lebanon.org

المحتويات

مقدمة	١
إطار جديد لتقييم اللامركزية في العالم العربي منى حرب وسامي عطاالله	
الفصل الأول	١١
تونس: دستور (الربيع) يجعل النقاش متاحاً سامي ياسين التركي وإريك فرداي	
الفصل الثاني	٤٥
المغرب: حبال مشدودة إلى المركز علي بوعبيد وعزيز العراقي	
الفصل الثالث	٨٩
اليمن: بين جزر الوحدة ومدّ استرضاء العشائر عمر عبد العزيز الحلج	
الفصل الرابع	١٣٥
الأردن: اللامركزية بقرار مركزي والديموقراطية بمشيئة ملكية مريم عبابسة	
الفصل الخامس	١٨٥
لبنان: لامركزية مجزأة وناقصة منى حرب وسامي عطاالله	
خلاصة	٢٢٧
تقييم اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي	
المؤلفون	٢٣٧

مقدمة

إطار جديد لتقييم اللامركزية في العالم العربي

منى حرب وسامي عطاالله*

*
ساهمت صوفي
سبان في إعداد البحث
لهذا الفصل.

لعل أبرزَ معيارٍ لديمقراطية دولةٍ ما، هو درجة اللامركزية المعتمدة فيها. ومع التحوّلات الديمقراطية الحاصلة في العالم العربي، لا بدّ من أن تُدرج اللامركزية على جدول الأعمال الإصلاحية في المستقبل القريب. ويوجد سببان يعززان التوجه نحو اللامركزية: أولاً: هي تعزز الديمقراطية والمشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وثانياً: ستفضي تلقائياً إلى تحقيق نتائج تنمية أفضل.

ومن المفترض هنا أن تفويض السلطة لأدنى مستويات الحكم سيزيد من فعالية الخدمات العامة، حيث ستتم الاستجابة أكثر للاحتياجات الفعلية للمستفيدين، وستعزّز التمثيل السياسي من خلال ممارسات تشاركية أفضل.¹ 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 الحوكمة المحلية تحمّل السياسيّين المحليّين مسؤولياتهم مما يؤدي إلى زيادة نسبة المساءلة المباشرة.

1
يستند النقاش التالي
حول حسنات
اللامركزية وسيئاتها
في جزء منه إلى
Bardhan 2002
De Vries 2000.

قاد المركز اللبناني للدراسات في عام ٢٠١٣ مشروع بحثي بتمويل من Open Society Foundations حول اللامركزية، والتحوّل الديمقراطي، ودور الإدارات الإقليمية في تحسين الخدمات المقدّمة في العالم العربي، مع التركيز على لبنان. ووضع المشروع نصب عينيه هدفين:

- مراجعة السياسات والمبادرات السابقة والحالية حول اللامركزية في المغرب وتونس والأردن واليمن ولبنان، من خلال استعراض للنصوص والوثائق وفقاً لإطار ومنهجية مشتركة، والتوصل إلى خمسة تقارير قطرية.
- اقتراح منهجية بحث رائدة من أجل تقييم إدارة تنظيم المدن، وكيفية التزويد بالخدمات، واللامركزية في لبنان، والتي يمكن تكييفها في الدول العربية الأخرى.

ويهدف المشروع إلى إرساء أرضية لتبادل الخبرات بشأن اللامركزية وعملية تقديم الخدمات في العالم العربي. وهو يقوم على افتراض مفاده أن اللامركزية هي 'أمر جيد' بالنسبة إلى العالم العربي، كونها تزيد من المساءلة الديمقراطية والمشاركة المدنية، وتولد الضوابط والتوازنات التي تحول دون عودة الاستبداد، وتكافح الفساد، وتعزز الشفافية.

كثيرة هي المعوّقات التي تقف في طريق الإصلاحات اللامركزية، وكلّها لا تفضي بالضرورة وبشكل منهجي إلى نتائج أفضل من حيث التزويد بالخدمات والتمثيل الديمقراطي. وقد تختلف السياسات المحلية باختلاف السلطات المحلية، حسب مستويات المعرفة المحلية والموارد المالية المتوفرة وغيرها من الموارد. في كثير من الأحيان، لا تعود اللامركزية بالنفع على المجتمعات المحلية والمناطق المحرومة العاجزة عن معالجة قضايا التنمية المحلية المعقدة. إذ يمكن لصانعي القرار توظيف خدمات اللامركزية لخدمة مصالحهم السياسية والاقتصادية الضيقة، فتؤول اللامركزية إلى تعزيز المحسوبية والفساد (Batterbury and Fernando 2006; Bergh 2012). هذا السيناريو معقول جداً في النظم السياسية الأقل ديمقراطية حيث الضوابط والتوازنات ليست ممأسسة كفاية ولا تعمل بشكل جيد، كما هو

حال دول في العالم العربي (المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٥). يوافق المؤلفون على أنه يمكن تحقيق اللامركزية بالفعل عندما تنقل الحكومة المركزية ما يكفي من المسؤوليات على المستوى المحلي، ومتى لا يكون للحزب المعارضة المحلية سوى قدرة محدودة على عرقلة جهود اللامركزية والتأثير على مشاركة المواطنين (Bergh 2012, Goldfrank 2007).

يحاول الإصلاحيون التصدي لهذه التحديات السياسية ويقترحون إيجاد نماذج قانونية ومؤسسية ومالية تساعد في تحسين ممارسة اللامركزية. أما أبرز القضايا التي تشغلهم فهي ذات صلة بإدارة الحكم ومستوياته، فضلاً عن المسؤوليات المالية، والجغرافيا. بعبارة أخرى، كم هو عدد مستويات الحكم التي يجب أن تقوم في البلاد في حقبة ما بعد النظام الاستبدادي؟ كيف ينبغي توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين مختلف مستويات الحكم، أي المركزي، والإقليمي، والمحلي؟ كيف للحكومات المحلية والإقليمية المنتخبة أن تضمن استقلاليتها المالية التي تشكل أبرز مكونات اللامركزية؟ ما هو الحجم الذي ينبغي أن تكون عليه الحكومات الإقليمية والمحلية هذه؟

لا تنحصر التحديات التي تنطوي عليها اللامركزية بالعالم النامي أو بالدول الاستبدادية وحسب؛ فالديمقراطيات المتقدمة هي أيضاً تتخبط مع اللامركزية التي ينبغي أن تقوم على إعادة توزيع السياسات العامة أكثر من مجرد نقل المسؤوليات المالية. بالإضافة إلى ذلك، لمستويات الحكم المختلفة مستويات مختلفة من القدرات الإدارية والتقنية، ففي معظم الأحيان، تجذب الإدارات المركزية الأشخاص المؤهلين والموهوبين أكثر من الإدارات الإقليمية والمحلية (Bardhan 1999). كما أن نوع الخدمة يحدّد مستوى الحكم؛ فالخدمات التي تتطلب حداً أدنى من الخبرة مثل تنظيف الشوارع وجمع القمامة غالباً ما تعمل بشكل جيد على المستوى المحلي، فيما التزويد بالخدمات التي تتطلب الدراية التقنية، مثل توليد الطاقة أو تحسين التنظيم المدني، يجري بشكل أفضل على المستوى الإقليمي والمركزي (Bardhan 2002). وينجح النظام اللامركزي بشكل أفضل متى كان حجم الخدمات الإنسانية كبيراً ومتى كانت الخدمات قابلة للتغيير بشكل واسع، مثل التعليم أو الصحة (De Vries 2000). لذا فالإطار الإداري يعتمد على نوع الخدمة المقدّمة أو قطاع السياسة المعنية.

يتفاوت الجدل حول الدرجة 'المناسبة' من اللامركزية بين إعطاء الأولوية للمستوى المحلي (المحلية)، أو المستوى الإقليمي (الإقليمية أو المناطقية) أو مناصرة إعادة المركزية (De Vries 2000). في الواقع، غالباً ما يتم التذرع بالأسباب وراء تفويض بعض المسؤوليات وبعض مستويات الحكم في مراحل مختلفة للدفاع عن مواقف مختلفة، وغالباً ما تكون متصلة بالسلطة وبالصراعات السياسية (Brenner 1999). بالتالي، لا بدّ للمرء أن يتذكر أن اللامركزية ليست عملية محايدة لصنع السياسات بل أداة سياسية بحتة تعيد توزيع السلطة بين صانعي القرار والقيادات، وهي غالباً ما تكون موضوع مقاومة واحتجاج. لذا من الضروري فهم الخصوصية التاريخية للسياق موضوع الدرس، إذ ترتبط اللامركزية ارتباطاً وثيقاً بالتاريخ الاجتماعي والسياسي للمكان، فغالباً ما يستند التعميم بشأن الدرجة 'المناسبة' للحكم إلى قواعد مضللة.

بيد أن تحليل اللامركزية من خلال إطار مفهومي يتناول سماتها التاريخية والسياسية والاقتصادية والجغرافية بشكل نقدي ومترباط، قد يفيد في تكوين فهم نقدي ودقيق لمسارها وآثارها. على سبيل المثال، يقترح Razin (2000) تقييم خمسة أبعاد لتنظيم الحكومة المحلية:

- التوزيع الجغرافي للأمكنة (التجزئة مقابل التوطيد).
- المسؤوليات الوظيفية (اللامركزية مقابل المركزية).
- الحكم الذاتي السياسي (مدى سيطرة الحكومة المركزية).
- الاستقلالية المالية (نسبة الدخل المولد ذاتياً مقابل المنح التي توفرها الحكومة المركزية).
- السياسات الانتخابية (مستويات التمثيل الديمقراطي).

على أساس هذه الأبعاد، اقترح أربعة أنماط من نماذج الحكم المحلي التي تؤثر بدرجات مختلفة على التنمية المكانية والفوارق:

- النموذج الأميركي: تمارس الحكومات المحلية وظائف أقل، لكنها تتمتع باستقلالية مالية وسياسية أكبر. مما يؤدي إلى التفتت وإلى بيئة تنافسية تفضي بدورها إلى الفوارق المالية وعدم المساواة.
 - نموذج دولة الرعاية الغربية: تمارس الحكومات المحلية وظائف كثيرة مقابل استقلالية سياسية أقل. وغالباً ما يأتي التمويل على شكل منح من الحكومة المركزية. ولا يتسبب ذلك إلا بتفاوتات قليلة حيث يتزايد التحكم بالتخطيط الحكومي المركزي الذي يترافق أحياناً مع المركزية المالية.
 - نموذج المركزية في العالم النامي: الحكومة المركزية وفروعها الإقليمية لديها السلطة. لا تتمتع السلطات المحلية بنفوذ كبير على التنمية المكانية، والفساد مستشر على جميع المستويات الحكومية، مما لا يسفر عن تخطيط فعال.
 - نموذج اللامركزية في العالم النامي: يتم نقل وظائف الحكومة المركزية إلى السلطات المحلية المنتخبة ديمقراطياً. لكن هذه الاستراتيجية تتطلب لامركزية مالية أكبر، وغالباً لا يحصل ذلك، مما يؤدي إلى تفاوت بين التمويل والمسؤوليات. وغالباً ما تأتي اللامركزية 'من فوق' بتشجيع من الجهات المانحة الأجنبية. خلفت الأنظمة الاستعمارية إرثاً حافظ على حدٍ معين من اللامركزية (مثلاً، الحكم القبلي). يمكن أن تشكل إصلاحات اللامركزية واجهة لتوسيع سلطة الحكومة المركزية (أي 'اللاحصرية' أو 'عدم التركيز'). في بعض الأحيان، يمكن اللجوء إلى اللامركزية للهروب من واجب التزويد بالخدمات.
- في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، قامت السلطات الاستعمارية بإرساء اللامركزية بشكل جزئي بهدف السيطرة على سلطة القيادات المحلية القوية. فبعد تأسيس الدول القومية المستقلة، أعطت الحكومات الأفضلية لسياسات الرعاية الاجتماعية لكسب الدعم والشرعية، محدّدة في كثير من الأحيان الحكم الاستبدادي. خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي، وبسبب التحديات

٢

تشير Bergh (2012) إلى أن اللامركزية والبيروالية الجديدة هما جزء من الاقتصاديات المؤسسية الجديدة (NIE) الموجهة نحو المعاملات الناجمة والمساءلة، وهي متجذرة في ثلاث أفكار رئيسية: المعلومات (وكيف تؤدي إلى أفضل الخيارات)، القوانين والعقود وإنفاذها، والمنافسة.

٣

يشمل الحكم متعدد المستويات العلاقات على مختلف المستويات بين مختلف المؤسسات، الوطنية أو عبر الوطنية. ويعتبر Peters and Jon (2001) أن العلاقات ما بين مستويات الحكم في الحكم متعدد المستويات في العالم العربي هي نتيجة للتحول في دور الدولة مع الانتقال من نوع 'القيادة والسيطرة' إلى 'التمكين'، وهذا يستجيب لعولمة العالم وأيضاً للحاجة المتزايدة إلى الاستقلال المحلي والشبكات الفرعية الوطنية. هنا، من المهم أن نتذكر، مع Brenner (1999)، أن العولمة هي مسار حيث يحدث تسارع في حركة السلع ورأس المال في ظل الرأسمالية، بفضل رسم تشكيلات جغرافية ثابتة. وبالتالي، فإن إعادة ترتيب الأراضي هي جزء لا يتجزأ من مسار العولمة. قبل العولمة، في سبعينيات القرن الماضي، كانت الدولة النطاق المكاني الأكثر أهمية، حالياً لا وجود نطاق أهم من الآخر.

الاجتماعية والاقتصادية، أصبح من الصعب الحفاظ على هذه الخيارات السياسية. تدريجياً، تسببت السياسات الاقتصادية والسياسية والإصلاحات النيوليبرالية بتغيير جذري في النظام الاجتماعي والسياسي القائم الذي يخدم مصالح السلطات الحاكمة والنخب الدائرة في فلحها، 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 تنفذ لامركزية السلطة فعلياً إلا بشكل محدود (Bergh 2012). فاللامركزية كانت هي السائدة في الممارسة، وساعدت في تعزيز هيمنة الحكومة المركزية (Jari 2010). أدى ذلك إلى أزمة مساءلة كبيرة بين مستويات الحكم على اختلافها وأيضاً تجاه المواطنين. بموازاة ذلك، وعلى أرض الواقع، اكتسبت الحكومات المحلية مزيداً من القوة وراحت تطالب بصوت أعلى بحقها في إدارة شؤونها الخاصة. وجاءت الانتفاضات العربية لتبرهن على تزايد أهمية البعد المحلي والإقليمي للسياسات.

كثيرة هي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا التي تعتمد على المساعدات الدولية التي تناصر سياسات اللامركزية على نطاق واسع. الجهات المانحة الأجنبية تعمل في إطار الحوكمة متعددة المستويات والعولمة،^٣ والتي غالباً ما تكون بعيدة كل البعد عن خصوصيات السياق المحلي (Jari 2010). وتؤدي هذه الفجوة إلى حالات بارزة من عدم المساواة في وضع سياسات اللامركزية وتنفيذها، والتي تعود بالنفع إلى المجموعات القوية أصلاً (والسلطات المحلية)، على حساب الجماعات المهمشة التي لا تتقن لغة التنمية الدولية. وهكذا، غالباً ما تغير سياسات اللامركزية هذه مسؤوليات وقدرات الجهات الفاعلة السياسية بطرق غالباً ما تتعارض وأهداف الحوكمة الفضلى، إذ لا ترتبط بالمساءلة الإدارية وبالتالي القانونية الوقائية (Batterbury and Fernando 2006). بالإضافة إلى ذلك، قد يتزايد تطرف الجماعات المحلية المعارضة، كرد فعل على سياسات اللامركزية التي تهدد قوتها، والتي تعترض على الإصلاح اللامركزي وتحول دون حصوله (Poteete and Ribot 2011). باختصار، تولد اللامركزية مشهداً جديداً ومعقداً للسلطة يحول دون تحقيق أهدافها التنموية. تعرقل الجهات الفاعلة المركزية نقل السلطة إلى المستوى المحلي، أو إنها تنقل السلطة بشكل جزئي إلى الأحزاب التي تمارس سيطرة عليها، فتلجأ إلى التنفيذ الانتقائي للقوانين، وتهدد بممارسة العنف، وتدعي أن الجهات الفاعلة المحلية عاجزة عن الوفاء بمسؤولياتها. تؤدي المنظمات غير الحكومية وأصحاب المشاريع دور الوسيط بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية، ولكنهم لا يقدمون الحسابات لأي طرف.

يظهر جلياً من الدراسات أن اللامركزية لا تُنفذ بشكل فعال على مستوى التزويد بالخدمات في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. فمنذ خمسينيات القرن الماضي، استطاعت الدول العربية، ولاسيما الدول الغنية بالنفط، توسيع سياساتها الخاصة بتوفير الخدمات. بيد أن الفائدة من ذلك لم تنفذ إلا إلى بعض المناطق والمجموعات المختارة. فضلاً عن ذلك، وفي العقود التي تلت، أدت الأزمات الاقتصادية إلى الحد من استراتيجية الرفاهية هذه بشكل كبير. اليوم،

تعاني عملية توفير السلع والخدمات العامة في العالم العربي من سوء الأداء، والثغرات في التغطية، وعدم كفاية التمويل والإدارة غير الفعالة (Belghazi 2003). وسعت الإصلاحات السياسية والإدارية إلى الترويج للامركزية باعتبارها قادرة على تحسين توفير الخدمات والسلع العامة بشكل كبير. لكن على الرغم من إدخال بعض السياسات اللامركزية، ما زالت معظم الحكومات في العالم العربي تحتفظ بالسلطة وتهيمن على السلطات المحلية والإقليمية من خلال التحكم بالموارد المالية (Belghazi 2003). لا تزال مؤسسات القطاع العام تقدم الخدمات التي عادةً ما تكون من مسؤولية المجالس المحلية في أماكن أخرى.

إن النقاش حول المركزية أو اللامركزية وعلاقتها بالديمقراطية وتقديم الخدمات معقدٌ جداً، ولاسيما عندما يتعلق الأمر باللامركزية الإدارية والمالية، إذ لا تقوم علاقة واضحة ومعقّمة بين جميع العناصر. فتحوّل السياسات من الهيكليات الإدارية التقليدية، حيث الأدوار محتكرة ومركزية، إلى الهيكليات الجديدة حيث يجري تقاسم الأدوار من خلال التفويض ونقل السلطات، ليس واضحاً كفاية. لا بدّ من أخذ قضايا كثيرة بعين الاعتبار، تحديداً المساواة، والكفاءة، والفعالية وتأثيرها على تعبئة الموارد (Cohen and Peterson 1999). ما زال صانعو السياسات والمفكرون يحاولون استنباط استراتيجيات خاصة بكل سياق، كي تتحول النظم الإدارية من النظام الاحتكاري إلى النظام الإداري التعددي. من الذي يجب أن يملك سلطة توزيع السلع والخدمات العامة؟ وهل ينبغي تصميم التمويل مركزياً أو محلياً؟ أو هل ينبغي المزج بين البعدين؟ هي أسئلة مفتوحة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بنسبة التأثيرات وتنوع المناطق (Besley and Coate 2003).

إطار التحليل

إن الإطار الذي نقتحه لدراسة اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي مستوحى من الموضوعات التي تم استعراضها أعلاه. وقد اعتمدنا بنية مؤلفة من ثلاثة مكونات هي:

- صنع اللامركزية والعملية السياسية المرتبطة بها.
- التشريعات والممارسة المعتمدة في تقديم الخدمات.
- الهيكليات المالية للامركزية.

ومن خلال هذه المكونات الثلاثة، نسعى لفهم الإطار القانوني الذي يوجه القضية موضوع الدرس، وتطوّره على مرّ الزمن، بالإضافة إلى ممارسته فعلياً. ويكمن أحد أهدافنا في تحديد ووصف الثغرات والعقبات التي تحول دون تطبيق نظام حوكمة أكثر ديمقراطية ولامركزية، فضلاً عن دراسة كيفية الإبحار عبر هذه الثغرات والتحليل عليها وتنظيمها.

الفرضية الأولى بالنسبة إلينا هي أن الحكومات المركزية في العالم العربي ليست منخرطة تماماً في عملية اللامركزية، وفي حين أنها تلتزم ببعض القوانين التنظيمية للامركزية، تسعى في الوقت نفسه إلى احتواء عملية تنفيذها من

أجل أن تبقى مهيمنة على الحياة السياسية والاقتصادية. ولكن على الرغم من هذا السياق المقيّد، وهذه فرضيتنا الثانية، تزداد مقاومة السلطات والجهات الفاعلة على المستويين الإقليمي (المناطقي) والمحلي لهذه الهيمنة، وبعضها يذهب إلى حدّ استنباط الوسائل المبتكرة التي تسمح لها بممارسة سلطتها. من خلال النظر في عملية التزويد بالخدمات، نريد أن نحدّد ونوثق ونفهم هذه الحالات المتمثلة بالصراع على السلطة على الصعيدين المناطقي والمحلي، فضلاً عن فهم الخصائص التي تفسّر نجاحاتها وإخفاقاتها المختلفة.

طلب المركز اللبناني للدراسات وضع خمسة تقارير قطرية لدراسة هذه الفرضيات وتطبيقها في تونس والمغرب واليمن والأردن ولبنان. ويتضمن كلُّ تقرير تقييمًا تحليليًا لثلاثة مكونات خاصة باللامركزية: السياسات والقواعد، تقديم الخدمات، والهيكلية المالية، بالإضافة إلى تجارب وجيزة تبيّن من الناحية التطبيقية الحالات التي يمكن للسلطات المحلية والإقليمية (المناطقية) العمل من خلالها على الرغم من العقبات الكثيرة التي تعترض عملية تطبيق اللامركزية بشكل فعال. وطلب إلى المؤلفين معالجة المسائل المحددة التالية:

١.١ السياسات وقواعد اللامركزية

يقيّم هذا المكوّن مسألة المشاركة السياسية والاشراك والديمقراطية من خلال دراسة الإطار القانوني الذي ينظم اللامركزية وتطورها عبر التاريخ في البلد المعني.

- ما هي أبرز قوانين اللامركزية/اللاحصرية (عدم التركيز الإداري) التي صدرت منذ الفترات الاستعمارية، مع استعراض القوانين التنظيمية في فترة الاستقلال، مروراً بفترة الليبرالية الجديدة، وصولاً إلى فترة الانتفاضات العربية؟ ما دور مختلف الجهات الفاعلة في هذه العمليات (المانحين الأجانب، ونشطاء المجتمع المدني، والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، إلخ)؟
- ما هي الأفكار/التصورات الخاصة باللامركزية الكامنة وراءها؟ بمعنى آخر، هل تروّج الحكومات لللاحصرية في سبيل تحقيق الديمقراطية، والأمن، و/أو القيم التشاركية؟ ما هي المخاوف والمخاطر التي ترافق اللامركزية؟ ما هي القضايا الراهنة في المناقشات الجارية حول اللامركزية؟ من هي أبرز الجهات الفاعلة المعنية بهذه النقاشات؟
- ما هي مستويات الحكم الحالية؟ هل يتم انتخابها/تعيينها؟ ما هي مستويات الأراضي التي تشملها اللامركزية؟

٢.١ اللامركزية لإدارة تنظيم المدن وتقديم الخدمات

يقيّم هذا المكوّن فعالية اللامركزية والديمقراطية من خلال دراسة المسؤوليات المفوّضة حالياً، والمؤسسات المسؤولة عن توفير الخدمات، فضلاً عن تفاعلها مع القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والجماعات المحلية. أما الخدمات المدرجة في هذا التقييم فهي:

البنية التحتية (المياه، الصرف الصحي، الكهرباء)، الخدمات الاجتماعية (التعليم، الصحة، الثقافة) والتخطيط المدني والنقل (التخطيط التوجيهي، والتخطيط الاستراتيجي، وخطط التنمية، والطرق، والنقل المشترك).

- ما هي اختصاصات الخدمة/القطاع التي تم تفويضها، وعلى أي مستوى من الحكم؟ وفقاً للإطار القانوني، كيف ينبغي إدارة تقديم الخدمات عبر مستويات الحكم المختلفة؟
- ما هي المؤسسات المسؤولة عن تقديم الخدمات؟ كيف هو أدائها من حيث الحوكمة الداخلية، وبين أعضاء المجلس؟ ما مدى فعالية مواردها البشرية؟
- ما هي الموارد المالية المتوفرة للسلطات الإقليمية (المناطقية) والمحلية؟ كيف تدير هذه الأخيرة الموازنة والإنفاق على الخدمات؟
- كيف تتفاعل السلطات الإقليمية (المناطقية) والمحلية مع الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، والمجتمع المدني والمنظمات المجتمعية؟

٣.١ الهيكليات المالية للمركزية

ينظر هذا المكوّن في الاستقلالية الضريبية وسلطة فرض الضرائب من أجل تقييم الإمكانية الفعلية لتحقيق اللامركزية.

- الإيرادات والإدارة: ما هي الضرائب المباشرة المخصصة للسلطات المحلية والإقليمية (المناطقية)؟ من الذي يضع القاعدة الضريبية، ومعدلات الضريبة، ومن يملك السلطة لتغييرها؟ من الذي يجبي الضرائب؟ وهل من موارد بشرية كافية ضمن السلطات المحلية والإقليمية (المناطقية) لتحقيق هذا الغرض؟
- ما هي التحويلات المخصصة لصندوق السلطات المحلية والإقليمية (المناطقية)؟ وما هي الصيغة المعتمدة لحسابها؟ ما هي الضرائب المخصصة للصندوق وما هي نسبة الجباية الفعلية؟ من الذي يستفيد من الصندوق وكيف يتم توزيع الأموال؟ من يدير الصندوق؟
- الإنفاق: ما هي عملية المراقبة والرصد والموافقة؟ وما هو مجال الإنفاق الممنوح للسلطات المحلية والإقليمية (المناطقية)؟

٤.١ التجارب ودراسات الحالة

في هذا المكوّن الأخير، يقدّم ويناقد المؤلفون التجارب و/أو يقومون بدراسة حالة مختارة تضم وتلخص القضايا المذكورة أعلاه، وهي توضّح كيف تستطيع بعض السلطات المحلية والإقليمية (المناطقية)، على الرغم من العقبات الإدارية والمالية والسياسية، توفير الخدمات لناخبها. ما هي الفرضيات القادرة على شرح مرونة هذه المجالس؟

الخاتمة

استنادًا إلى هذا الإطار، وضع المؤلفون المسوّدة الأولى من تقاريرهم القطرية وناقشوا ما توصلوا إليه، خلال اجتماع عُقد في بيروت، وذلك في مسعى لتعزيز التلاقي بين نصوصهم، واستخلاص أي مواضيع مشتركة يمكن أن يسبروا أغوارها في مسوّداتهم الثانية. وراجع المحررون هذه المسوّدات، وأدلوها بجولة ثانية من التعليقات ركّزت على الإضاءة على النقاط المشتركة ونقاط الاختلاف الأساسية على السواء.

والكتاب على خمسة فصول. في الفصل الأول، يناقش سامي ياسين التركي وإيريك فردي كيف تخوض تونس منذ انطلاق شرارة الانتفاضات نقاشًا أساسيًا حول اللامركزية، يشارك فيه الخبراء ومختلف المجموعات الاجتماعية لوضع نص ينظّم تقديم الخدمات والإدارة المدنية على مختلف المقاييس الإقليمية. وفي الفصل الثاني، يستكشف علي بوعبيد وعزيز العراقي موضوع اللامركزية في المغرب، ويلقيان الضوء على الجهود المستدامة التي يبذلها النظام الملكي للتحكّم بالإصلاحات الجارية نحو اللامركزية. وفي الفصل الثالث، يقدم عمر عبد العزيز حلاج مشهدًا آخر. فاليمن هو البلد الوحيد المشمول في الدراسة حيث تركت اللامركزية إرثًا تاريخيًا واجتماعيًا وسياسيًا جرى ترسيخه دستوريًا، وحيث الحاجة ملحة إلى مبادرات نحو المركزية. وتستعرض مريم عباس في الفصل الرابع حالة الأردن حيث يتراوح دعم الملك ما بين المركزية واللامركزية، وفقًا لسياسات الجهات المانحة والتجاذبات مع العشائر ومجموعات المعارضة الإسلامية. وفي الفصل الخامس دراسة عن لبنان وكيف كان للتطبيق الجزئي لللامركزية نتائج متفاوتة وخلف مروحة مفككة من خدمات متفاوتة الكفاءة. ويوجز الفصل الأخير ما ورد في الفصول الخمسة، مؤكّدًا على المواضيع المشتركة التي تساهم في إرساء فهم أفضل لتجارب اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي، وبإمكانها إذا أن تقدم معلومات قيّمة لعملية صنع السياسات التنموية محليًا وإقليميًا لتكون أكثر ارتباطًا بالواقع.

Bardan, P. 2002. 'Decentralization of Governance and Development.' *Journal of Economic Perspectives* 16: 185-205.

Batterbury, S., P.J., and J. L. Fernando. 2006. 'Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction.' *World Development* 34: 1851-1863.

Belghazi, S. 2003. 'Local Governance Development and Service Delivery.' Arab States and Local Governance Forum.

Bergh, S.I. 2012. 'Introduction: Researching the Effects of Neo-Liberal Reforms on Local Governance in the Southern Mediterranean.' *Mediterranean Politics* 17: 303-321.

Besley, T., and S. Coate. 2003. 'Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach.' *Journal of Public Economics* 87: 2611-2637.

Brenner, N. 1999. 'Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance.' *European Union' Urban Studies* 36: 431-451.

Cohen, J. M., and S. B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press.

De Vries, M.S. 2000. 'The Rise and Fall of Decentralization: A

Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries.' *European Journal of Political Research* 38: 193-224.

Goldfrank, B. 2007. 'The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization Party Institutionalization, and Participation.' *Comparative Politics* 39: 147-168.

Jari, M. 2010. 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question.' *Journal of Economic and Social Research* 12: 9-32.

Peters, B. G., and J. Pierre. 2001. 'Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance.' *Policy and Politics* 29: 131-135.

Poteete, A. R., and J. C. Ribot. 2011. 'Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal.' *World Development* 39: 439-449.

Razin, E. 2000. 'The Impact of Local Government Organization on Development and Disparities - a Comparative Perspective.' *Environment and Planning C: Government and Policy* 18: 17-31.

The Lebanese Center for Policy Studies. 2005. 'The Challenges of Decentralization and Local Government in the Arab World.' Beirut: LCPS.

الفصل الأول

تونس: دستور (الربيع) يجعل النقاش متاحاً

سامي ياسين التركي وإريك فردي

تنويه

حافظنا في هذا الفصل على المصطلحات كما هي مألوفة في القانون التونسي وفي الدارج المغربي لتكون منسجمة مع الروح العامة للبحث، وأثرنا أن نضع للقارئ المشرقي المعنى المقابل لأكثر المصطلحات شيوعاً في هذا السياق، وفيما يلي أهم المصطلحات الواردة في البحث والتي يستخدم المشرقيون مصطلحات بديلة لها:

- لا محورية: لا حصرية.
- جهوية: مناطقية.
- التنظيم الترابي: التنظيم المدني .
- المعتمدية (delegation): مستوى من اللامركزية ما بين الولاية (gouvernorat) والعمادة أو المنطقة الترابية (secteur). مثال: العاصمة تونس وولاية، قرطاج معتمدية داخل تونس، وسيدي بوسعيد عمادة داخل قرطاج.
- بحسب القانون التونسي، يدير شؤون المناطق الإدارية سلك من الموظفين يتركب من الولاة والمعتمدين الأول والكتاب العامين والمعتمدين ويساعدهم بالمناطق الترابية العمد. فيساعد الوالي بمركز الولاية معتمد أول وكاتب عام وسلك من موظفي الدولة. كما يساعده معتمد بكل معتمدية ترابية أو عمدة بكل منطقة.

مقدمة: الإطار والسياق

يركّز هذا الفصل على الحالة التونسية. فهذا البلد الذي يضم ١٠,٧٧ مليون نسمة، على مساحة ١٦٣,٠٠٠ كلم مربع، يستدعي تحليلاً خاصاً، بالنظر إلى السياق التاريخي والديمقراطي والمؤسسي من جهة، والتحوّلات الحاصلة أو الجارية منذ مطلع عام ٢٠١١ من جهة أخرى.^١ ففي السياق التاريخي بدأ تاريخ تونس الحضري، والتنظيم المجتمعي، مع إنشاء أول بلدية في تونس العاصمة في عام ١٨٥٨، أي قبل الانتداب الفرنسي بـ ٢٣ عاماً.

١
تقديرات المعهد
الوطني للإحصاء في
تموز ٢٠١٢. أنظر:
www.ins.nat.tn

والتوزع السكاني يجعل من تونس موضوعاً مناسباً لدراسة مثيرة للاهتمام، حيث إن ثلثي التونسيين يعيشون في ٢٦٤ بلدية، كما أن طريقة إدارة البعد الإقليمي تكتسي صبغة مميزة، إذ إن تونس مقسّمة إلى ٢٤ ولاية، يديرها الولاة (ممثلو الدولة) ويمارسون وصاية على البلديات، ويترأسون في الوقت نفسه المجلس الجهوي المؤلف من نواب الشعب في البرلمان ورؤساء البلديات. من ناحية أخرى، فإن الحالة الانتقالية السياسية التي تعيشها تونس منذ أوائل عام ٢٠١١، والعلاقة الوثيقة بين اندلاع الثورة والمسألة الجهوية والمحلية، يفرضان على هذا التحليل النظر في ثلاثة عناصر هامة هي:

- صعوبة الوضع الذي تعيشه السلطات المحلية في أعقاب الأحداث التي رافقت أو تلت الثورة (تراجع الموارد، وغياب المجالس البلدية، وصعوبة السيطرة على الامتداد الحضري).
- التوجه السياسي الذي يميل إلى إرساء مزيد من اللامركزية على المستويين المحلي والجهوي (انظر أدناه) وعملية اتخاذ القرارات المحلية التشاركية، والفصل الأول فيها هو مسودة الدستور قيد الاستعراض من قبل المجلس الوطني التأسيسي (أقر أثناء تحضير هذا الكتاب للطبع).
- ورغم عدم حصول أي تطوّر على الصعيد التنظيمي الفعلي، فإننا نلمس تطوراً في التوجهات، وهذا ناتج عن الأفكار الجديدة المطروحة في المبادئ الدستورية طور التكوين. وتباشر الهيئات المركزية (الإدارات العامة لوزارة الداخلية) والبلديات نفسها، مهامها وممارستها بعقلية جديدة، وغالباً ما تدعمها وكالات التعاون الدولي. وتشتمل هذه الممارسات الجديدة على الحدّ من وصاية الدولة، والانفتاح على المجتمع المدني، وتنويع الانتماءات السياسية للفرق العاملة بالشؤون البلدية.

١ الأهداف والنهج المعتمد

تعكس الأهداف الموضوعية لهذا الفصل الأهداف العامة المحددة للدراسة مع وضع إطار للتساؤلات بشأن الموضوعات التالية:

- إبراز الخصائص الرئيسية للوضع الحالي للامركزية وتنظيم الخدمات الحضرية في تونس. وسترافق هذا التحليل مراجعة للتطورات الرئيسية التي برزت خلال الفترة الانتقالية، فضلاً عن آفاق التطور.
- تقديم تنظيم الخدمات الحضرية بمختلف أنواعها مع تحديد الخصائص والعلاقات بين الجهات الفاعلة.
- عرض للتنظيم العام للمالية المحلية، مع تسليط الضوء على العلاقة بين الموارد الذاتية، وتحويلات الدولة وآليات الإقراض.
- تسليط الضوء، من خلال أمثلة مختلفة، على الأداء الفعلي للجماعات المحلية والخدمات الحضرية، ولاسيما من خلال التجارب التي حاولت، ضمن البيئة المؤسسية والتنظيمية القائمة، تحسين نوعية الخدمات الحضرية.

ويستند النهج المعتمد في هذا التقرير إلى مجموعة من الأساليب التقنية

التالية:

تحليل الوثائق والنصوص التشريعية والتنظيمية القائمة والمتصلة بالموضوعات التي تمّ تحليلها.

مقابلات مع مسؤولين من الدوائر الوزارية، والسلطات المحلية وهيئات المجتمع المدني.^٢

الملاحظات والدروس المستفادة من مشاركتنا الخاصة في مشاريع مختلفة بدأت بعد الثورة تمهيداً للامركزية والحوكمة المحلية.^٣

لا بد من الإشارة إلى أن التحليل الذي سنجريه سيركّز على المستوى المحلي (البلديات) وليس الإقليمي والجهوي (الولايات). في الواقع، اللامركزية لم تصل إلا مؤخراً إلى المستوى الجهوي، حيث إن صلاحيات المجالس الجهوية غير متطورة في هذا السياق.

٢

مقابلات شخصية أجريت خصوصاً مع مختار الهمامي، المدير العام للجماعات المحلية، وفي وزارة الداخلية، وأحمد نهوشي، مدير المشروع لدى المندوبية العامة للتنمية الجهوية، وهندة القفصي، رئيسة الجمعية التونسية لمخططي المدن ومنسقة برنامج دعم الحكومة الديمقراطية والاقتصاد المحلي في مركز تونس الدولي للحكومة المحلية التابع لجمعية المدن الهولندية، وخير الله بن حفيظ، مخطط مدن رئيسي في بلدية تونس العاصمة.

أولاً الوضع الحالي للامركزية في تونس

١ البعد التاريخي لتطور التنظيم الإداري الترابي

يتطلب تحليل التنظيم الترابي الحالي عودةً في تاريخ تونس إلى ما قبل الانتداب الفرنسي (١٨٨١). فتحت الحكم العثماني (١٥٧٤ - ١٨٨١) تميّزت تونس بالتنظيم الاجتماعي والإقليمي التقليدي حول قبائل كانت تشكّل كيانات قائمة بذاتها ومستقلة (Bin Rabeh 2008). أما العلاقة بالمجال الترابي، فقد تميّزت بروابط قوية وحدود غير واضحة للأراضي.

وترافق الانتداب الفرنسي مع منطلق جديد يهدف إلى السيطرة على الأراضي والاستفادة منها إلى أقصى حدّ. وقد كان نظام التقسيم الإداري مركزاً على مسؤولين محليين مدنيين وعلى أساس موحد لكل المناطق، كما أنه كان موازياً للأشكال التنظيمية القائمة من غير أن ينقطع عنها كلياً (Bin Rabeh 2008). وسمح هذا النظام الجديد أيضاً للمركز بالسيطرة بشكل أفضل على الأراضي والقبائل.

بعد الاستقلال (١٩٥٦) اتجهت الدولة لتطوير التقسيم المدني الإداري الذي تم إنشاؤه خلال فترة الانتداب، والانقطاع عن النظام القبلي، وكان هذا التوجه يهدف إلى تعزيز سلطة الدولة ودور المركز. وشهد التقسيم الترابي منذ ذلك الوقت تعديلات سعى من خلالها للاستجابة في بعض الحالات لمخاوف أمنية

٣

دعى المؤلف الأول إلى عدة حصص عمل صلب أعمال لجان المجلس الوطني التأسيسي، كما أمن تنشيط حوارات جهوية لفائدة مركز التكوين ودعم اللامركزية بوزارة الداخلية بحضور ممثلي البلديات وأدار أعمال إنجاز استراتيجية التنمية التشاركية لمدينة جندوبة وساهم في دراسة مشاريع دعم الحكومة المحلية ممولة من طرف التعاون الألماني والهولندي.

والسيطرة على السكان، وسعى في حالات أخرى إلى تحقيق هدف تقني وتنموي (Belhédi 1989).

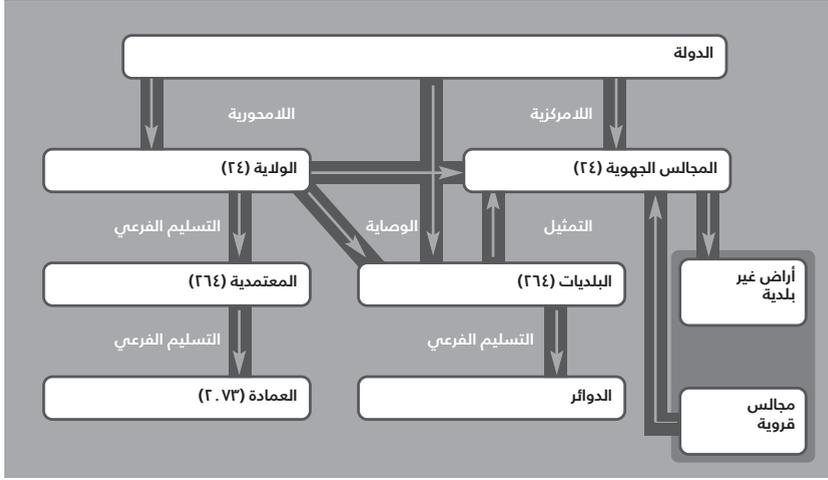
وقد ارتبط تشكيل البلديات بمشاعل تنظيم السلطات المحلية حيث يعيش أوروبيون. وكان تشكيل المجالس البلدية موجهاً نحو ضمان وجود الوجهاء الفرنسيين. وجرت الانتخابات التي تأجلت مراراً وتكراراً في نهاية فترة الحماية (في الأربعينيات) ضمن شروط تقييدية لم يقبل بها السكان (Arfaoui 2011).

٢ التنظيم المؤسسي وفقاً للإطار القانوني

يتضمن الدستور التونسي الصادر في عام ١٩٥٩ مادة واحدة فقط تخصّ السلطات المحلية، هذه المادة تذكر ببساطة أن 'المجالس البلدية والمجالس الجهوية تدير الشؤون المحلية، في حدود ما يضبطه القانون'. أما التعديل الوحيد الذي أدخل على هذه المادة، فقد أضاف إلى السلطات المحلية المذكورة الهيكلية التي يمنحها القانون صفة الجماعة المحلية. في غياب المبادئ الواردة في الدستور، النصوص التشريعية هي التي حددت صلاحيات وعمل السلطات المحلية. من منظور التقسيم الإقليمي، تُنظّم الأراضي التونسية على أساس منطقتين (انظر الرسم ١-١):

- منطوق اللامحورية (اللاحصرية أو عدم التركيز الإداري) أو ما يسمى بالفرنسية (déconcentration)، مع تقسيم إقليمي إلى ٢٤ ولاية (انظر الخريطة رقم ١-١)، وكل ولاية مقسّمة إلى معتمديات (أي ما مجموعه ٢٦٤ معتمدية)، مقسّمة بدورها إلى عمادات تضم ما مجموعه ٢.٧٣ قطاعاً.
- منطوق اللامركزية الذي يتجسم على مستويين مكانيين: المجالس الجهوية التي لديها ترسيم الحدود المكاني تماماً كالولايات. البلديات (عددتها ٢٦٤) التي تشكّل وحدات إقليمية متقطّعة في أغلب الأحيان ولا تغطي كامل الأراضي التونسية، ولكنها تقع ضمن الولايات. ولا بد من الإشارة إلى أن البلديات ليست كلها 'حضرية' ولا سيما أنها تضم مناطق زراعية واسعة في داخلها. وقد نجد أيضاً تجمّعات محلية حضرية مؤلفة من بضعة آلاف نسمة من غير أن تكون منظمة ضمن بلديات.

رسم ١-١ تنظيم الأراضي الإقليمية في تونس



المصدر سامي ياسين التركي

يورد الجدول ١-١ الخصائص الرئيسة لأبرز وحدتين في عملية التقسيم هما الولايات والبلديات:

جدول ١-١ خصائص أبرز الوحدات الإقليمية

العدد الأقصى للسكان (٢٠٠٤)	العدد الأدنى للسكان (٢٠٠٤)	المساحة القصوى	المساحة الدنيا	العدد	الكيان
٩٨٩,٠٠٠	٩٩,٤٠٠	٣٨,٩٠٠ كلم ^٢	٢٨٨ كلم ^٢	٢٤	الولاية
٧٢٨,٤٥٣	٨١١	٢١٢ كلم ^٢	٢,٢٥ كلم ^٢	٢٦٤	البلدية

المرجع المعهد الوطني للإحصاء

يستدعي هذا التنظيم التعليقات التالية:

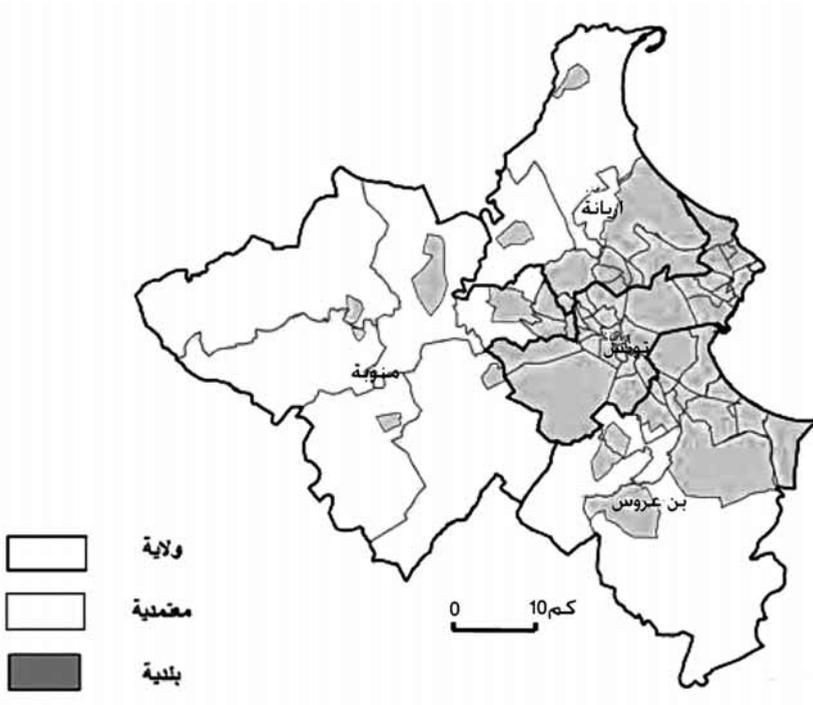
- عدد الولايات، والتي تشكّل أول مستوى في التقسيم الترابي، مرتفع (٢٤). وحالة العاصمة تونس تعبّر عن هذا الوضع حيث البقعة الحضرية تمتد على أربع ولايات مختلفة (انظر الخريطة ٢-١).^٤
 - لا يوجد أي تطابق مكاني بين البلديات والمعتمديات، على الرغم من التساوي في عددها. قد تمتد البلدية على أراضي عدة معتمديات (حالة تونس العاصمة)، في حين أنه يمكن إيجاد بلديات مختلفة ضمن المعتمدية نفسها (حالة قرطاج). تغطي المعتمديات كامل الأراضي الوطنية، فيما تمثل البلديات كيانات مكانية متقطعة.
- ^٤ هذه الولايات هي تونس العاصمة، وأريانة، وبن عروس ومنوبة، وقد نشأت عملية تقسيم طالت كياناً واحداً يتمثل بالحدود القديمة لولاية تونس عام ١٩٨٣. ومذالك، بات الوضع المؤسسي في العاصمة معقداً في ظل غياب تام لأي مؤسسة تمثل المدينة برمتها.

خريطة 1-1 تقسيم تونس إلى ولايات



المصدر سامي ياسين التركي

خريطة ٢-١ تقسيم الولايات والمعتمديات والبلديات في تونس الكبرى



المصدر سامي ياسين التركي

على المستوى المؤسسي والإداري، يتميّز وضع البلديات بضعف سلطة البلدية ومحدودية الصلاحيات ضمن سياق إداري أعطى الأسبقية لمنطق اللامحورية على المستويين الجهوي والمحلي. ويلخص الجدول ٢-١ المواصفات والصلاحيات الرئيسية لهذين النوعين من الجماعات المحلية:

جدول ٢-١ مواصفات المجلس ولجان الجماعات المحلية

اللجان القارة	تكوين المجلس	السلطات المحلية	ه
الصفقات العمومية	يترأسه الوالي ويتألف من نواب الشعب في البرلمان المنتخبين في الدائرة الانتخابية الخاصة بالولاية، ومن رؤساء البلديات الواقعة في الولاية، ورؤساء المجالس القروية	المجلس الجهوي	يمكن تعيين لجان أخرى ذات صلة على المستوى الجهوي أو المحلي.
الشؤون الإدارية والمالية الأشغال والتهيئة العمرانية الصحة والنظافة والعناية بالبيئة الشؤون الاقتصادية الشؤون الاجتماعية والأسرة الشباب والرياضة والثقافة التعاون والعلاقات الخارجية العمل التطوعي	ينتخب بالاقتراع العام ويترأسه رئيس مجلس بلدي ينتخبه أعضاء المجلس من ضمن الأعضاء ^٦	البلدية	٦ باستثناء رئيس المجلس البلدي في تونس العاصمة الذي يعين بموجب أمر رئاسي من بين أعضاء المجلس (المادة ٣٨ من القانون الأساسي للبلديات).

الملاحظات الرئيسية	أبرز الصلاحيات	الجماعة المحلية
الصلاحيات غير واضحة. ما هي تركيبة هذا البرنامج؟ من عليه أن يحرص على إدراج هذه الخطة ضمن 'الخطة الوطنية' في الممارسة، يجري التحكيم على مستوى المؤسسات الوطنية، وذلك بحضور الممثلين الجهويين	وضع البرنامج الجهوي للتنمية والذي ينبغي أن يندرج ضمن الخطة الوطنية	المجلس الجهوي
يستعرض المجلس التخطيط العمراني الخاص بالولاية حيث إن تصميمه هو من صلاحيات الدولة	وضع خطط التهيئة العمرانية للتجمعات السكانية غير الموجودة ضمن بلديات والنظر في التخطيط العمراني الخاص بالولاية	
برامج التنمية الجهوية محدودة التأثير على الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية في الممارسة العملية	إبداء الرأي بشأن مشاريع الدولة وبرامجها	
يخضع المديرون الجهويون في القطاعات لوصايتين: الوصاية من القطاع (الوزير) والوصاية الجهوية (المجلس الجهوي) وتحديدًا الوالي	وضع برامج التنمية الجهوية وضمان تنفيذها	
الصلاحيات غير واضحة. ما هي آليات التنسيق؟	الحرص على تنفيذ البرامج الجهوية التي حددتها الدوائر الوزارية	
نطاق التعاون محصور وفقاً لنص القانون	التنسيق بين البرامج الوطنية والجهوية والبلدية	
	تعزيز التعاون بين البلديات	

الملاحظات الرئيسية	أبرز الصلاحيات	الجماعة المحلية
أهم الطرقات داخل البلديات هي تلك المصنّفة والتي تديرها وزارة التجهيز وليس الجماعة المحلية غالباً ما ينحصر الجانب الاقتصادي بأسواق التوزيع بالتفصيل وأسواق الجملة، والمسالخ (غير المستغلة بالكامل)	التنظيف والإضاءة، وبناء الشوارع والطرق والأرصفة وصيانتها، والتحقق من الأبنية إنجاز وتنفيذ مخطط التهيئة العمرانية الصحة والنظافة (خدمة الجنازات، الحفظ الصحي، والوقاية والإغاثة) حماية البيئة (الحؤول دون المسّ بالسكينة العامة والوقاية من التلوث الناجم عن المؤسسات)، جمع الفضلات وفرزها، ومعالجتها، وإزالتها، وطمرها، واستحداث المصبات المراقبة جميع أشغال التطهير (الصرف الصحي) المحافظة على الجمالية الحضرية	البلدية

المرجع تحليل المؤلفين بناءً على القانون الأساسي للبلديات عدد ٣٣ لسنة ١٩٧٥ والنصوص المعدلة له والقانون الأساسي عدد ١١ لسنة ١٩٨٩ والمتعلق بالمجالس الجهوية

تطرح الهيكلية المؤسسية عدداً من المشكلات بينها ما يلي:

- المستوى الجهوي (الولاية/المجلس الجهوي) هو أكثر ما يعكس أسبقية اللامركزية على اللامركزية: فالوالي، تعيّن الدولة، هو في الوقت نفسه رئيس المجلس الجهوي الذي يمثل الجماعة المحلية على أراضي الولاية. لا يملك الوالي الحق في التصويت في المجالس الجهوية، ولكن في الممارسة العملية، يتم الأخذ بأرائه بشكل آلي، دون المرور بعملية التصويت.
- تخضع البلديات للتأطير على ثلاثة أشكال: الوالي، والإدارات الجهوية للدوائر الوزارية والوكالات الوطنية.

- يشرف الوالي على البلديات ولكن العلاقات بين المجلس الجهوي والبلديات غير واضحة. وتعتمد الإدارة الجهوية على الوالي، في حين أن مهامها تخضع للمجلس الجهوي بقدر الولاية (Dafflon 2013).
- يُظهر التحليل المتقاطع للجداولين الثاني والثالث أن الصلاحيات المذكورة ذات الصلة بالمسائل الاجتماعية، والأسرة، والشباب، والرياضة محدودة جداً، على الرغم من وجود لجان مكرّسة لهذه المواضيع، ولا يوجد شيء تقريباً حول 'العمل التطوعي والعلاقات الخارجية'.
- من ناحية العلاقات بين البلديات، القانون الأساسي الخاص بالبلديات والصادر عام ٢٠٠٦، يحدد نطاق العمل المشترك بين البلديات، أولاً، بإنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وتقديم الخدمات العامة، وثانياً، بتنظيم ندوة مشتركة للبلديات على المستوى الجهوي، تحت مظلة المجلس الجهوي (وبالتالي الوالي...). مع أن القانون السابق الصادر عام ١٩٧٥ قد سمح بإنشاء نقابات بلدية تتمتع بالشخصية القانونية، ولكن تم التخلي عن هذا الخيار في عام ٢٠٠٦.
- إن صلاحيات المجالس القروية محدودة: يذكر القانون ١٩٨٩-١١ مسؤوليات المجالس القروية (التي ليست جماعات محلية) في المناطق غير القائمة ضمن بلديات (ليس كل المناطق). ويبلغ عدد المجالس القروية ١٩٧ مجلساً مقابل ١١ مليون نسمة، أي بمعدل ٥,٥٠٠ نسمة لكل مجلس قروي. يمكننا أن نلاحظ أن مستوى التأطير أكثر مرونة مما هو في دول أخرى، مثل لبنان، حيث يمكن إنشاء البلديات ابتداءً من ٣٠٠ نسمة. ويتم التشاور مع المجالس القروية بشأن القضايا التي تهم المنطقة، وترفع إلى مجلسها الجهوي مطالب السكان المقيمين، كما يمكنها أيضاً اقتراح الحلول. وتمثل المشاركة في تنفيذ البرامج ذات الصلة بالنظافة المهمة الوحيدة المحددة. هذا التوجه نحو إنشاء المجالس القروية يعكس رغبة في التأطير السياسي للجماعات السكانية الواقعة في المناطق الريفية، حيث كان من الصعب تشكيل البلديات تحديداً بسبب ضعف الموارد الخاصة بها.

٣ مشكلات الإدارة الترابية ودور الجهات الفاعلة

١.٣ عدم القدرة على السيطرة على التمدد العمراني:
 تشهد أغلبية البلديات انتشاراً عشوائياً للمباني، سواء داخل المناطق المعدة للسكن (أي دون احترام نظم التخطيط العمراني) أو خارجها (بما في ذلك المساحات الخضراء، والمناطق الزراعية والملك العمومي). ويشهد النسيج القائم أيضاً على أشكال من التدهور، نتيجة لعدم قدرة الإطار المؤسسي والتنظيمي الحالي على تحديد وسائل الحفاظ عليه وتثمينه. في مجال التنمية المحلية، أدى ضعف مستوى التجهيزات والخدمات إلى الحدّ من دور المدن في الجذب والاستقطاب. وفشلت الآليات الخاصة بالتخطيط العمراني والتهيئة الترابية في تمكين السلطات البلدية من التخطيط للتطور الفعلي لأراضيها، والسيطرة على الأراضي والترويج للمشاريع الحضرية. وفضلاً عن محدودية الإطار التنظيمي والمؤسسي، تبرز الرهانات السياسية والاقتصادية التي غالباً ما تتعارض مع

٧

تجري الانتخابات البلدية بالقوائم في دورة واحدة. ويقدم كل حزب (أو مستقلين) قائمة واحدة عن كل دائرة. ويقع الانتخاب بالتمثيل النسبي عبر اختيار المترشحين من بين القوائم. وتحصل القائمة الأعلى أصواتاً على 50% من المقاعد، وبعد ذلك يتم توزيع المقاعد المتبقية على مختلف القوائم حسب قاعدة التمثيل النسبي مع مراعاة أكبر البقايا.

٨

وفقاً للمادة الأولى من قانون الانتخاب (القانون 6٩-٢٥ الصادر بتاريخ ١ نيسان ١٩٦٩).

أهداف التخطيط، مع عدم وجود الموارد والخبرات على مستوى السلطات المحلية. غياب الحوكمة المحلية والمشاركة: لم تكن المجالس البلدية التي انتخبت في الماضي تمثيلية بشكل كافٍ. طبعاً كانت تجري الانتخابات^٧ بالاقتراع العام الحرّ، والمباشر والسري^٨، وكانت مفتوحة للأشخاص^٩ حاملي الجنسية التونسية بعد تسجيلهم على القوائم، ولكن القبضة الحديدية التي يمارسها الجهاز السياسي الخاص بالحزب الحاكم بدعم من الإدارة، أدت إلى معرفة النتائج مسبقاً. ولكن تجدر الإشارة إلى أن القانون الانتخابي ينص على تخصيص حصة نسبتها 2٥% لأحزاب المعارضة في المجالس البلدية، مهما كان عدد الأصوات التي حصلت عليها. اقتصرت مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار على المستوى المحلي على إجراءات نادرة ذات طابع شكلي على غرار إجراءات الاستفتاء العمومي لدى وضع وثائق التخطيط العمراني. وعلوّه على ذلك، أدّى ضعف التمثيل ضمن الهيكلية المنتخبة في الماضي وعدم التواصل مع مكوّبات المجتمع المدني والمواطنين إلى إضعاف العلاقات بين هذه الأطراف، وإلى الحدّ من إشراك السكان في الأعمال ذات الطابع الجماعي. ومن هذا المنطلق فإن رفض دفع الضرائب المحلية وعدم احترام الأنظمة الحضرية والبيئية من قبل السكان يمكن النظر إليهما كنتيجة لهذه الممارسات السياسية التي تستثني السكان.

٢.٣ الوضع الخاص للمرحلة الانتقالية بعد عام ٢٠١١

بعد ١٤ كانون الثاني، أدى الاعتراض على طريقة إدارة الشأن الجهوي إلى سلسلة من الحركات الاحتجاجية، ولاسيما وأنّ الوضع غير المستقر في عدة مناطق ضعيفة التنمية ظلّ يتسبّب باضطرابات اجتماعية. كما تميّز الوضع الثوري بتنامي الأبنية العشوائية بشكل مذهل فضلاً عن التجارة الموازية، مما كان له تأثير كبير بالمدن التونسية. وأدّت الإضرابات المتعددة في القطاعات الحضرية (النقل الحضري، جمع النفايات ومعالجتها) وتراجع الموارد الخاصة بالبلديات في أعقاب انخفاض مدفوعات الضرائب المحلية إلى زيادة الوضع سوءاً.

على مستوى آخر، ارتفعت الحصة المخصصة من ميزانية الدولة للتنمية الجهوية بأكثر من أربعة أضعاف بعد عام ٢٠١١ كردة فعل سياسية على المطالب الإقليمية التي برزت منذ الثورة. ولكن هذه الزيادة اصطدمت بالتعقيدات الإدارية وبعدم قدرة الهيكلية الإقليمية على إنفاق جميع المبالغ التي تم تخصيصها لها. على مستوى البلديات، جرى حلّ المجالس البلدية التي استعاض عنها بنيايات خصوصية تمّ تعيينها في البداية لمدة سنة واحدة، وفقاً للقوانين التنظيمية السائدة. وبالإضافة إلى الصعوبات التي رافقت العديد من الإجراءات الخاصة بتعيين النيايات الخصوصية (صعوبة التوصل إلى توافق في التعيينات، احتجاجات المواطنين على بعض التعيينات)، أدى تجاوز فترة السنة الواحدة، وعدم وضوح الرؤية بشأن مستقبل نمط التعيين، وتركيب الفرق المسؤولة عن الشؤون البلدية، إلى التأثير السلبي على العمل البلدي على جميع المستويات. وازداد الوضع سوءاً مع صعوبة التواصل في حالات كثيرة بين النيايات الخصوصية وباقي كوادر البلديات وموظفيها (الكتاب العام، والإدارة البلدية، وشرطة البلدية، وعمال النظافة، الخ). وغالباً ما تُسبب هذا

٩

القوائم مفتوحة أمام الناخبين المولودين أو المقيمين في البلدية المعنية، أو الذين يزاولون مهنة أو لديهم زوج مقيم في أراضي البلدية أو الذين سددوا رسوماً أو ضرائب عن سلع موجودة داخل البلدية.

الأمر إلى المواقف المشبوهة أو الاتهامية التي اتخذتها النواب وافتقارها إلى الدراية في مجال سير العمليات الإدارية وإدارة الموارد البشرية. وقد اصطدمت محاولات بعض البلديات لإقامة علاقات تشاركية مع بعض مكونات المجتمع المدني بغياب الإطار التنظيمي وعدم وجود الدراية اللازمة لمرافقة هذه العمليات.

١.

تراعى تركيبة هذه اللجنة، كما بقية لجان المجلس، التوازنات السياسية المبنية عن نتائج انتخابات المجلس.

٣.٣ منظور للامركزية

عمل المجلس التأسيسي المنتخب في تشرين الأول ٢٠١١ والمسؤول عن إعداد دستور جديد للبلاد ضمن لجان مختلفة. فقد أعدت لجنة الجماعات المحلية والجهوية مشروع باب من أبواب الدستور الجديد مخصص 'للسلطة المحلية'. ويشتمل هذا المشروع على مجموعة من المبادئ التي كانت موضع توافق بين أعضاء اللجنة،^{١٠} خلافاً لمعظم الموضوعات الأخرى التي عالجتها لجان الجمعية التأسيسية الأخرى. هذا المشروع الذي اعتبره الخبراء والفاعلون في المجتمع المدني 'ثورياً' أو أكثر المشاريع نجاحاً في الدستور^{١١} اشتمل على إعادة تعريف التقسيم الترابي (مع إدخال مستوى الإقليم ليكون أعلى من المجالس الجهوية) ووضع مجموعة من المبادئ حول طريقة عمل الجماعات المحلية، بينها الاستقلالية والتدبير الحر، ومبدأ التفريع في توزيع الاختصاصات بين مختلف المستويات الإقليمية ومن ثم إعادة تحديد الموارد (الذاتية والمحولة من الدولة). ولا بد من الإشارة أيضاً إلى أنه تم ذكر مبادئ مشاركة المواطنين، والتشاركية المجتمعية والتضامن بين الجماعات المحلية.

١١

لقد شهدنا مناقشات مختلفة حول هذا الباب بحضور رئيس اللجنة المعنية، ولاسيما في ٥ تشرين الأول ٢٠١٢ خلال مؤتمر نظّمته الجمعية التونسية لمخططي المدن (ATU) أو في ١ كانون الثاني ٢٠١٣ في إطار ندوة نظمتها وزارة الداخلية، حيث سلط خبراء متعددون من المجتمع المدني الضوء على هذه الجوانب، على الرغم من الانتقادات التي تم توجيهها، ونخص بالذكر صعوبة تنفيذ أحكام معينة، من مثل تعميم البلديات على كامل التراب الوطني، أو استحداث الأقاليم.

خلاصة

يُفضي تحليل الوضع الراهن للامركزية إلى الاستنتاجات الرئيسية الثلاثة التالية:

- على الرغم من تاريخ المؤسسات المحلية، يبقى النظام السياسي-الإداري شديد المركزية، مع وجود توجهات لإرساء اللامركزية على حساب اللامركزية. وعلى مدى عقود، أدت الممارسة إلى تضخيم الطابع المركزي.
- ويتسم الوضع الحالي بعد الثورة بالسياق التنظيمي والمؤسسي نفسه، ولكننا نشهد على تغييرات هامة في العلاقة بين الجهات الفاعلة وفي طريقة الحوكمة.
- إن النظرة للمستقبل، وكما ترشح من مشروع الدستور، تُبنى بتغيير جذري.

انطلاقاً من هذه الاستنتاجات، يُطرح رهانان أساسيان:

- الطريقة التي من خلالها ستتم في المستقبل ترجمة المبادئ الجديدة من الدستور التي تحظى بتوافق آراء داخل الطبقة السياسية، إما من قبل الإدارة (المعتادة على منطوق المركزية) أو من قبل الهياكل الإقليمية والمحلية.
- حل مسألة التقسيم الإداري، وبالتحديد ترسيم الأقاليم الجديدة وتعميم البلديات على كامل التراب الوطني.

ثانياً تنظيم الخدمات الحضرية

يمكن تقسيم الخدمات الحضرية^{١٢} في تونس إلى ثلاث فئات رئيسية هي:

- الخدمات الحضرية التي تؤمنها الشركات الوطنية التي تملك مكاتب وفروعاً جهوية، وهي: شبكات المياه (توريد مياه الشرب ومعالجة مياه الصرف الصحي) والطاقة (الكهرباء والغاز). وتمثل هذه الخدمات ضمن الشبكة مثلاً على محدودية هامش تحرك البلديات في وجه صلاحيات الدولة ومشغليها المركزيين، في مجالات تعتبر أساسية في العلاقات مع المواطنين.
- الخدمات الحضرية التي تؤمنها المؤسسات الجهوية أو الخاصة. وهذا بالتحديد هو حال وسائل النقل الحضرية.
- الخدمات الحضرية التي توفرها البلديات،^{١٣} إما بشكل كامل (المسالخ البلدية) أو جزئي (جمع النفايات، مع استثناء معالجتها).

في هذا التقرير، سنقوم بعرض تحليلي للخدمات الحضرية ضمن الشبكات (الماء والصرف الصحي والكهرباء والغاز)، ووسائل النقل الحضرية وإدارة النفايات. ولكل من هذه الحالات، سوف ننظر في توصيف الخدمة، وعرض طرق التخطيط والتمويل، والعلاقة بين الفاعلين من القطاع العام، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني.

١ الخدمات الحضرية ضمن الشبكات

في تونس، توفر الخدمات الحضرية الرئيسية ضمن الشبكات، أي مياه الشرب، والصرف الصحي، والكهرباء والغاز، المؤسسات العامة الوطنية المستقلة في إدارتها، والتي هي تحت وصاية الوزارات ذات الصلة بموجب عقود بين الدولة وهذه المؤسسات. ويمثل هذا الوضع إرثاً خلفته عملية استرجاع الامتيازات الاستعمارية التي كانت تخدم المستعمرين في الأساس. وترافق المركزية مع قيام الدولة بالاستثمار الكبير في هذه القطاعات، لأسباب متعلقة بالتنظيم والرقابة الاجتماعية، فضلاً عن شرعنة مشروع الاستقلال والتنمية الوطنية، ومن خلاله قادة النظام المتعاقبين. وبالتوازي، فهو نهج قطاعي يترك سلطة محدودة للبلديات التي لم تمنح يوماً الشرعية اللازمة لمعالجة هذه القضايا. وبصفة عامة، تكون العلاقة مع البلديات محدودة، إذ لا تملك هذه الأخيرة صوتاً في قرارات التخطيط أو تنفيذ الاستثمارات والمشاريع، أو حتى الإدارة أو الإشراف. ومن هذا المنطلق تجبّ خدمات الشبكة هذه عن الهامش المحدود للبلديات، للتحرك في المجالات الحيوية لعلاقتها مع المواطنين.

١٢

يعرض القانون الأساسي للبلديات صلاحيات الجماعات المحلية. كما تقدم بعض النصوص القطاعية الأخرى أو تلك المتعلقة بالمؤسسات العامة تفاصيل عملية توزيع بعض المسؤوليات.

١٣

لا توفر المجالس الجهوية الخدمات على المستوى الإقليمي. وكونها تمثل المجتمع المحلي خارج نطاق البلديات، ولاسيما المجالس الريفية، يجعلها تضطلع ببعض الوظائف مثل جمع النفايات.

١.١ توزيع مياه الشرب

تؤمن الشركة الوطنية لاستغلال المياه وتوزيعها (SONEDE) توزيع مياه الشرب، وهي مؤسسة عمومية غير إدارية تقع تحت وصاية وزارة الفلاحة، وقد أنشئت في عام ١٩٦٨ (القانون ٢٢-١٩٦٨ الصادر في ٢ تموز ١٩٦٨). تضمن هذه المؤسسة تأمين مياه الشرب (من السدود وآبار الضخ)، ونقلها إلى مواقع الاستهلاك وتوزيعها على المستخدمين. ويؤمن إدارتها التقنية والتجارية ٣٨ إقليمياً في جميع الأراضي التونسية.

ومنذ عام ١٩٩٠، تؤمن الشركة الخدمة الكاملة للمستخدمين في المناطق الحضرية، مما يعني بالتحديد التوصيل المنهجي لكل الأحياء العشوائية، بعد اعتماد سياسة لإعادة تأهيل الأحياء الشعبية أطلقت في عام ١٩٨٠ واستمرت في عهد الرئيس بن علي، تحت رعاية وكالة التهذيب والتجديد العمراني. وفي المناطق الريفية، ارتفعت نسبة التغطية الرسمية من ٣٨,٧٪ في عام ١٩٩٠ إلى ٩٣,٨٪ في عام ٢٠١١.

في الوقت الحاضر، تهدف هذه السياسة إلى خدمة المشتركين بشكل فردي (وليس بشكل جماعي) مما مكن من رفع نسبة التوصيل بالشبكة، في المناطق الحضرية، من ٨٥,١٪ في عام ١٩٩٠ إلى ٩٩,٣٪ في عام ٢٠١١، وفي المناطق الريفية، من ١٨,٢٪ إلى ٤٥,٤٪^{١٤} ويبدو أن الأرقام الرسمية مبالغ فيها، كما يتبين ضمناً من خلال إعلان في كانون الثاني ٢٠١٢، عن خطة لتحسين إمدادات مياه الشرب في المراكز الحضرية، وذلك بهدف معالجة مشكلات الربط بالشبكة والتي يعاني منها نحو مليوني شخص في عدة مناطق واقعة على الأطراف في جنوب البلاد (Direct Info 2012).

تعتمد هذه السياسة على التمويل الذاتي في المقام الأول، إذ تستخدم إعانات الدولة في توسيع الشبكة في المناطق الريفية النائية على وجه الخصوص. وتعاني مصلحة المياه من العجز التشغيلي المتكرر منذ عام ٢٠٠٧، والذي يرجع أساساً إلى تدهور مردود شبكات التوزيع (من ٨٦٪ في عام ٢٠٠٠ إلى ٨٠٪ في عام ٢٠١١)، فضلاً عن الصعوبات في جمع المستحقات التي ازدادت منذ الثورة. كما أن الهيئات العامة ولاسيما السلطات المحلية لا تدفع كما يجب مستحقات الشركة (فقد بلغت خسائرها ١٧٢ مليون دينار تونسي بين عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٢) (Tunis Tribune 2013). ومن ناحية أخرى، تتعرض الشركة للانتقاد والاعتراض بسبب سوء خدماتها، حيث تعتبر بعض المناطق الريفية أنها مغبونة بغير حق (Le Temps 2011). وبالإضافة إلى ذلك، فإن نوعية المياه في بعض المناطق رديئة (بسبب ملوحتها). ووفقاً لدائرة المحاسبات (تقرير عام ٢٠١١)، إن مراقبة نوعية المياه هي أيضاً غير كافية. وفي هذا السياق، يزداد رفض دفع فواتير المياه منذ عام ٢٠١١. تتم إدارة عملية التخطيط وتنفيذ استثمارات الشركة الوطنية للمياه على مستوى الشركة نفسها دون حق المراقبة أو التشاور مع البلديات ولو بشكل محدد. ويلاحظ هنا أن سياسة توصيل كل الأحياء المبنية خارج المناطق السكنية (على غرار الكهرباء) تمثل عاملاً أساسياً يساهم في الامتداد الحضري العشوائي ويسهم بالتالي في تقويض قدرات البلديات في هذا المجال.

١٤

أرقام نشرتها الشركة
على موقعها:
www.sonede.com.tn

من منظور اللامركزية/الجهوية، لا بد من الإشارة إلى أن مصلحة المياه المنظمة على شكل شركة وطنية عامة ليست بالنموذج البديهي، كون الموارد المائية، ولاسيما في المدن الكبرى، هي موارد تدار على الصعيد المحلي ولو لم تدرها بالضرورة البلديات.^{١٥} ولهذا فإن سعر المياه يختلف عموماً من مدينة إلى أخرى.

ففي بلد يعاني من الجفاف، يتم تزويد المناطق الساحلية بالمياه (بينها منطقة الساحل والوسط) عن طريق التحويلات الجهوية من الشمال الرطب والجبلي. أما بالنسبة إلى الجنوب، فهو يلجأ أكثر فأكثر إلى تحلية مياه البحر. والمفارقة هي أن المستخدمين والمستفيدين من المياه الساحلية يدفعون سعراً موحداً، ومحدداً وطنياً، على الرغم من أن هذا المورد نادر محلياً وعملية النقل والإنتاج مكلفة. بيد أن هؤلاء المستخدمين (ولاسيما قطاع السياحة) لا يجدون الحافز القوي لادّخار موارد المياه، على الرغم من إدخال التسعير التدريجي في بداية الألفية. وعلى العكس، تتكاثر علامات تدهور الخدمات في المناطق الريفية، ولاسيما في المجموعات الريفية المشتتة حيث توريد المياه لا تقوم به مصلحة المياه بل جمعيات من المستخدمين الذين يديرون التوصيلات الجماعية.

برأي بعض المراقبين، من شأن الإدارة الجهوية السماح باستعادة شيء من الترشيح البيئي. ولكن مثل هذا التغيير سوف ينطوي على مخاطرة مزدوجة: أولاً، إعادة النظر في السعر الموحد ستثير مقاومة في المناطق الأكثر حرماناً، ثانياً، القدرة التنافسية لقطاع اقتصادي مهم جداً مثل السياحة ستتأثر سلباً، مع ما يترتب على ذلك من عواقب على ميزان المدفوعات والعمالة المحلية. على مستوى آخر، قد تؤدي الهيكلية الوطنية والتجانس في الإجراءات الذي يترتب عليها، إلى تجاهل أهمية وفائدة الممارسات والخبرات المحلية، ولو كانت ابتكارية. على سبيل المثال، في مدينة صفاقس، تم تحديث الممارسة التقليدية القائمة على جمع مياه الأمطار في الصهاريج الفردية (الماجل) واعتمدها نسبة كبيرة من الفيلات والمسكن الفردية في ضواحي المدينة. وفي سياق حيث المياه نادرة، لا تحظى هذه المبادرة المثيرة للاهتمام بأي اعتراف بها أو بالترويج لها. ومما لا شك فيه أن إدارة لامركزية أكثر ستسمح بالاستفادة منها.

٢.١ شبكات الصرف الصحي

أما الصرف الصحي فيؤمنه الديوان الوطني للتطهير، وهو أيضاً مؤسسة ذات صبغة صناعية وتجارية عامة أنشئت في عام ١٩٧٤ (القانون رقم ٧٤/٧٣ بتاريخ ٣ آب ١٩٧٤). منذ عام ١٩٩٣، يعتبر الفاعل الرئيسي في مجال حماية البيئة المائية ومكافحة كل مصادر التلوث. فهو يتدخل من خلال ربط المناطق السكنية ومناطق الأنشطة بنظام الصرف الصحي، ومن خلال إنشاء محطات لمعالجة مياه الصرف الصحي وإعادة استخدامها، بما في ذلك المناطق الحضرية (المساحات الخضراء، ملاعب الغولف...). ومن جهتها، تهتم إدارة المياه العمرانية، والتي تعمل تحت إشراف وزارة التجهيز، بمكافحة الفيضانات.

سعى ديوان التطهير تدريجياً إلى توسيع نطاق نشاطه، حيث ازداد عدد البلديات التي يخدمها من ٦٣ بلدية في عام ١٩٩٠ إلى ١٦٥ في ٢٠١١، أي ٦٢٪

من مجموع البلديات. في المناطق التي يخدمها، بلغ معدل الربط بشبكة الصرف الصحي ٨٩,٥٪ مقابل ٦٦,٢٪ في عام ١٩٩٠. ومنذ عام ١٩٨٩، تمّ وضع برنامج للصرف الصحي بالأحياء الشعبية، ليكمّل برنامج الربط بمياه الشرب المذكور أعلاه. وقد أدى، في الفترة ١٩٨٩-٢٠١١، إلى وصل نحو ألف حيّ و١٦٥ ألف وحدة سكنية. وأتى التمويل من الدولة، والبنك الدولي، والوكالة الأميركية للتنمية الدولية (١٩٨٩-٢٠٠٧) والوكالة الفرنسية للتنمية منذ عام ٢٠٠٤.

كما يتم تمويل هذه السياسات من خلال اشتراكات المستخدمين، عبر المشاركة في تكاليف التوصيل ومن خلال اقتطاع مبلغ من فاتورة مياه الشرب نسبةً إلى المياه المستهلكة. وتخضع عملية بناء وتشغيل محطات معالجة مياه الصرف الصحي لشراكات متزايدة مع القطاع الخاص.

كما بالنسبة إلى شبكات مياه الشرب، يتم التخطيط للصرف الصحي دون التنسيق مع التخطيط العمراني الذي تديره البلديات، وهذا يمثل في الحقيقة حافزاً للامتداد الحضري (ولكنه أقل قوة من حافز مياه الشرب).

٣.١ شبكات الطاقة

تأسست الشركة التونسية للكهرباء والغاز في عام ١٩٦٢، وهي أيضاً مؤسسة عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية. تشكّلت على يد تجّع شركات من القطاع الخاص، وأصحاب امتيازات إنتاج وتوزيع الكهرباء أيام الانتداب الفرنسي. ولم يكن توحيدها رمزاً للاستقلال وحسب، بل أدى أيضاً إلى ولادة شركة حديثة مهمتها الاندماج الوطني الذي تحقق عبر توريد الكهرباء للمناطق الحضرية بشكل مكثف (.١٪) واليوم للمناطق الريفية (٩٩٪). وكما بالنسبة إلى المياه، ومع برامج وكالة التهذيب والتجديد العمراني، شكّلت توصيل المناطق الحضرية العشوائية عنصراً هاماً لشرعة النظام. لكن جرى ذلك بدون التشارك مع البلديات، وغالباً من خلال تسوية أوضاع المناطق المبنية بشكل غير منظم.

وتدير الشركة التونسية للكهرباء والغاز أيضاً عملية توزيع الغاز على المدن. فمذ التسعينيات، تستجيب عملية تطوير شبكة الغاز في المناطق الحضرية لمشروع طموح هو التحكم بالطاقة على المستوى الوطني، ذلك لأن تونس تستغل حقول الغاز كما ويمكنها الاعتماد على العائدات الريعية لعملية نقل الغاز الجزائري عبر البلاد. وعلو على ذلك، يتم استخدام هذه الطاقة باعتبارها طاقة أولية في الصناعات. إذ يتم تجهيز المراكز الحضرية الكبيرة والمدن الثانوية تدريجياً بشبكات الغاز الحضرية. وخلافاً للكهرباء وللبنى التحتية الأخرى الشبكية، لا تعتبر شبكة الغاز أساسية ومحورية، ولا يتم اقتراحها إلا على المستخدمين والقطاعات التي تسمح بتحقيق الأرباح. يجري تطوير هذه الشبكة بشكل منتظم ولكن بطيء، ولاسيما في بعض المدن مثل صفاقس، لأن شكلها يجعل عملية الانتشار مكلفة للغاية. وكما بالنسبة إلى الشبكات الكبيرة الأخرى، ليست البلديات المعنية بالتخطيط لشبكات الغاز الطبيعي وتنفيذها.

وفي الواقع، يعتبر موضوع الطاقة أحد مشاغل البلديات على مستويين: الأول هو العبء المتزايد الذي تفرضه فواتير الطاقة والتبادلات المالية بين

البلديات والشركة التونسية للكهرباء والغاز، والثاني هو نشوء السياسات المحلية للسيطرة على الطاقة. في ما يخص المستوى الأول، تشكّل فاتورة الكهرباء عبئاً متنامياً بالنسبة إلى البلديات، وضمنه خدمة حضرية أساسية توفرها البلديات، وهي الإضاءة العامة. فهذه الأخيرة تشكّل في الواقع متوسط ٦٪ من ميزانيات التسيير البلدية. والتوسع العمراني، حتى خارج المناطق المعدّة للتحصّر، يؤدي إلى زيادة الطلب على الإنارة العامة. ونظراً لارتفاع فواتير الطاقة، كثيرة هي البلديات التي تواجه صعوبة في دفع فواتيرها. ووفقاً للبيانات الصادرة عن الشركة التونسية للكهرباء والغاز، تشكّل ديون البلديات ١٦,٣٪ من الديون المستحقة للشركة، والتي تشهد هي أيضاً تضخماً في فترة ما بعد الثورة (+٣٤٪ بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٢). في الواقع، هذه المشكلة تكشف عن إشكالية أكبر في العلاقات المالية بين البلديات والدولة. فالشركة التونسية للكهرباء والغاز تجبي على فواتيرها ضريبة بلدية قيمتها ٣ مليم/كيلو واط في الساعة (ارتفعت مؤخراً إلى ٥ مليم/ك)، أي ما يقارب ٢٪، مخصصة لتغطية نفقات الإضاءة. ولسنوات طويلة، كان تسديد هذه المبالغ مشروطاً بقيام بلديات الإقليم المعني كلها بدفع فاتورة الكهرباء، مما كان يؤدي إلى عراقيل كثيرة. نظرياً، أمكن تجاوز هذا الوضع منذ ثلاث سنوات، وجرى اعتماد نظام دفع فصلي. لكن الارتفاع ما بعد الثورة لا يسهل العودة إلى الوضع الطبيعي.

أما فيما يخص المستوى الثاني وهو ظهور سياسات كفاءة الطاقة في البلديات، فإنه يطرح مشكلة رئيسية أخرى بالنسبة للبلديات. فالوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة، وبالتحديد إدارة ترشيد استخدام الطاقة، هي المسؤولة عن هذا المكوّن. وتضم هذه الوكالة نحو ١٦ موظفاً بينهم كوادر (ما يقارب المئة) مقيمون في تونس، وهي تسعى حالياً إلى أقلمة عملها. وإذا كان لديها في المراكز الرئيسية للولايات مكاتب يديرها بعض الموظفين الذين يوفرهم المعلومات لتوجيه المستخدمين المهتمين نحو المركز، فهي تسعى إلى الاعتماد على مندوبين محليين وإلى إقامة شراكات جديدة في المناطق. وتعتبر مدينة صفاقس إحدى البلديات التي أطلقت مشاريع رائدة حول هذا الموضوع، حيث وقّعت في عام ٢٠١١ على اتفاقية تعاون مع الوكالة الوطنية للتحكم في الطاقة، مما يسمح لها أيضاً بالحصول على دعم وكالة التعاون الألمانية ضمن مشروع البلديات (CoMun)^{١٦}. ويبقى تنفيذ الإجراءات التي التزمت بها البلدية في أدنى مستواه عند هذه المرحلة: من أبرز الإنجازات، نظام الإضاءة (نظام تقليل الطاقة والساعات الخاصة بتنظيم الإشعال)، وأيضاً تحويل التغذية بالطاقة في المباني البلدية من خلال إدخال سخانات المياه على الطاقة الشمسية (تجديداً المسبح البلدي) وتوصيل معظم الأبنية بشبكة الغاز الطبيعي.

١٦

في ما يخص 'كفاءة الطاقة'، يكمن الرهان في توفير خبرة للبلديات من أجل تحديد قطاعات التدخل الممكنة، ثم توجيهها نحو إنشاء مشاريع خاصة في ما يتعلق بالتمويل والمتابعة. انظر: <http://www.co-mun.net/ou/tunisie/etat-d-avancement>.

١٧

هناك وضع خاص ببلدية تونس حيث توجد إدارة تعنى بمسألة التنقلات ووسائل لوجيستية متعددة.

٢ النقل الحضري

إن صلاحيات السلطات المحلية^{١٧} في النقل الحضري محدودة:^{١٨}

١٨

يلحظ غياب لجنة قارة تعنى بمسائل التنقل.

■ إن شبكة الطرق الرئيسية للبلديات في معظم الحالات، هي الشبكة المصنّقة

١٩
المادة ٩ من قانون ١٧-
١٩٨٦ المتعلق بالملك
العمومي للطرق.

التابعة للدولة والتي تديرها وزارة التجهيز. وفضلاً عن أن تنظيم عمليات التنقل تصبح معقدة بالنسبة إلى البلدية في هذه الحالة، يؤدي هذا الوضع إلى حرمان السلطات المحلية من عائدات الامتيازات والإعلانات. على الرغم من أن القوانين الناظمة^{١٩} تنصّ على أن الطرق التي تكتسب طابع 'الشارع الحضري' يمكن إدراجها بموجب أمر في المجال البلدي العام، نادرة هي الحالات التي طبق فيها هذا الأمر؛ فالموارد المحدودة للبلديات تجبرها على إعطاء مهمة الاهتمام بهذه الطرقات لوزارة التجهيز، وذلك لتجنب تكاليف إعادة التأهيل. نشهد إذاً على حالة معقدة حيث الدولة هي الهيئة المعنية بالإدارة وحيث يبقى تشغيل الطرق محلياً وحضرياً، مع دور محدود جداً للبلدية. وحتى في حالة الطرقات ذات البعد الإقليمي أو الوطني، تُطرح مسألة الترابط بين استراتيجيات الفاعلين المركزي والمحلي التي قد تكون متباينة أحياناً.

يُجري التخطيط للنقل العام المنظم وإدارته^{٢٠} بشكل منفصل تماماً عن السلطات المحلية. كما أنه لا يتم إشراك هذه الأخيرة بشكل كافٍ في اختيار المواقع المناسبة. إن تنظيم النقل العام غير المنظم، والمؤلف من سيارات الأجرة الفردية (تاكسي)، وسيارات الأجرة الجماعية،^{٢١} والنقل الريفي^{٢٢} والسيارات المعدّة للتأجير^{٢٣} يشهد تدخلاً محدوداً من السلطات المحلية، ولاسيما من حيث تحديد المواقع المخصصة للمحطات.

وفقاً لقانون النقل البري،^{٢٤} تتشارك في تنظيم النقل البري الدولة، وضمن حدود صلاحياتها، السلطات الجهوية المنظمة للنقل، والتي تحرص على حسن سيره. لاحقاً، تمت إحالة السلطة الجهوية المنظمة للنقل البري إلى الوالي المسؤول عن تنظيم النقل الحضري والجهوي للأشخاص، فضلاً عن وضع وتنفيذ الخطط التوجيهية الإقليمية للنقل البري.^{٢٥} وتجاهل القانون^{٢٦} دور البلديات في تنظيم النقل الحضري وحركة المرور.

في هذه البيئة المؤسسية والتنظيمية غير المواتية للتخطيط والإدارة المناسبة لعملية التنقل، سعت تجارب ميدانية إلى توفير الإجابات المناسبة. ويتعلق المثال الأول بالجهود الرامية إلى تحسين العرض من وسائل النقل الريفي في ولاية سيدي بوزيد. فإزاء تعدد المناطق المأهولة في هذه الولاية الكائنة في وسط البلاد وبعدها عن بعضها، أُرست الأجهزة الحكومية الجهوية نظاماً يعتمد على الوساطة مع أصحاب عربات النقل في المناطق الريفية بحيث تتولّى نقل تلاميذ المدارس مقابل الحصول على كمية إضافية من الوقود. كما يعتمد هذا النظام على اشتراك تلاميذ المدارس المعنيين بهذه الخدمة. وقد تمّ الطلب إلى بعض أصحاب السيارات الخاصة أيضاً قصد المساهمة في هذه الخطة. وتدلّ هذه الحالة الفريدة إلى أي مدى تستطيع السلطات الجهوية إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات عندما تنخرط في أنشطة التقرب والشراكة. أما المثال الثاني فهو مشروع النقل المدرسي الذي قدّمته جمعية 'المدنيّة' التي تم إنشاؤها في أعقاب الثورة بهدف دعم التنمية من خلال الاستجابة لمطالب واضحة وملحة من الشباب التونسي، جهوي ويرمي هذا المشروع إلى توفير

٢٠.
تتألف بشكل أساسي من الحافلات، التي هي بغالبيتها عمومية. أما الحافلات الخاصة فلا تشكل إلا ١٠٪ من العرض (مرشد الشباب وحسن عبيد، التنقل الحضري في تونس الكبرى، اتجاهات التقدم والاتفاق. تقرير دراسة، الخطة الزرقاء. ٢٠٠٨).

٢١
هي كناية عن سيارات أجرة تتبع مسارات محددة مسبقاً.

٢٢
هي كناية عن سيارات أجرة جماعية تربط المراكز الريفية بالتجمعات الحضرية.

٢٣
هي كناية عن سيارات أجرة للنقل بين المدن.

٢٤
القانون رقم ٣٣-٤. الصادر بتاريخ ١٩ نيسان ٢٠٠٤. بحسب ما تمّ تعديله بموجب القانون رقم ١٠٥-٢٠٠٥ الصادر بتاريخ ٢٨ تموز ٢٠٠٦.

٢٥
مخطط توجيهي جهوي للنقل، معالمه غير دقيقة، وأنماط الموافقة عليه غير واضحة. لم تنفذ هذه الخطة، على حد علمنا، إلا في ما خصّ المدن الكبرى الثلاث وهي تونس، وسوسة، وصفاقس.

النقل المدرسي للأطفال الذين يقطنون المناطق التي لا يخدمها النقل العام، على أكثر من ثلاثة كيلومترات من المدرسة.^{٢٧} قامت الجمعية بتكليف مشغلي النقل الريفي المتواجدين في المنطقة بنقل التلامذة، وفقاً لنظام اشتراك ورسوم تم الاتفاق عليها بعد التفاوض. وتكمن ميزة هذا النظام، على حد تعبير 'المدنية'، في 'اعتماده على نظام النقل الريفي القائم. وهو يستفيد من قرب الجهات الفاعلة والمرونة في وحدات النقل لتناسب مع التضاريس والمنازل في القرى والنجوع النائية'.^{٢٨} وقد استفاد ٥٢٢ تلميذاً من هذا النظام خلال عامه الأول في عام ٢٠١٢. ووُضعت اتفاقيات استهدفت جمهوراً أوسع في عام ٢٠١٣.^{٢٩}

٣ إدارة النفايات

يقتصر دور البلدية على جمع ونقل النفايات المنزلية المنتجة على أراضيها،^{٣٠} ونادراً ما تتدخل في أعلى مراحل العملية (مراقبة الأنشطة الصناعية والزراعية والحرفية، وتنفيذ فرز النفايات، والمعالجة الأولية...) أو في آخرها (خيارات ذات صلة بالمصبات وأنماط تشغيلها). وأما نظام المراقبة فهو ضعيف ولا يمكن من مقاومة الأعمال الملوثة الناتجة عن الإيداع غير المنظم للنفايات، ولا سيما منذ عام ٢٠١٠.^{٣١}

بالإضافة إلى الإطار التنظيمي المحدود الذي تعمل فيه البلديات، تعتبر نتائج عملها غير فعالة كفاية، حيث يتم جمع ما بين تسعة وعشرة آلاف طن يومياً، بكلفة ٣٥ ديناراً^{٣٢} (٢٠ دولاراً أميركياً) تقريباً للطن الواحد،^{٣٣} للوصول إلى تكلفة سنوية إجمالية قيمتها ١٧ مليون دينار (١٠٠ مليون دولار أميركي)، مما يمثل ما يقارب ثلث ميزانية إدارة البلديات. وكون البلديات لا تتسوق جهودها لهذا الغرض،^{٣٤} يؤدي إلى تفاقم الوضع، مما يحول دون تجميع الوسائل. إلى هذه التكاليف تُضاف أيضاً المشاركة المالية للبلديات بنسبة ٢٠٪ في تكاليف تشغيل مصبات النفايات المراقبة. وتقوم الوكالة الوطنية للتصرف في النفايات بإنجاز هذه المصبات وإدارتها. وتعهد إلى الشركات الخاصة مهمة استغلال هذه المصبات بموجب عقود تزويد الخدمات. وعلى الرغم من هذه المساهمة المالية، لا يتم إشراك البلديات في سياسة تكوين هذه المصبات وإدارتها.

من ناحية تحصيل هذه التكاليف، لا بد من الإشارة إلى أنه لا يتم تخصيص رسوم محددة لهذا النشاط المهم بالنسبة إلى البلديات، ولا حتى بند معيّن في تحويلات الدولة. أما الضريبة المفروضة على العقارات المبنية،^{٣٥} فهي معدة لتغطية عدّة تدخلات خاصة بالبلديات في آن واحد، ولا سيما رصف الطرق، وبناء الأرصفة، وإنارة الشوارع، الخ. والجدير بالذكر أن المبلغ الإجمالي للضرائب على المباني لا يبلغ سوى ٢٪ من النفقات الفعلية للبلديات المخصصة لجمع القمامة. وينص القانون على أنه يمكن تفويض خدمة جمع النفايات ومعالجتها والتخلص منها لشركات خاصة. وفي بداية الألفية، توسّع نطاق هذا النوع من الترتيبات، ولكن مستوى الخدمات كان متبايناً وفي كثير من الأحيان غير مرضي.^{٣٦} يعاني تنظيم هذه الخدمة أيضاً من أوجه القصور التالية:

- جزء هام من المعدات لا يصلح للعمل.^{٣٧} حيث إن أكثر من ألف مركبة وشاحنة

٢٦ من الغريب أن نلاحظ أن الإشارة الوحيدة إلى وجود وسائل تنظيم النقل الحضري ترد في قانون يتعلق بالتحكم في الطاقة (القانون رقم ٧٢-٤٠٠، ٢٠٠٤). تم إقراره في ٢ آب ٢٠٠٤. والمقصود هنا هو مخطط التنقل الحضري، وهو كناية عن وثيقة مختلفة عن مخططات المرور التي اعتادت بعض البلديات على تطبيقها، إلا أن تأثيرها لم يكن كبيراً بالنظر إلى السياق المؤسسي من جهة، وغياب الإطار القانوني والتنظيمي لمخططات المرور من جهة أخرى. وتجدر الإشارة إلى أن النصوص التنفيذية المتعلقة بمخططات التنقل الحضري لم تبصر النور، ما حال دون تفعيل هذه الوثائق.

٢٧ في ولايات جندوبة (الشمال الغربي)، القيروان، وسیدی بوزید (الوسط) ومندین (الجنوب).

٢٨ بيان صحفي صادر عن جمعية 'المدنية'، أيار ٢٠١٢.

٢٩ بالنسبة إلى ولاية جندوبة وحدها، هدفت هذه الاتفاقية إلى إشراك ١١٤٧ تلميذاً في هذه الخدمة عام ٢٠١٣.

٣٠ تبرز مشكلة ثانية بالنسبة إلى نفايات ورشات البناء. فبعد عام ٢٠١١، أسفر ضعف القدرة على ضبط عمليات البناء غير الشرعية وانتشارها عن انتشار مصبات نفايات مترتبة عن البناءات غير القانونية.

٣١

معطّلة، أي أكثر من ثلث الأسطول. مستوى التأطير (نسبة الكوادر من مجموع موظفي البلدية) محدود للغاية، وقد انخفض بعد الثورة عقب ضم أكثر من أحد عشر ألف عون بلدي في الأشهر التي تلت الثورة. مما يجعل إدارة الموارد البشرية مسألة صعبة. أشكال بدائية من التخطيط والتشغيل (عدم وجود أدوات التخطيط، وعدم القيام بجولات الرفع بالطريقة المثلى).

٣٢

ويلاحظ وجود ثغرات في الاتصال مع المؤسسات المحلية والسكان. فالتنسيق بين البلديات والجهات الفاعلة المحلية الأخرى ضعيف جداً، الأمر الذي ينعكس على أرض الواقع. وعلى الرغم من تنظيم حملات نظافة في بعض الأحيان، تدعمها أجهزة الدولة^{٣٨} مالياً ولوجستياً، وعدد من الجمعيات المحلية، مما يسمح بجمع النفايات التي لم تجمع ولاسيما بعد الإضرابات، غير أن التنسيق يبقى ضعيفاً.

تم الاستئصال على البيانات من الإدارة العامة للجماعات العمومية المحلية.

٣٣

يلحظ أن تكاليف الجمع أعلى مرتين بالعاصمة مقارنة ببقية المدن، وتبقى الكميات متقاربة من المعدلات الأوربية التي تتراوح بين ٣٠٠ و ٨٠٠ كغ في السنة للسكان الواحد. أنظر: www.ademe.fr

٣٤

لقد بينا أن مجال التعاون بين البلديات كان مقلصاً ومقيداً سياسياً مما حد من التجارب في هذا الإطار.

٣٥

وتسمى هذه الضريبة، في اللهجة التونسية، زيلة وخروبة إذ تعني الكلمة الأولى 'القمامة' في حين تعني الكلمة الثانية مبلغاً زهيداً من المال بالعملة القديمة كان يتعين على الناس في تونس العاصمة تسديده للبلدية لتأمين الخدمات الحضرية.

٣٦

حمادي التيزاوي، خصخصة خدمة جمع القمامة المنزلية في تونس. 'الحكم الرشيد' أو تحسين وضع المدن التونسية، دراسة حالة: بلدية حمام الشطر، في مؤلف مجالات ومستويات الحكم الرشيد: تجارب في فرنسا ودول المغرب العربي، إشراف جان ماري ميوسيك، باريس: لارماتان، ٢٠٠٩، ص ٢٣١-٢٦٥.

٤ آفاق تطور الخدمات الحضرية

إن الالتزام بالتوجه نحو اللامركزية، وتوزيع الصلاحيات على أساس مبدأ التفريع، يفترض إعادة النظر بطريقة عميقة وشاملة بتنظيم الخدمات الحضرية. ولا يسمح الوضع الحالي في البلاد بطرح فرضيات حول ديناميات تنفيذ الإصلاحات. ومع ذلك، يبدو أن اتجاهات مختلفة بدأت تتشكل على أرض الواقع على المدى القصير وال المدى المتوسط:

- تقديم الدعم لمشاريع مشتركة بين البلديات ولاسيما في مجال إدارة النفايات. وقد بدأت عملية تجريبية في الآونة الأخيرة بين ثلاث بلديات في شمال تونس، وترغب وزارة الداخلية في تعميمها.
- التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع آليات تمويل أكثر مرونة، وهي قيد الإعداد.
- على المدى الأطول، يكمن أحد أبرز تحديات اللامركزية في تغيير أساليب عمل شركات الخدمات الحضرية ضمن الشبكات.^{٣٩} وإذ تتمتع بشرعية تاريخية بصفتها الذراع الأيمن للدولة لتطوير وتحديث البلاد، فهي تعمل بطريقة قطاعية وموحدة في جميع أنحاء البلاد (هذا لا يعني على الإطلاق أنها توفر خدمات من النوعية نفسها في كل مكان)، وهي مسؤولة أمام الدولة وتجد صعوبة في أخذ المصالح المحلية والبلدية بالاعتبار.

في هذا السياق، تبرز رهانات ثلاثة:

الأول هو البحث عن مراعاة حاجات الأقاليم بطريقة أوسع وأكبر عند وضع معايير وأساليب التشغيل في مختلف الخدمات الحضرية الشبكية، وهذه الألقمة للخدمات ستمكّن واضعي السياسات من أخذ الخصوصيات المحلية بعين الاعتبار، من حيث تعبئة الموارد، والاستجابة لاحتياجات وممارسات المستهلكين

عام ٢٠١٢، تم توزيع آليات جديدة على البلديات، إثر تبرعات من الشركاء الدوليين (ولاسيما تركيا والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي). وقد حرصت وزارة الداخلية على توزيع هذه التليات، بعد مشاورة البلديات لتحديد احتياجاتها.

منحة استثنائية مالية من الدولة ودعم لوجستي من الأجهزة المركزية والجهوية التي تمتلك المعدات أو اليد العاملة (وزارة التجهيز، وزارة الفلاحة، الشرطة...).

حتى وإن كان النقاش الحالي يقتصر على مبادئ الدستور فحسب.

من سكان أو صناعات. أمام هذه التفاوتات الإقليمية، هل على الدولة أن تنفذ معادلة هي في بعض الأحيان عمياء وغير منتجة؟ أو على العكس، تنويع المساهمات وتشجيع الممارسات المختلفة؟ وقد بدأ توجيه الأنظار إلى هذه الأسئلة، تحديداً من قبل المنظمات البيئية، والسكان الذين يشعرون أنهم محرومون من مواردهم المائية.

فضلاً عن ذلك، في الماضي (Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, Banque Mondiale, PPMI 2004)، دفعت الجهات المانحة الدولية ومازالت - بما فيها البنك الدولي - إلى نزع الطابع العمودي عن قطاع الكهرباء، على أن يشتمل على أقلمة التوزيع (قد يقترن ذلك بتفويض خدمة عامة للقطاع الخاص). وترفض الحكومة هذه النقطة بقوة، ولكن النقاش حول الخصخصة يعود فيبرز عبر مسألة إنتاج الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة. ولا شك أن قضايا كهذه ذات صلة بتفويض الخدمات ستطرح أيضاً بالنسبة إلى المياه والصرف الصحي (حيث توجد عقود بشأن تحلية المياه وبعض محطات الصرف الصحي). يوجد عنصر ثانٍ يبعث على التأمل، وهو ذو صلة بالإدارة المتباينة على الصعيد الجغرافي. هنا يجب أن يتماشى التقسيم المعتمد في توزيع المياه مع تقسيم الصرف الصحي، من غير أن يكون هو نفسه بالضرورة بالنسبة إلى الكهرباء والغاز. في جميع الحالات، من المؤكد أن المستوى البلدي غير مناسب مقارنةً بمنطق متعدد البلديات، تماماً كما هو الحال بالنسبة إلى النفايات. ولكن النموذج الإقليمي الذي يسمح باقتصادات السلم وتركيز الخبرات، يحظى أيضاً بشريعة قوية. ويوجد عنصر تقدّم ثالث سيفرض نفسه بسرعة في النقاش مع التحول إلى اللامركزية في صلاحيات التخطيط على المستوى البلدي، وهو يتصل بأشكال التنسيق بين البلديات ومشغلي الخدمات، بحيث يتم إشراك البلديات والسكان بعمليات تحسين إطار الحياة، مع تجنب تعارض العمليات القطاعية مع خيارات التخطيط البلدي. وهذا ينطوي على التفكير في مجالات نقاش ملائمة، فضلاً عن ظهور إدارات تقنية ضمن البلديات قادرة على تحديد مصالحها والدفاع عنها كصاحبة المشروع.

خلاصة

تدل عملية استعراض سبل تنظيم الخدمات الحضرية على أن الخدمات ضمن شبكات تديرها مؤسسات عمومية وطنية. يبقى جمع النفايات قضية خاصة بالبلديات، ولكنها تجري بصعوبة. أما تنظيم عمليات التنقل فتشوبه مجموعة من الثغرات المؤسسية والتنظيمية.

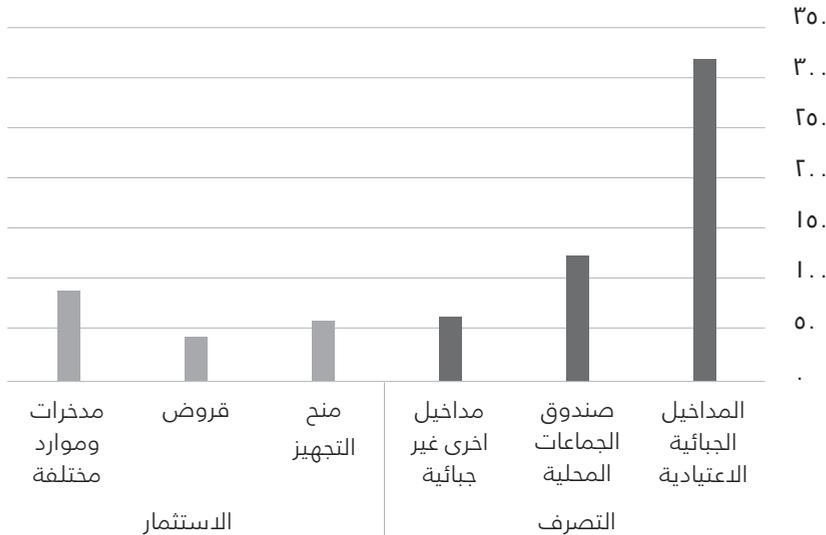
والتوجه نحو اللامركزية سيؤدي إلى تحديات كبيرة من حيث الخدمات الحضرية. يبدو أن التشارك بين البلديات والشراكة مع القطاع الخاص هما من المسارات الجدية في الخطة البلدية المشتركة قيد الإعداد. في نهاية المطاف، ينبغي إعادة النظر في منطق عمل مشغلي الخدمات ضمن شبكات، وذلك ضمن منظور جهوي أكثر يأخذ بعين الاعتبار طلبات البلديات. يطرح قطاع النقل مشكلات حادة بشأن تنظيم الحوكمة/التشريعات مع جهات فاعلة في القطاع الخاص.

ثالثاً المالية المحلية بين الموارد الذاتية والتحويلات

شكّلت المالية المحلية المحلية في عام ٢٠١٠ (٧٠٠ مليون دينار، ٥٠٧ ملايين دينار في مجال التصرف ١٩٢ مليون دينار في مجال الاستثمار) نسبة ١,٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي و٤,٣٪ من موازنة الدولة. انخفضت هذه القيمة بعد أحداث عام ٢٠١١، حيث بلغت على التوالي ٠,٩٪ و٣,٧٪. ويبين التحليل التاريخي أيضاً نزعة نحو الانخفاض مع قيم بنسبة ١,٤٪ و٤,٧٪ على التوالي في عام ٢٠٠٥ (بيانات الإدارة العامة للجماعات المحلية).

سيجري تحليل موارد المالية المحلية من خلال دراسة ثلاثة مصادر تمويل مختلفة: الموارد الذاتية، وتحويلات الدولة وآليات الإقراض. في مجال التصرف، تستند المالية إلى الموارد الذاتية، الضريبية وغير الضريبية (٧٥٪ من مبلغ ٥٠٧ مليون دينار في عام ٢٠١٠) والتحويلات من الدولة (٢٥٪ في عام ٢٠١٠). في مجال الاستثمار، من أصل ١٩٢ مليون دينار في عام ٢٠١٠، ٣١٪ تأتي من الدعم الذي توفره الدولة و٢٣٪ من الأموال المقترضة. ويبين الرسم البياني ٢-١ توزيع الموارد المالية المحلية في عام ٢٠١٠.

رسم ٢-١ توزيع الأموال المحلية عام ٢٠١٠ (بالمليون دينار)



المصدر سامي ياسين التركي بناءً على بيانات وزارة الداخلية

بالنسبة إلى المجالس الجهوية، تأتي موارد التصرف من منح الدولة ومن مداخيل الملك البلدي والرسوم على بعض الأنشطة (بالتحديد الأسواق). لا وجود حتى الآن لضريبة جهوية.

الموارد الذاتية الخاصة بالجماعات المحلية

يبين الجدول ٤-١ توزيع موارد البلديات الذاتية على النحو الذي حدده القانون.

جدول ٤-١ الإيرادات الذاتية الخاصة بالبلديات (المعدل الوطني في عام ٢٠١٠)٤٠

العنوان ^{٤١}	الحصة من إيرادات التشغيل	ملاحظات
المعلوم على العقارات المبنية	٨٪	صعوبة في مسح المباني المشيِّدة (ولاسيما العشوائية منها) وتصنيفها. نظام التحصيل غير فعّال
المعلوم على الأراضي غير المبنية	٢٪	على الصعيد العملي، يجري تحصيل هذه الضريبة على الصفقات العقارية فقط، حيث يتم فرض واجب التسديد (وينحصر في العادة بالسنوات الأخيرة)
المعلوم على المؤسسات ذات الصبغة الصناعية أو التجارية أو المهنية	١٨٪	هذه الضريبة هي أكثر فائدة للبلديات التي فيها شركات وتطرح المشكلة أيضاً متى يكون مقر الشركة الرئيسي موجوداً في بلدية معيّنة، فيما تكون وحدات الإنتاج في بلديات أخرى
المعلوم على النزل (الفنادق)	٤٪	الفنادق ليست موجودة في كل البلديات بالتأكيد
الضريبة على العروض الفنية	لا تُذكر	

٤٠. لقد تمحور اهتمامنا حول عام ٢٠١٠، باعتبار أن العامين ٢٠١١ و٢٠١٢ قد شهدا تغييرات عميقة متعلقة بالأحداث التي أعقبت الثورة.

٤١. بحسب قانون المالية المحلية ١١-١٩٩٧.

العنوان	الحصة من إيرادات التشغيل	ملاحظات
مساهمة المالكين الأوجار في نفقات الأشغال الأولية والإصلاحات الكبرى للطرق والأرصعة وقنوات صرف المواد السائلة	لا تُذكر	لم تتم جباية هذه المساهمات إلا في ١٦ حالة منذ خلقها
المعلوم على رخص بيع المشروعات	لا تُذكر	
الضرائب والرسوم المختلفة (المعاملات والتراخيص الإدارية، والمعاليم الواجبة داخل الأسواق، والضرائب والرسوم على الامتيازات وإشغال أراضي البلديات أو الجهات، الرسوم على الخدمات العمومية بأجر)	٣٪	

المصدر سامي ياسين التركي بناءً على بيانات وزارة الداخلية

لا بدّ أن تضاف إلى هذه الإيرادات الضريبية، وعلى شكل موارد ذاتية للبلديات، مداخيل الملك البلدي التي تمثل نحو ١٠٪ من إيرادات التصرف، ولكنها تختلف اختلافاً كبيراً بين بلدية وأخرى.

منذ عام ٢٠١١، تتمثل أبرز التغييرات التي حصلت أو تم إدخالها في ما يلي:

- تراجعت المبالغ التي يتم تحصيلها على بعض البنود المحددة (الرسوم داخل الأسواق، ولكن أيضاً المعاليم على العقارات المبنية التي انخفضت إلى النصف بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١). وساهم ضعف الرقابة من قبل السلطات المحلية على الأنشطة الحضرية (الأسواق والبناء) في هذا التراجع.
- ارتفاع المبالغ الخاصة بالمعلوم على المؤسسات. في الواقع، كان سقف قيمة الضريبة التي توازي ٢٪ من قيمة رقم أعمال المؤسسة المعنية قبل عام ٢٠١٢ يبلغ مئة ألف دينار (ستين ألف دولار). في عام ٢٠١٢، تم إلغاء سقف

القيمة الضريبية، مما سمح بجمع ما يزيد على خمسين مليون دينار إضافية، أي ١٪ من موازنة التصرف البلدية.

غالباً ما يتم توجيه انتقادين رئيسيين إلى نظام المالية المحلية. الانتقاد الأول هو أنه يؤدي بالضرورة إلى اختلافات كبيرة جداً بين البلديات. إذ ما تزال القيمة الضريبية المرتبطة بالقواسم المشتركة بين البلديات (الضريبة على المباني، والخدمات...) منخفضة نسبياً. أما الانتقاد الثاني فيتعلق بمحدودية هامش تحرّك البلديات داخل منظومة^{٤٢} حساب المبالغ الضريبية التي تمنعها من إجراء تعديلات وفقاً لاحتياجاتها (Dafflon et Gilbert 2013). على مستوى آخر، تم اعتماد تدابير لتخفيف الضرائب بشكل متكرر. وكان الهدف إدخال (أو إعادة إدخال) مباني وأنشطة في نظام التمويل المحلي. ولكن طبيعتها المتكررة هذه تطرح الشكوك حول مدى فعالية هذه التدابير.

٢ تحويلات الدولة: المبالغ وآليات التوزيع

يتم إجراء تحويلات الدولة إلى موازنة التصرف من الصندوق المشترك للجماعات المحلية. ويمثّل هذا الأخير منحة من موازنة الدولة مخصصة كلياً للجماعات المحلية. يتم تحديد هذه المنحة سنوياً في قانون المالية، وتديرها الإدارة العامة للجماعات المحلية. ويتم توزيع هذه المنح بين البلديات وفقاً لنص قانون (٦٠...٢) على النحو التالي:

- توزيع ١٪ بطريقة ماثلة لجميع البلديات.
- توزيع ٤٥٪ حسب عدد سكان البلدية.^{٤٣}
- ٤١٪ وفقاً لمتوسط الضرائب المحصّلة على العقارات المبنية على امتداد ثلاث سنوات.
- ٤٪ وفقاً لصيغة تعديلية محددة تأتي في مصلحة البلديات ذات العائدات الضريبية الأقل.

ازدادت تحويلات الدولة إلى البلديات من حيث المبالغ (٨٪ بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١)، ولكن حصتها من موازنة التصرف للبلديات ركبت بين هذه التواريخ. وتظهر الحسابات التي تجريها الإدارة العامة للجماعات المحلية (Hammami 2013) أنها لا تمثل حالياً^{٤٤} سوى أقل من ربع موارد البلديات و١٥ ديناراً (٩ دولارات) (أسعار عام ٢٠٠٥) للفرد الواحد (انظر الجدول ١-٥).

على سبيل المثال، بغية احتساب قيمة الضريبة على المباني، تم تحديد الحد الأدنى والحد الأقصى للسعر المرجعي للمتر المربع الواحد المني لكل فئة من الممتلكات بموجب أمر. ويقتصر دور البلدية على اختيار قيمة تدخل بين هاتين القيمتين.

وغالباً ما تنتقد بلديات محافظة بمناطق لا تندرج ضمن الإطار البلدي هذا التوزيع. فتسلط الضوء على حقيقة أنها تقدم خدمات لعدد يفوق عدد سكانها المقيمين بشكل حصري داخل النطاق البلدي، في حين أن نطاق البلدية هو الذي يحتسب في توزيع الهبة.

السنة المرجعية المعتمدة هنا هي العام ٢٠١٠، باعتبار أن تحويلات الدولة أحرزت زيادة ملحوظة في العامين ٢٠١١ و٢٠١٢. جراء الهبات الاستثنائية التي تلت تدهور موارد البلديات.

السنة	إجمالي هبة الصندوق المشترك ^{٤٦}	قسط الهبة من موازنة التصرف	قيمة الهبة للفرد الواحد ^{٤٥}
٢٠٠٧	١.٧ مليون دينار	٢٤,٢٪	١٤,٤ دينار
٢٠١١	١٣١ مليون دينار	٢٤,٩٪	١٥,٤ دينار

المصدر Hammami 2013

أدى هذا الوضع إلى عدم التوافق بين الإمكانيات المالية الفعلية للبلديات من جهة والأعباء التي تتحملها من جهة أخرى. وتصبح المسألة أكثر تعقيداً مع تزايد الأعباء الناتجة عن مشاريع، وطنية في أغلبيتها،^{٤٧} تلزم البلديات:

٤٥
المرجع السابق.

- ٤٦ برامج التوظيف في البلديات (خصوصاً بعد عام ٢٠١١).
- تحديث الأدوات الإدارية وما تحتاجه من معدات معلوماتية، وتكاليف الصيانة...
- المصاريف الجديدة مثل المشاركة بنسبة ٢٠٪ في استغلال المصبات المراقبة (منذ ٢٠٠٥)

٤٦
تم الاستحصال على البيانات من الإدارة العامة للجماعات المحلية.

بعد الثورة، أدى الوضع المالي الصعب للبلديات إلى انخفاض في الموارد الذاتية (الضرائب) وارتفاع الرواتب، مما دفع بالعديد من البلديات إلى حالة من العجز. وفي ما يتعلق بالموارد الذاتية، شهدت البلديات انخفاضاً حاداً بنسبة ٣٧٪ في العام ٢٠١١ (من ٤.٤ ملايين دينار في ٢٠١٠ إلى ٢٥٤ مليون دينار عام ٢٠١١). وأدت الإضرابات المتعددة للعاملين في مجال جمع النفايات، إلى انتداب أكثر من أحد عشر موظفاً من بين المتعاقدين والمؤقتين والعرضيين، مما أدى إلى زيادة حاسمة في تكاليف الرواتب. وتشكّل هذه الأخيرة ٥٦٪ من موارد البلديات (مقابل تقدير بنسبة ٤٥٪ في عام ٢٠١٠) وتجاوزت في عام ٢٠١١ الموارد الخاصة (١١٢٪). وبالنسبة إلى بعض البلديات (على سبيل المثال بلدية القطار في القفصة)، تتجاوز تكاليف الأجور ٢٠٪ من موارد البلدية. وبالتالي، ساءت الحالة المالية، وأصبحت بلديات كثيرة عاجزة عن تمويل الرواتب والخدمات الأساسية. فقد ارتفعت مديونية البلديات، متجاوزة في عام ٢٠١١ قيمة ١٣ مليون دينار، ما يمثل أكثر من نصف مواردها الذاتية في العام نفسه (Hammami 2013).

٤٧
إن بعض المشاريع أو القرارات المتخذة على المستوى المركزي (الإدارة العامة للجماعات المحلية فيما يخص موضوع تحديث الإدارة، بالتعاون مع إدارات أخرى في المسائل ذات الاهتمام المشترك) تنطوي على تسديد نفقات محددة للبلديات التي تضطر للتقيّد بهذه القرارات.

في هذا الوضع الصعب، كانت تحويلات الدولة منقذة للبلديات (١٤٤ مليون دينار في العام ٢٠١١ و١٧٦ في العام ٢٠١٢). ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أنه تم، بموازاة هذه التحويلات، اتخاذ تدابير عاجلة لزيادة موارد البلديات الذاتية، مثل إلغاء سقف الضريبة المفروضة على المؤسسات المذكور أعلاه.

٣ آليات الإقراض للاستثمارات البلدية

يتم تنظيم الاستثمار البلدي على شكل برامج استثمار بلدية.^{٤٨} وهي برامج خماسية على البلديات التخطيط لها، وتؤدي فيها المصالح المركزية^{٤٩} دوراً هاماً عبر التأطير والتحكيم. وتمثل هذه البرامج المشاريع التي ترغب البلديات في تنفيذها ضمن نطاق صلاحياتها. ويستند النمط الكلاسيكي لتمويل هذه المشاريع إلى ثلاثة عناصر:

٤٨

إلا أنه باستطاعة البلديات اقتراح مشاريع خارج إطار برامج الاستثمار البلدي وتنفيذها، عن طريق اعتماد آليات أخرى (ميزانية البلدية، أو مجموع دعم الدولة).

■ التمويل الذاتي الذي على البلديات تأمينه من عائداتها الذاتية، وتختلف قيمته حسب طبيعة المشروع. وتجدر الإشارة إلى أنه بالنسبة إلى مجموعة من البلديات ضعيفة الموارد، تتكفل الدولة بكامل التمويل الذاتي.

٤٩

يقصد هنا بشكل أساسي الإدارة العامة للجماعات المحلية. في الواقع، تشارك جهات فاعلة أخرى في تحديد إجمالي حجم الاستثمارات البلدية (وزارة المالية) أو في مسائل القروض (صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية).

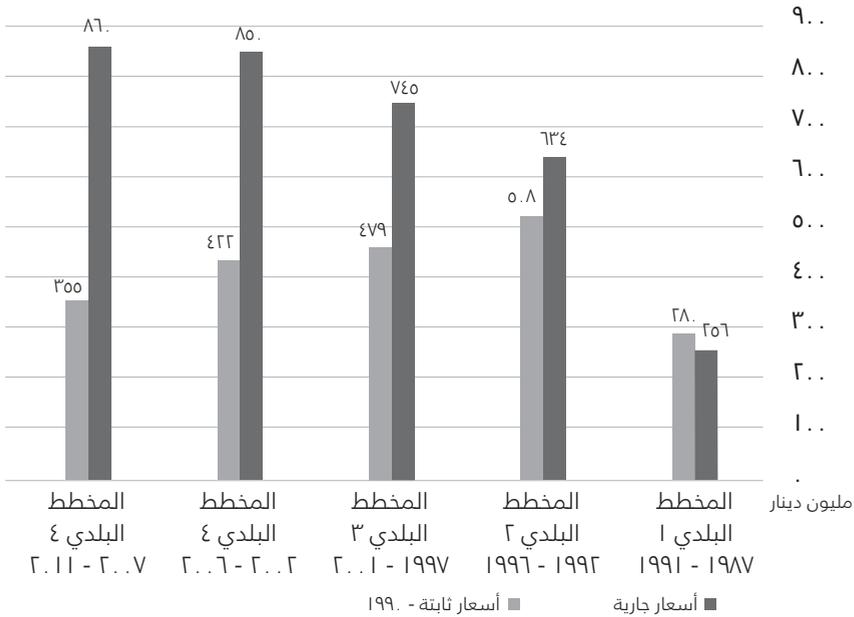
■ قرض تأخذه البلديات^{٥٠} من صندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية. هذه المؤسسة التي تقع تحت إشراف وزارة الداخلية هي المسؤولة عن الاستعراض المالي للمشاريع المقدمة من قبل البلديات وعن دراسة برنامج التمويل. ولقد تعرّض الصندوق للانتقاد بسبب عدم العدالة في معايير تعامله مع البلديات. فشرط الملاءة التي يفرضها الصندوق على البلديات قبل منحها أي قرض تجعل من البلديات الأكثر ثراءً المستفيد الأبرز من مساهمات هذه المؤسسة.

٥٠

إن حصة البلدية من الدعم نسبة إلى التكلفة الإجمالية للمشروع، ومعدل الفائدة وفترة تسديد القرض تحدد بموجب أمر ١١٣٥-١٩٩٧.

وفي مستوى الممارسة، اصطدم هذا التنظيم بمجموعة من الصعوبات: انخفاض إجمالي حجم الاستثمارات البلدية من منتصف التسعينيات (أسعار ثابتة ١٩٩٠). وبالتالي تراجع دور البلديات في مجال التنمية (انظر الرسم ١-٣). ويعكس هذا الاستنتاج مركزية النظام السياسي والاقتصادي.

رسم ٣-١ تطوّر مخططات الاستثمار البلدي ١٩٩٠-٢٠١١



المصدر Hammami 2013

- ابتداء من عام ٢٠٠٠، كثر عدد البلديات التي عجزت عن تأمين التمويل الذاتي اللازم لتنفيذ برنامج الاستثمار البلدي، مما أدّى إلى انخفاض معدل تنفيذ المشاريع، فأقل من ربع المشاريع (٢٢٪) حظي بالموافقة النهائية على التمويل في منتصف فترة المشروع.
- تبقى المقاربة القطاعية مهيمنة في تحديد الاستثمارات البلدية. وتندر الحالات التي يتم فيها التنسيق بين برامج البلديات المجاورة. ويندر أيضاً التنسيق بين برامج البلديات وبرامج الجهات أو القطاع الخاص. وهذا الوضع يقلل من كفاءة الاستثمار العام، كون الكثير من الاستثمارات يبقى بدون استغلال أمثل أو لا يلبي معايير واسعة النطاق. وهذا مثال المسالخ التي أنجزتها العديد من البلديات (ما يقارب ٢٠٠)، في حين أن وجود بعض المسالخ الموزعة بشكل مناسب (نحو ٢٠) يمكن أن يكفي لتغطية جميع الأراضي.^{٥١}
- تسجل تباينات ملحوظة في موارد البلديات، ولاسيما بين بلديات المدن المركزية والبلديات الموجودة عند الأطراف. وأدت طريقة تخصيص تحويلات الدولة التي تستند إلى معدلات الضريبة على العقارات المبنية إلى زيادة هذه التباينات، إذ إن البلديات التي تواجه صعوبات في توفير خدمات عالية الجودة لديها معدلات استرداد محدودة، مما يؤدي إلى تقليل قيمة التحويلات من الدولة، ويجعل وضع البلديات أكثر هشاشة.
- إزاء الصعوبات المالية التي شهدتها بعض البلديات، اتجهت الدولة نحو تبني سياسة الدعم الشامل.

٥١

مثال قدمه مدير عام الجماعات المحلية خلال مقابلة أجريت معه في شهر أيار ٢٠١٣.

خلاصة

على الرغم من وجود إطار قانوني متطور لنظام الجباية المحلية، تبقى الموارد الذاتية بالبلديات محدودة، وهي تختلف بين بلدية وأخرى. أما التحويلات التي تقوم بها الدولة، حتى لو ارتفعت، فهي تبقى غير كافية مقارنةً بأعباء البلديات. ويشهد حجم الاستثمارات البلدية تراجعاً نسبياً، وتعرض آلية التمويل الاستثمارية لتشوهات أدت إلى تباينات كبيرة بين البلديات.

مما لا شك فيه أن منح صلاحيات جديدة للبلديات سي طرح مشكلة الموارد التي ستوضع في تصرف البلديات (الضرائب/التحويلات). كما أن القضايا ذات الصلة بتمويل عملية تحويل المناطق غير البلدية حالياً إلى بلديات ستفرض مشكلة ضخمة. وعلو على ذلك، سيشكل النظام الواجب وضعه لإدارة التوزيع العادل وتحويلات الدولة قضية تحتاج إلى معالجة، مع خطر نشوء التوترات السياسية ذات الصلة بالمطالب المحلية.

الخاتمة

بالإضافة إلى الخلاصات الواردة في الأجزاء الثلاثة من هذا التقرير، يبدو من المهم التركيز على أربعة جوانب أساسية تمثل أبرز تحديات المرحلة الانتقالية وبعدها المرحلة الإصلاحية.

يكن الرهان الأول في الانتقال من المجال السياسي (تحديد المبادئ التوجيهية في الدستور) إلى المستوى الإداري (إعداد النصوص التشريعية والآليات). إلى أي مدى ستقوم الجهات الفاعلة في الإدارة بتنفيذ المبادئ الطموحة جداً التي نصّ عليها مشروع الدستور؟

أما الرهان الثاني فيمكن في إجراء النقاش حول الإصلاح المتعلق بإرساء اللامركزية. فإذا كانت النيات الخصوصية ذات الشرعية الضعيفة اليوم تجد صعوبة في إسماع صوت المدن والجهات، سيكون الوضع مختلفاً جداً بعد أول انتخابات محلية، وهي ستجري على الأرجح عند انطلاق العملية الإصلاحية. كيف ستفاعل الهيئات الجديدة المنتخبة مع إصلاح مئتمّم به وهو يعينها في المقام الأول؟ هل سيصل إجماع الطبقة السياسية حول المبادئ الواردة في مشروع الدستور إلى المستوى المحلي، أو أن الفوارق الجهوية والمحلية ستدفع بالقوى المحلية إلى اعتماد مواقف مختلفة؟

الرهان الثالث هو أيضاً جهوي، ويتعلق باستعداد وجهوزية مختلف المدن والمناطق للحاق بركب الإصلاح. ويكمن أحد الأخطار الرئيسية في احتمال تضخم الفوارق، حيث ستنتج مدن أكثر من سواها في 'فهم' المنطق الجديدة فضلاً عن إدارة الخدمات الحضرية والاضطلاع بها بشكل أفضل.

ويتصل الرهان الرابع بالمهارات اللازمة لمرافقة هذه العملية، على الصعيدين الوطني والمحلي. فالى جانب القضايا التقنية والمالية، يتطلب إحياء المناطق، وتسيير العمليات التشاركية وإدارة الشراكات المحلية (العامة/العامة والخاصة/العامة) دراية لا يتمتع بها سوى عدد محدود من المحترفين والموظفين الإداريين. وسوف تكون استجابة نظام التعليم الجامعي ونظام تدريب موظفي الإدارة عنصراً مهماً في تنفيذ هذا المسار.

المراجع

الكتب والتقارير

Arfaoui, K. 2011. *Les Élections Politiques en Tunisie de 1981 à 1956, Colonialisme et Libertés Politiques*. Paris: L'Harmattan.

Belhédi, A. 1989. 'Le Découpage Administratif en Tunisie.' *Revue de Géographie du Maroc* 13, no. 2: 3-25.

Bellakhal, M. 2012. 'Bizerte: les Groupements d'Eau en Grand Péril.' *Investir en Tunisie*, 9 Novembre, http://www.investir-en-tunisie.net/index.php?option=com_content&view=article&id=17027.

Ben Rebah, M. 2008. 'Cartographie Dynamique et Investigation Territoriale: le Cas de L'Évolution du Découpage Administratif Tunisien.' Thèse de Doctorat de géographie. Université Paris Diderot Paris 7 et Université de Tunis.

Bennasr, A., et É. Verdeil. 2009. 'Gestion Publique de l'Eau Potable, Développement Urbain Durable et Majel-s (Citernes D'eau pour l'Eau de Pluie) à Sfax en Tunisie.' *Flux*, no. 76-77: 38-50.

Chabbi, M., et H. Abid. 2008. 'La Mobilité Urbaine dans le Grand Tunis: Évolutions et Perspective.' *Plan bleu*. Mai.

Dafflon, B., et G. Gilbert. 2013. 'L'Economie Politique et Institutionnelle de la Décentralisation en Tunisie: Etat des Lieux.' Rapport de la mission de la Banque Mondiale d'appui au secteur du développement urbain et régional en Tunisie, Juillet.

Haj Taieb, R. 2010. 'Les Projets de Sfax dans le Domaine de l'Economie d'Energie.' Séminaire ANME, 26 Octobre.

Hammami, M. 2013. 'Situation Des Communes: Besoins de la Phase Actuelle et Perspectives de la Décentralisation.' *Journée de débat sur l'opérationnalisation de la décentralisation*, Janvier.

Tizaoui, H. 2009. *La Privatisation du Service de la Collecte des Ordures Ménagères en Tunisie: la 'Good Gouvernance' ou 'la Mise a Niveau des Villes Tunisiennes, Etude de Cas: La Commune de Hammam el Chott,' Terrains et Échelons de la Gouvernance: Expériences en France et au Maghreb, éd. par Jean-Marie Miossec.* Paris: L'Harmattan.

Touzi, S., B. Barraqué et S. Treyer. 2010. 'Le Service de l'Eau Potable en Tunisie.' *Tiers Monde* 203, no. 3: 61-80.

Zaghouani, F. 2013. 'Tunisie: Eau potable - Un Approvisionnement de Plus en Plus Difficile.' *La Presse de Tunisie*, 29 Avril.

مراجع أخرى

'Deux Prêts de 358 Millions de Dinars Accordés par le Japon à la Tunisie.' 24 Janvier 2012. *Directinfo*, <http://directinfo.webmanager-center.com/2012/01/24/deux-prets-de-358-millions-de-dinars-accordés-par-le-japon-a-la-tunisie/>

'Gabès: Un Groupe de Jeunes sans Emploi Coupent Partiellement L'Eau Potable.' 2011. *La Presse de Tunisie*, 12 Avril.

'La Participation Privée dans les Infrastructures en Tunisie.' 2004. Ministère du Développement et de la Coopération Internationale, Banque Mondiale et programme PPMI. Vol. 1 of 3, 30757.

'Tunisie: la SONEDE va augmenter les Tarifs de L'Eau Potable.' 2013. *Tunis Tribune*, <http://news.tunistribune.com/?q=node/1825>.

الفصل الثاني

المغرب:

حبال مشدودة إلى المركز

علي بوعبيد وعزيز العراقي

تنويه

حافظنا في هذا الفصل على المصطلحات كما هي مألوفة في القانون المغربي وفي الدارج المغربي لتكون منسجمة مع الروح العامة للبحث، وأثرنا أن نضع للقارئ المشرقي المعنى المقابل لأكثر المصطلحات شيوعاً في هذا السياق، وفيما يلي أهم المصطلحات الواردة في البحث والتي يستخدم المشرقيون مصطلحات بديلة لها:

- لا محورية: لا حصرية.
- جهوية: مناطقية أو اقليمية
- التنظيم الترابي: التنظيم المدني .

مقدمة

يشغل هذا الفصل وفق المحاور المختلفة التي وردت في الشروط المرجعية لهذا البحث، حيث يتناول القسم الأول التطور التاريخي الذي شهدته بنية المؤسسات الترابية في المغرب، فيما يعطي القسم الثاني لمحة عامة عن التدبير الحضري من خلال الخدمات الأساسية التي توفرها الجماعات الحضرية، بينما يستعرض القسم الثالث حالة النظام الضريبي المحلي والموارد البشرية والمالية للجماعات الحضرية في وجه الوصاية، وأخيراً، القسم الرابع الذي يعرض لحالة محددة عن التنظيم الترابي فضلاً عن لمحة موجزة عن مشاركة المواطنين. وسيتعمق القسم الثاني في القاعدة التي يتبناها الفاعلون الترابيون لتوفير الخدمات الحضرية وللتخطيط الحضري. سيجاول المؤلفان تجاوز طبيعة الفاعلين الترابيين وشرعيتهم للتطرق الى تحركاتهم وطريقة عملهم. هذه دراسة لحاكمية¹ ميشال فوكو، و'المساطر التقنية للسلطة'، وتحليل لكيفية تحريك الفاعلين للقانون في إطار التفاعلات الاجتماعية.²

¹ هو نهج 'يفترض أن يدرج في قلب التحليل ليس من مبدأ القانون وحسب، ولا أسطورة السلطة، بل الممارسات المعقدة والمتعددة 'للاكمية' والتي تنطوي، من جهة، على أشكال عقلانية، وإجراءات تقنية، وأدوات يمكن أن تمارس من خلالها، ومن جهة أخرى، على رهانات استراتيجية تجعل من أوامر السلطة الضامنة لها في الميدان، علاقات غير مستقرة وقابلة للتراجع' (Foucault 1994).

أولاً تطور التنظيم الترابي في المغرب

ينبع الإطار التحليلي المطروح من فرضيات وردت في الشروط المرجعية. ومن خلال أسلوب منهجي، نسعى إلى رسم إطار للقراءة يسمح لنا بفهم الفرضيات الموضوعية على ضوء مراحل تسلسلية نادت بإصلاح التنظيم الترابي في المغرب. ولاستكشاف هذه الفرضيات نقترح محاولة إجراء توصيف تقاطعي لأبرز معالم الإصلاحات التي وضعت تحت راية اللامركزية، فضلاً عن الاستخدامات التي نتجت عنها. وتستند فرضيتنا الأولية إلى فكرة مفادها أن بنية الدولة الوجودية والمركزية في المغرب، على غرار العديد من الدول، توصي بتقييم التغييرات الحاصلة على الصعيد الاستطراذي والسياسي والمؤسساتي في مجال التنظيم الترابي، وذلك انطلاقاً من اعتبارين رئيسيين:

- الأول يتصل بمعيار التحديث الذي تجسده اللامركزية وبعبارة أخرى، كيف وبأي شكل نجحت المرجعيات القانونية المكتوبة في الاتصال والتأثير في هذا المجتمع القبلي المشبع بثقافة الخطاب الشفهي؟
- أما الاعتبار الثاني فيحيل إلى طريقة التنظيم الترابي، وبالتالي يشير إلى دائرة التوازن في رسم الحدود بين الدولة وممثليها من جهة، والجماعات الترابية المنتخبة من جهة أخرى. وتبقى محددات هاتين الفئتين من الفاعلين في التنظيم الترابي وتقييم موقعهما إحدى السمات المميزة التي تعكس فعالية اللامركزية في بلد وحدوي مثل المغرب.

هذا هو إطار القراءة التوضيحي الذي يحاول المؤلفان من خلاله تقييم التغييرات الحاصلة في النظام الترابي. مع العلم بأنهما سيكتفیان بالتركيز على الاعتبارات الغالبة، علماً أنها تستحق التوسّع فيها أكثر، لكن إطار هذا البحث لا يسمح بذلك.

1 التنظيم الترابي للمغرب

المغرب بلد وحدوي حيث يتمحور التنظيم الترابي فيه حول ركيزتين تضمنان التنسيق المؤسساتي بين المجالات الترابية. تنصوي الركيزة التقليدية تحت راية الدولة وتجسد سلطتها، حيث تؤلف سلسلة تنازلية تبدأ من الخدمات المركزية التي تؤمنها وزارة الداخلية وصولاً إلى شبكات القرب التي تتميّز بها الإدارة الترابية صاحبة السلطة. وعلى هامش هذه الإدارة، نجد أيضاً امتدادات للدولة محلياً والتي تمثلها المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية المنتشرة على الصعيد الترابي. أما الركيزة الثانية لهذا التنظيم فهي الهيئات المحلية المنتخبة وفقاً لمقتضيات تطورت وتقدمت على هوى موجات اللامركزية التي شهدتها المغرب.

٢ من هنا، نحن نخرط بالكامل في نهج آلان بوردين، وماري بيار لوفوفر وإيريس ميليه الذين يتعاطون مع القانون على شكل نشاط اجتماعي إنطلاقاً من ظروف عملية (...) عند النظر في القانون من منطلق السياقات المحلية وكيفية استخدامه من قبل الفاعلين، ويفقد القانون صفة الأداة البحثية ليشكل إطاراً معقداً من القيود والموارد دائم الحركة، ليس فقط قابلاً للتأويل وحسب، بل أيضاً كداعم للتطلعات والمعتقدات (Bourdin, Lefeuvre et Melé 2006).

١.١ التمثيل الترابي المنتخب

على صعيد الهيئات المنتخبة، يضم المغرب ثلاثة مستويات من الجماعات الترابية التي تتداخل مع بعضها البعض:

الجهات، والبالغ عددها ١٦، تأسست في العام ١٩٧١ على شكل دوائر جغرافية بسيطة. أحدثت على شكل جماعات محلية بموجب الدستور وهي منظمة بموجب ظهير^٣ وتم تقطيعها بموجب مرسوم^٤. كان يخضع هذا التقسيم لمنطق وظيفي بحت بطبيعته (تجمّع العمالات والأقاليم لتشكل دوائر للإشتغال) من غير أن يخلف ذلك أي نتائج واقعية نظراً لهشاشة المكانة التي يكتسبها الكيان الجهوي. وتنقسم الجهات الى عمالات وأقاليم. يطلق على هذه الجماعات اسم أقاليم في المناطق ذات الأغلبية القروية والبالغ عددها ٦٢، وتسمى عمالات في المناطق ذات الأغلبية الحضرية وعددها ١٣. وكما سنرى فهي أيضاً تدخل ضمن مجال عمل الدولة.

٣

هو مرسوم ملكي لديه قوة القانون.

٤

جرى تنفيذ عدة عمليات تقسيم بموجب مرسوم، آخرها يعود الى العام ٢٠٠٩.

ونجد داخل هذه التجمعات الترابية الأخيرة الجماعات والمقسّمة بدورها الى جماعات قروية وعددها ١٢٩٨، وجماعات حضرية التي كان عددها ٢٤٩ في العام ٢٠٠٩ مقابل ٥٠٠ بعد الاستقلال (١٩٥٩)، ثم ٨٠٠ في العام ١٩٧٦. و تعود الزيادة في عدد الجماعات الحضرية بشكل خاص الى حجم النمو السكاني. لم يصبح المغرب ذو غالبية حضرية سوى مؤخراً، وتتمتع كل جماعة بمكانة خاصة بها.

٢.١ التمثيل الترابي للدولة

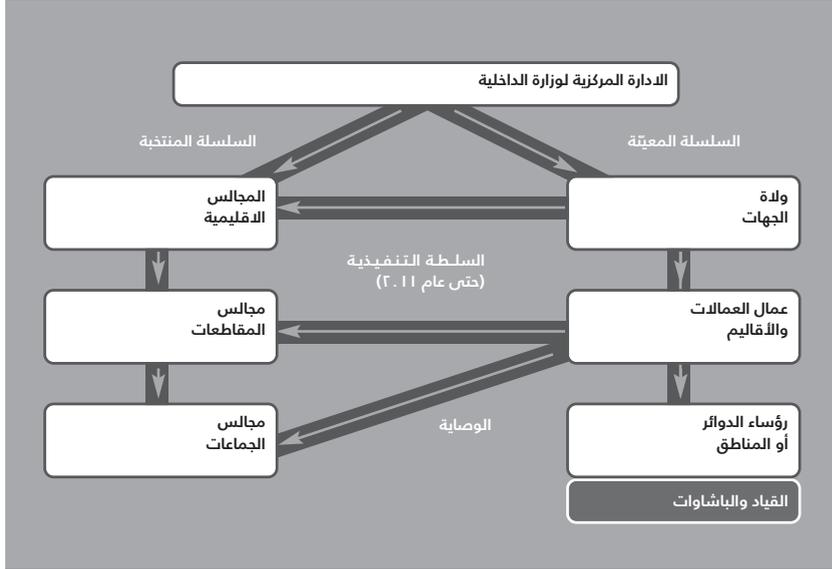
على مستوى الدولة، تقوم الإدارة الترابية عبر ممثليها الذين يتأرّسهم والي بالنسبة للجهة وعمال في الأقاليم أو العمالات، على نظام تشبيك محدود جداً يعتمد على التنظيم التالي: تحت سلطة العامل المكلف بتنفيذ القوانين والسهر للحفاظ على النظام العام، نجد بين المسؤولين في السلطة رئيس الدائرة الذي يطلق عليه إسم القائد الممتاز (رئيس الدائرة في العالم القروي) ورئيس المنطقة (باشا في المناطق الحضرية) وهما يشرفان على أنشطة القيادة ورؤساء الدوائر الحضرية التابعين لدوائرههم. ويخضع لسلطة القادة والباشوات مساعدوهم في السلطة وهم الشيوخ في الجماعات القروية والمقدم في الجماعات الحضرية، وهم الذين يتعاطون مباشرة مع السكان على مستوى الدواوير والأحياء على التوالي.

يمارس هؤلاء المسؤولون، بصفتهم ممثلين عن الدولة، صلاحيات الشرطة الإدارية، ولهم صفة ضابط الحالة المدنية. أما القائد الذي لديه مثلاً صفة مسؤول في الشرطة القضائية، فهو مكلف بالحفاظ على النظام العام. ويحدّد الميثاق الجماعي واجباتهم في الشرطة الإدارية (الحفاظ على النظام والسلامة العامة على التراب الجماعي؛ الجمعيات، والتجمعات العامة والصحافة؛ الانتخابات؛ النقابات المهنية؛ نزاعات الشغل؛ تنظيم ومراقبة نشاط الباعة المتجولين على الطرقات العامة، مراقبة محتوى الملصقات الإعلانية واللوحات الإعلانية واللافتات، والرقابة على الأسعار، وتنظيم تجارة الكحول، الخ.)

هذه السلطة التي يمارسها موظفو الدولة على المجالات الترابية تسمح بمتابعة نشاط الجماعات الترابية ومجالسها بشكل شبه يومي. ويتم إخطار السلطة المحلية باجتماعات اللجان حيث تشارك في كل منها إنطلاقاً من دورها القانوني في ذلك بحيث تلعب دوراً استشارياً. كما تشارك في لجنة طلبات العروض. ولا يقتصر حضور السلطة المحلية بعد إبلاغها بجلسات المجلس بل يمكنها أيضاً المطالبة بإدراج نقطة أو نقاط في جدول أعمال الدورات. ويمكنها أيضاً أن تتدخل في مناقشات المجلس.

هذا التأطير المؤسساتي المزدوج في تنظيمه وعملية سيره يدخل في أساس النظام الترابي. فهو يشكل الهندسة المؤسساتية للتراب ويأخذ بعين الاعتبار الرهانات المرتبطة بالحدود والتي يعطي تنظيمها في الزمان والمكان فكرة عن حجم الإصلاحات الجارية في مجال اللامركزية واللامركز في المغرب.

رسم ١-٢ التنظيم الاقليمي: الوصف



٥
المخزن هو سلطة مركزية في خدمة النظام الملكي حيث يعتمد على شبكة إدارة معقدة مباشرة وغير مباشرة تستند إلى تشعبات اجتماعية، وولاءات وتحالفات مختلفة. تاريخياً، تم بناء المغرب المعاصر بهذه الطريقة. ولا يزال شكل الحكم هذا يحرك حتى يومنا هذا بعض أجهزة السلطة المغربية. وتبقى العلاقة بين الدولة والمخزن حميمة ومعقدة.

المصدر المؤلفان

٢ أبرز التحولات في النظام الترابي: السمات البارزة والتطورات

تاريخياً، تعود المحاولات الأولى في إرساء اللامركزية في المغرب إلى بداية نظام الحماية. ويؤكد البعض على التضارب القائم في علاقات النفوذ بين المحيط القبلي المتمرد نوعاً ما والسلطة المركزية المخزنية^٥ وذلك من أجل الإشارة إلى التوتر الدائم على الصعيد الاجتماعي والمؤسساتي بين دينامية مؤيدة للمركزية (التوجه الجاذبي) ورغبة في الحكم الذاتي (التوجه النابذ) (Hoffman 1967 et Terrasse 1949). لكن تبين أن الإدارة الاستعمارية الفرنسية التي اعتمدت على الوضع القبلي لبيسط سلطتها، قد أخذت من خلالها سياستها الترابية (Rachik 2008) بالتوازن بين روابط الدم وروابط الأرض حيث استبقت عملية زوال المجموعات القبلية الكبرى. وقد أدخلت المفهوم الترابي في حين أن اللامركزية المغربية كانت ترتكز قبل الاستعمار على مفهوم القرابة والقبيلة (Brahimi 1999).

من الناحية الترابية، ركّز نظام الحماية جهوده على المستويين المحلي والجهوي. وبذلك تم إرساء النظام البلدي ذو الطابع العصري، حيث سيطلق ما يشبه مشروع اللامركزية تحت الطلب. ويكمن الهدف الرئيسي في تفادي نفور السكان المتمردين الموجودين في المناطق الحضرية (فاس عام ١٩١٢، اللجان البلدية في المدن الساحلية عام ١٩١٣، نظام خاص للدار البيضاء عام ١٩٢٢ ونظام حول المراكز المحددة والمراكز المستقلة عام ١٩٥٤)، أو الجماعات الإثنية القروية التي كانت متمسكة بالحفاظ على تقاليد الإدارة الذاتية الخاصة بها (نظام الجماعات الإدارية عام ١٩١٦ للإدارة الذاتية).

تزامن وضع هذا النظام مع سن أول قانون مكتوب للبلديات، إلا أنه لم يمنح سوى مكانة استشارية لبعض الجمعيات العامة المحلية وقد اقتصر على مجموعة من المدن والجماعات القروية، في حين أن 'قانون المؤسسات المحلية' كان يستند قبل ذلك وإلى حد كبير إلى العادات والتقاليد (العرف) وليس إلى القانون المكتوب. بشكل عام، من الصعب أن نعطي صفة 'اللامركزية' لهذه التجربة مع البلدية، لأنها أتت على شكل لامركزية ذات هندسة متغيرة. أضف إلى ذلك أن الجمعيات العامة المحلية لم تكن تتمتع سوى بصفة استشارية. وفي الخمسينيات فقط سعى نظام الحماية إلى احتواء الاحتجاجات الوطنية المتصاعدة من خلال منح الجماعات المحلية صفة تداولية تدعمها أنظمة انتخابية. لكن هذا النظام لن يطبق خلال فترة الحماية بل سيكون مصدر إلهام لصانعي الاستقلال كما سنبين لاحقاً. يعتبر المستوى الجهوي قديماً نسبياً في المغرب وهو يسبق نظام الحماية. ونجد مظاهره الأولى في التنظيم المخزني القديم، لأن سلاطين المغرب قاموا في عدة مراحل بتقسيم البلاد إلى عدة 'ولايات ترابية' أوكلوها لأشقاء السلاطين أو أبنائهم ممن أداروها بشكل يسمح بالاستفادة من الهويات الجهوية وضمن الوحدة عبر هذا المزج التمايزي الجهوي.

بعد ذلك، عمد نظام الحماية إلى تنظيم المغرب ضمن مناطق مدنية وأخرى عسكرية: المناطق العسكرية حيث العلاقات متوترة أكثر والمناطق المدنية في ما سمّي لاحقاً بالمناطق السلمية. ولكن هذه التراتبية الإدارية لم تكن تنبع من منطلق اللامركزية.

١.٢ أبرز ملامح التنظيم الترابي في المغرب المستقل

يمكن التمييز بين ثلاث مراحل رئيسية في التنظيم الترابي. ويعود هذا التقسيم المرهلي الى الحلقات السياسية التي مرّ بها المغرب منذ استقلاله. في الواقع، نحن نعتبر أن الإصلاحات ذات الصلة بالتنظيم الترابي، منذ الاستقلال حتى 'الربيع العربي'، لا يمكن فصلها عن التطورات السياسية التي تبررها وتعطيها معنى بارزاً، وهي تطورات تتجاوز الجانب القانوني والمؤسساتي. وما يهيمن على هذه الرهانات في الأساس هو صراع حول الشرعية سيسعى الى هيكلة المنافسة السياسية الميدانية انطلاقاً من تعريف المؤسسات السياسية في الدولة المغربية المستقلة. وهذا الصراع قائم بين فاعلين رئيسيين في استقلال المغرب، هما النظام الملكي من جهة والأحزاب الوطنية من جهة أخرى.

أ عند الاستقلال، احباط سريع للميول نحو اللامركزية (المرحلة الأولى) تمتد المرحلة الأولى بشكل عام من فترة الاستقلال حتى منتصف السبعينيات. وقد هيمن على تلك الفترة نزاع مفتوح بشأن شرعية المؤسسات السياسية. ويمكن التمييز بين مسارين متسلسلين خلال هذه المرحلة. حيث سيؤسس استقلال المغرب في العام ١٩٥٥ لمسار أولي يعكس الرغبة في تحقيق اللامركزية كأساس لبناء المغرب الحديث. هذا المسار الأول والقصير جداً (١٩٥٦-١٩٦٠) يتزامن مع سياق الحماس في فترة ما بعد الاستقلال التي حمل رايتها الجناح التقدمي للحركة الوطنية. وتجلّى الرهان في شقين: استكمال الوحدة الترابية للمغرب، ووضع الأسس السياسية المؤسساتية للمغرب الحديث، بعيداً عن الهياكل التقليدية الإقطاعية والقبلية التي تميز بها المجتمع المغربي والتي تعمّد نظام الحماية الحفاظ عليها.

سيتبلور المسار الأول بإجراء أولى الإصلاحات الجماعية المحلية التي عبرت عن الرغبة في التحديث من خلال القانون، مع إرساء نظام الحريات المحلية في أعقاب سن قانون الحريات العامة في العام ١٩٥٨. وسوف يتم بعد ذلك أول تقطيع جماعي في العام ١٩٥٩. ومع تعميم ممارسة اللامركزية في كافة التراب الوطني، سوف ينتج عن هذا التقسيم ٨٠١ جماعة. وسوف يستند هذا التقطيع الى منطق حديث للأجراً الترابية في بناء الوحدة الوطنية على حساب المنطق القبلي.

بعد ذلك، سيلي هذا التقطيع اعتماد أول قانون جماعي يعتمد انتخاب المجالس المحلية بالاقتراع العام المباشر بدون تمييز على أساس الجنس أو الدين، بدلاً من تعيين أعضاء المجلس وهو أمر كان مقبولاً على نطاق واسع. أخيراً، سيؤدي وضع أول قانون جماعي والذي صدر عام ١٩٦٠ الى إعطاء إطار قانوني ومؤسساتي للامركزية وسيلي ذلك تنظيم أول عملية انتخابات جماعية. أما مداوات المجالس والتنفيذ فستخضع لنظام مزدوج برأسين حيث يحتفظ ممثلو الدولة بالرقابة على أعمال المسؤولين المنتخبين محلياً.

هذا المسار الأول يفرض استنتاجين. الأول هو أن الفاعلين السياسيين اعتبروا منذ اللحظة الأولى أن الميدان الجماعي هو المكان الأمثل لبناء المغرب الحديث. ومن هذا المنطلق، لا بد من أن نشير الى أن اعتماد النصوص التأسيسية

يأتي في أعقاب صدور قانون الحريات العامة في العام ١٩٥٨ والذي يشير إلى الطموحات في مجال الحريات المحلية المرافقة لهذا المسار. ويرتبط الاستنتاج الثاني بالمقاومة التي اعترضت طريق هذا التوق الى الحداثة. فهذه الأخيرة هي جزء لا يتجزأ من الصراع على الشرعية الذي سيظهر بشكل واضح على الساحة السياسية في المغرب المستقل. في الواقع، هذا الصراع كان موجوداً منذ البداية وبشكل كامن. فقد حرص النظام الملكي، عند تشكيل أولى حكومات ما بعد الاستقلال، الى سحب حقيبة وزارة الداخلية، وبالتالي التنظيم الترابي، من قبضة التيارات التحديثية من أجل الاستمرار في وضع اليد على آليات إعادة إنتاج النخب، ولاسيما في المناطق القروية على مثال ما كان يفعل نظام الوصاية في هذا المجال.

وعليه، فإن إقامة سلطة تنفيذية ثنائية بين المنتخبين وممثلي الدولة بموجب القانون الجماعي الأول أتت لتؤكد على هذه الرغبة في احتواء الحريات المحلية ضمن الحدود التي تتحكم فيها الدولة. أما الحجة وراء هذا الخيار فهي عدم استعداد النخب المحلية لممارسة قدر أكبر من الاستقلالية في التدبير الذاتي، لاسيما أن اختيارها لم يعد يجري من خلال استقطاب الأعيان بل عن طريق الانتخابات. كان الهدف من هذا التحكم تدريب النخب على التدبير العمومي المحلي في مرحلة أولى. وسنرى أنه سيصمد لعقود طويلة وسيتجسد بقوة عبر إنشاء أقاليم وعمالات ضمن المسار الثاني.

ويأتي المسار الثاني في هذه الدورة السياسية الأولى ليحبط كافة الآمال التي نشأت في أعقاب الاستقلال وهي التوصل الى صياغة اطار قانوني حديث للامركزية. وبدأ هذا المسار مع إقالة الحكومة المسؤولة عن هذه الابتكارات المؤسساتية ووصول الملك حسن الثاني إلى السلطة. فغرق المغرب في حقبة سياسية جديدة يهيمن عليها النظام السلطوي وما رافقه من تدابير قامعة للحريات الفردية والجماعية.

على المستوى الترابي، عمل النظام الملكي (الذي أدرج الحكومات المحلية وإدارتها الحرة بشكل رسمي في الدستور الأول) في الممارسة على صعيدين: سعى، من خلال تعبئة الموارد التقليدية (الهيئة الدينية وسيطرة الجيش)، الى إعطاء ضمانات للأعيان والنخب الريفية للحصول على دعمها بالمقابل (Leveau 1976)، لكنه في الوقت ذاته، استعمل وسائل المراقبة للسيطرة على البيروقراطية المركزية الناشئة (من خلال الزبونية) الحاملة لمشروع الحداثة اللازم لبناء الدولة. هذه التطورات التي كانت أبعد من أن تستكمل أول محاولة لتطبيق اللامركزية التي دشنها الاستقلال، شكّلت عودة إلى الوراء في مجال الحريات المحلية. وسيؤدي إعلان حالة استثناء لن تنتهي إلا في السبعينيات الى وقف أي تقدم على صعيد اللامركزية. وبالمقابل، ستستمر الإدارة الحاكمة بتعزيز سلطتها على كامل التراب الوطني. إذاً يمكن ربط هذه الفترة الطويلة من تاريخ المغرب المعاصر بحالة إنكار للامركزية. وستتقل المنافسة الانتخابية في الانتخابات الجماعية الأولى تصادم الشرعيتين المتنافستين (النظام الملكي/أحزاب الحركة الوطنية) الى الساحة المحلية على خلفية تفاقم شديد لحالات التوتر.

٦

محمد الإبراهيمي،
الذي لا يتردد في
الإشارة إلى أن الدولة
هي أيضاً لم تكن
مستعدة لمثل هذه
المسؤوليات
(Brahimi 1999).

ستكشف هذه الصورة عن عدم جدوى البناء القانوني والمؤسساتي (اعتماد أول دستور وتوثيق الإدارة المحلية فيه...) بشكل عام، وبشكل طبيعي عن أبعاد المقتضيات القانونية ذات الصلة بالجماعات المحلية. هذا الإطار المعياري الجديد سيأتي لخدمة أهداف رسمية ظاهرية عوضاً عن تكوين مرجعاً للعمل على المستوى العام. لقد أدى إعلان حالة الإستثناء مع تجميد المؤسسات السياسية ابتداءً من العام ١٩٦٥، والحفاظ على التعددية السياسية ظاهرياً،^٧ وقيام الجهاز السياسي الأُمّني في وزارة الداخلية بوضع يده على كامل التراب الوطني بحجة إنقاذ المؤسسات وبخاصة النظام الملكي، إلى إبعاد أي نقاش بشأن اللامركزية عن جدول الأعمال.

ب وضع قانون حول اللامركزية بشكل تدريجي (المرحلة الثانية)

تمتد المرحلة الثانية من تاريخ المؤسسات المحلية من منتصف السبعينيات حتى اغتلاء الملك محمد السادس العرش في العام ١٩٩٩. وهي تتصادف مع افتتاح دورة سياسية جديدة حيث تستعيد المؤسسات السياسية مكانتها. وبعد إجهاض أول محاولة بسبب التوتر السياسي، شكّل اعتماد الميثاق الجماعي عام ١٩٧٦ نقطة تحول في مسار اللامركزية. اتخذت شكل عربون ثقة وحسن نية من جانب النظام الملكي، وتحولت إلى أحد رموز حركة التجدد السياسي حول الوحدة الوطنية ومؤسسات المملكة. سترافق هذا الإصلاح مع مجموعة من النصوص القانونية الجديدة المكّلة التي ستعدّل طيلة هذه الفترة الأحكام المتعلقة بالمستوى المحلي بشكل تدريجي، وستؤثر بالقدر نفسه على مستويات الأقاليم و العمالات من جهة، وعلى المستوى الجهوي من جهة أخرى. في ما يلي بعض المساهمات الرئيسية قبل تقديم بعض الأفكار حول القانون الجديد للامركزية والعلاقات بين الدولة والمؤسسات المنتخبة.

المستوى الجماعي، القوة الدافعة نحو اللامركزية

تعزى أبرز التطورات التي تنعكس في ميثاق العام ١٩٧٦ إلى ثلاثة تحولات: نظام من الصلاحيات أوسع نطاقاً من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حدوده الوحيدة تقنية ومالية بطبيعتها؛ إنشاء مكتب تنفيذي جماعي يتمتع بمسؤولية جماعية، تعززه شرعيته الانتخابية المباشرة، ويعيّن من بين أعضائه رئيس المجلس؛ هيئة تداولية تصوّت سنوياً على الحساب الإداري ولديها سلطة إقالة رئيس الجماعة خلال فترة ولايته بالأغلبية المؤهلة. وهكذا فإن عودة السلطة التنفيذية المنتخبة، ولو أنها لم تتراجع عن نظام الثنائية، نظراً لصعوبة هذا الأمر غير أنها تميل التوازن بشكل طفيف لصالح المكتب ورئيسه. ولو أن عدم استقرار الأغلبية السياسية للمكتب يبقى وسيلة ضبط في يد الدولة التي تستغل تصنع الأغليات وتلغيها.

ستشهد حركة اللامركزية الأولى هذه انعطافاً ثانياً في عهد الملك محمد السادس مع اعتماد ميثاق جماعي جديد في العام ٢٠٠٢. سوف يحمل هذا الإصلاح عنوان توطيد اللامركزية أكثر من تعميّقها. إذاً، وبدون إدخال أي تغييرات

v

في هذا النظام السياسي، الملك 'يتلاعب بالنخبة عوضاً عن إرشادها'. هو يفرّق بين الفضائل من أجل إضعافها. هذا الدور يساعد ليس فقط على تفسير الإنشقاقات بل أيضاً تشكيل أحزاب جديدة (الحركة الشعبية، الأحزاب التي يطلق عليها اسم 'الأحزاب الإدارية'). تجدر الإشارة إلى أنه من حيث الخطاب السياسي، كان الملك هو المحيل والمدافع عن التعددية الحزبية؛ فالحزب الواحد لا يتكيف مع النظام الملكي من الناحية الهيكلية، (Waterbury 1975, El Mouddeh, Rachik et Tozy 2004).

على التوازن الترابي للسلطات، سيرسم الإطار القانوني الجديد حدودها الخارجية ونطاقها المعياري. ومن بين أبرز مساهمات هذا النص، لا بد من ذكر الخطوط العريضة للنظام الداخلي للمجلس الجماعي، وتحديد مجالات اختصاصاته والسلطة التنفيذية للجماعة مع إعادة تنظيم شروط وطرق ممارسة الوصاية على المجلس وعلى السلطة التنفيذية، وبعض الأحكام التي تهدف الى ترشيد إدارة المالية العمومية من خلال إدخال قواعد حول الشفافية والصرامة. وسيترك هذا الإصلاح بصمته في عملية وضع نظام 'وحدة المدينة' (مجلس المدينة مع مجالس للمقاطعات بدون شخصية قانونية وبدون استقلال مالي) للتجمعات التي تضم أكثر من ٥٠٠ ألف نسمة. وكان الهدف من هذا النظام تحسين الظروف لحكامه حضرية شاملة مع وضع حدّ للنقائص الملازمة لنظام المجموعات الحضرية (الذي أحدث على إثر أحداث الدار البيضاء سنة ١٩٨١) ولا سيما تداخل الاختصاصات، والفوارق الاقتصادية والمالية، وتشتت الموارد والجهود.

وفي سياق توطيد 'المكاسب' في مجال اللامركزية، حصلت موجة أخيرة من الإصلاحات في الميثاق الجماعي عشية الانتخابات الجماعية الأخيرة في العام ٢٠٠٩، حيث تم نهج بعض الإصلاحات للتعويض عن عدد من التشوّهات التي كانت تعيق قدرة الجماعات في ممارسة صلاحياتها. وقد سعى الإصلاح وراء الأهداف الرئيسية التالية:

- تحسين نظام الحكامة المحلية، مع إرساء نظام جديد لانتخاب رئيس المجلس الجماعي مما يضمن مزيداً من الاستقرار للسلطة التنفيذية.
- اعتماد المخططات الجماعية للتنمية كوثيقة أساسية للتخطيط الاستراتيجي وتعميمها.
- إدخال مفهوم نقل الاعتمادات التي تسمح للرئيس بنقل الموازنات من بند إلى آخر.
- التعاون بين الجماعات مع السعي لتشكيل مجموعات الجماعات من أجل إدارة مندمجة للتجمعات الحضرية الكبرى.

مستوى الأقاليم والعمالات: حلقة تنفيذية مشبعة من الدولة تتمتع الأقاليم والعمالات بموجب الدستور بمرتبة الجماعات الترابية وهو مستوى وسطي بين الجماعات والجهات. تشكّل هاتان المؤسستان حلقة نحو تحقيق اللامركز وحلقة أكثر رسمية نحو تحقيق اللامركزية. وبكونها إحدى حلقات اللامركز، فإن الأقاليم والعمالات هي قبل كل شيء تفرع للدولة على المستوى المحلي. يمكن القول إنها تساوي التراب اللامركز لوزارة الداخلية. لكن على هذا المستوى بالذات تنتشر معظم الخدمات الخارجية التي توفرها الدولة. وعلى هذا الأساس، هي بامتياز الحلقة التي تعمم فيها السياسات العمومية وهي المستوى الترابي حيث يجري تنسيقها من قبل المصالح الخارجية اللامركزية الخاضعة لسلطة العامل. يقوم بتسيير الأقاليم والعمالات، بصفتها إحدى حلقات اللامركزية، مجلس هو بمثابة جهاز تشريعي منتخب بالاقتراع غير المباشر ضمن هيئة من أعضاء المجالس المحلية وهيئة من الغرف المهنية. يشغل هذا المجلس تحت إشراف

العامل الذي يمثل السلطة التنفيذية للجماعة والتي تقع تحت سلطته إدارة الأقاليم والعمالات.

ويظهر هذا الدور المزدوج للإقليم أو العمالة في الصلاحية المزدوجة التي يتمتع بها العامل^٨ من حيث:

- مراقبة وتحفيز وتنسيق عمل مصالح الدولة المتواجدة في تراب الإقليم أو العمالة بصفته ممثلاً للحكومة
- سلطة تنفيذ مقرارات الجماعات الترابية في الأقاليم والعمالات.

في قلب فضاء المؤسسات الترابية، يعتمد سير هذا المستوى الإقليمي والعمالاتي لتنفيذ السياسات العامة بشكل شبه حصري وطبيعي على الموارد التي تحوّلها الدولة (بنسبة ٩٥٪). ويذهب الجزء الأكبر من النفقات، أي أكثر من ٨٠٪ منه إلى الموظفين وإلى الإدارة العامة. ويخصص الباقي للنفقات الاجتماعية (حوالي ٣٪) ولتنسيق الخدمات الخارجية للدولة (أقل من ١٪). هذا الجمود المالي يخفض من الحصة المخصصة لتنفيذ مقررات المجالس التداولية على هذا المستوى الإقليمي والعمالاتي.

يضم هذا المستوى الإقليمي أبرز الموارد البشرية الموجودة في الميدان من ناحية العدد ومستوى التأطير. بالإضافة إلى ذلك، تسمح السلطة الموكلة للعامل لتنسيق وتدبير أعمال مختلف الإدارات ومندوبيات الوزارات في الأقاليم والعمالات بتعزيز هذه القدرة على التدخل والاستجابة.

للأقاليم والعمالات اختصاصات عامة (التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) ومتضاربة مع صلاحيات الجهة مما يسمح لهذا المستوى بالتدخل في جميع المجالات، على الرغم من حصر بعض الصلاحيات به مثل العمل الاجتماعي، وتعزيز الشراكة بين الجماعات، وبناء وصيانة الطرقات في الأقاليم والعمالات، وإدارة نظام النقل العام في الأقاليم والعمالات.

في حالة الأقاليم والعمالات، يصعب الحديث عن لامركزية حقيقية، حتى ولو كانت المجالس المنتخبة تجسد قانونياً هذه المهمة. في الواقع، الشرعية الشعبية للهيئات المنتخبة شبه غائبة، وتبقى مسؤولياتها رمزية في الإجمال، فيما استقلاليتها المالية معدومة مقارنة مع المجالس البلدية. لقد اختارت الدولة عمداً جعل هذا المستوى في موقع مرحلي لعمل الإدارة المركزية، ووسيلة لرصد ومراقبة ممارسة الحريات الجماعية، وأداة أيضاً لدعم الجماعات القروية وللتوسط في علاقاتها مع أجهزة الدولة، وأخيراً وبوجه خاص مركز سلطة إقليمية يؤدي مهام الرقابة السياسية والدعم الاجتماعي.

في مشهد المؤسسات المحلية، لا تبدو الأقاليم والعمالات كحلقة تقود إلى اللامركزية بقدر ما هي حلقة لتنظيم اللامركزية.^٩ المؤسسة الإقليمية: 'صدفة فارغة' قديمة مرشحة للقيام بأدوار ريادية.

أنشئت الدوائر الجهوية^١ المعروفة بالجهات الاقتصادية ابتداءً من العام ١٩٧١، مع أهداف محددة من ناحية التخطيط والتوازن الترابي. ولن تتحول الجهات

٨

ينص الدستور الجديد الصادر في تموز ٢٠١١، على غرار الدستور القديم، على أنه 'ضمن الجماعات المحلية، ولاة الجهات وعمال الأقاليم والعمالات يمثلون السلطة المركزية. ونيابة عن الحكومة (...) ينفذون المقررات التنظيمية والمقررات الحكومية ويمارسون الرقابة الإدارية (...) تحت سلطة الوزراء المعنيين، ينسقون أنشطة الأجهزة اللامركزية للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سير عملها.'

٩

هكذا ينبغي تفسير بعد الضهير حول صلاحيات الوالي 'العامل' والذي صدر في العام ١٩٧٧ (والذي يكرس أيضاً هيئته)، أي من حيث التسلسل الزمني، في أعقاب الإصلاح الجماعي لسنة ١٩٧٦.

١٠

ضهير صادر في ١٦ حزيران ١٩٧١.

بموجب القانون من دوائر للتخطيط وإعداد التراب، الى رتبة جماعات محلية دستورية إلا سنة ١٩٩٧. ومن الواضح أن سياق الانفتاح السياسي قد ساهم الى حد كبير في هذا التطور (Brahimi 1997). وعليه، تم تقسيم التراب الوطني إلى ١٦ جهة تجمع بين عدة معايير تستند على نهج تنموي ووظيفي. ويتألف المجلس الجهوي المنتخب بالاقتراع غير المباشر لمدة ست سنوات، من ممثلين عن الجماعات، وممثلين عن مجالس الأقاليم والعمالات، وممثلين عن الغرف المهنية والاجتماعية والاقتصادية. يشغل السلطة التنفيذية في المجلس الجهوي الوالي، وهو ممثل الدولة ولو أنه مدعو لإحالة المقررات التنفيذية الى رئيس المجلس الجهوي للتوقيع عليها مسبقاً. ولا بد من الإشارة الى أن الاختصاصات الفضاضة والغامضة مع غياب تخصيص الموارد، والتأخير في وضع وثائق التخطيط التي لا تتمتع ببعد توجيهي، وأخيراً ضعف إشراك المؤسسة الجهوية في وضع السياسات العامة وتنفيذها، جميعها عوامل حالت دون تمكّن هذه الجماعة الترابية من التموضع بشكل استراتيجي. إن الواقع الجهوي بمعناه المادي والفعلي شبه غائب في المغرب، سواء على المستوى الوظيفي (مستوى التخطيط التنموي إعداد الترابي) أو على المستوى السياسي.

لا يزال الواقع الجهوي المغربي كما تجسده المؤسسة التداولية (المجلس الجهوي) في طوره الجنيني. فمن الصعب أن نجد فيه التناسق الاقتصادي والسياسي والإداري والوظيفي أو حتى الثقافي المطلوب. وكما كان يقول رئيس أحد المجالس الجهوية، الجهة هي 'مبنى يقع بشكل عام بجوار الولاية عندما لا يكون في نفس المقر، ويكون للموظفين فيها والملحقين من الولاية أو من أجهزة الدولة صلاحيات إدارية'... مجلس جهوي يضم حوالي مئة شخص منتخب على أسس محلية، ورئيس مجلس جهوي يحيطه الولي ويدير أقل من ١٪ من الميزانية العامة المخصصة للجهة'. إن ميزانية جميع جهات المغرب لا تتجاوز ٦٠ مليون درهم (٧٥ مليون دولار)، أي ما يعادل ١٢ كلم من الطرق السريعة التي تشاركها جميع المناطق.

أبرز الدروس المستفادة من هذه المرحلة الثانية

ترسم هذه المرحلة الثانية المعالم الجديدة للتنظيم الترابي، حيث يخضع إنتاج وعمل الجماعات الترابية الناشئة لرقابة شديدة. ولد هذا التنظيم توازناً جديداً بين الدولة والجماعات الترابية المنتخبة التي تعكس ديمومة دور الدولة في ضبط النظام الترابي مع توفير فضاء للتمثيل المحلي.

وقد استند هذا التنظيم القانوني الى كل من المقترحات المدرجة في النصوص القانونية الجديدة الناجمة عن الإصلاحات، ويرافقه منطق الصفقات المحلية التي تشبه أكثر ما تشبه المحسوبة و/أو عملية استقطاب النخب الصاعدة بشكل غير نظامي. على هذا النحو، يبقى تدخل الإدارة الترابية في الانتخابات المحلية لحظة حاسمة حيث ترمم الاتفاقيات الصريحة أو الضمنية مع المرشحين. إن الجدل حول نزاهة الانتخابات المحلية هو من ثوابت الحياة السياسية الوطنية. وقد اتخذ هذا التدخل أشكالاً مختلفة على مر الزمن حسب الظروف السياسية الوطنية و/أو المحلية. فقد يحصل دعم ايجابي أو سلبي لمرشح ما، أو يتم اللجوء

الى الصفقات الانتخابية المصممة حسب المقاس لتشجيع حساسية سياسية معينة أو مجابتهها، والهدف من ذلك ضمان وجود أغلبية إن لم تكن منصاعة على الأقل تكون متساهلة. ولكن مع تقدم اللامركزية الترابية ومع المطالبة الملحة بمزيد من الشفافية في الانتخابات والدعوة الى حكمة محلية أفضل، أصبح منطق الصفقة هذا، في المفاوضات بين المنتخبين والسلطة المحلية وخاصة في المدن الكبيرة، أكثر توازناً لصالح المسؤولين المنتخبين. وأصبح هامش تحرك الدولة ضعيفاً لاسيما أن هذه الأخيرة تعلن عن تمسكها بالحوكمة الجيدة وأن جيلاً جديداً من المرشحين يبدو مهتماً أكثر بالجانب التدبيري. دون أن يكون ذلك مهيمناً، فإن تملك مبادئ الحكامة المحلية الجيدة أصبح واقعاً شيئاً فشيئاً، وبالرغم من عدم حصول تغييرات حاسمة فقد أدى ذلك على الأقل إلى مزيد من الانضباط في صفوف المرشحين من جهة والإدارة الترابية من جهة أخرى. وبشكل عام، يضعنا التنظيم الترابي العام أمام حالي تحول ترتبطان بالسياسيين والسياسات العمومية كما هو مبين أدناه.

من حيث السياسة، حرصت الإدارة الترابية على الهام آليات اختيار النخب المحلية والتحكم بها تارة وعلى تأطير ممارسات الجماعات المحلية من خلال أساليب مختلفة تهدف الى الحفاظ على تبعية المنتخبين للدعم الفني أو المالي للدولة تارة أخرى. بلغت ممارسة الوصاية، التي اتخذت أشكالاً عديدة تسمح باحتواء هوامش استقلالية الجماعات الترابية وبخاصة الجماعات، حدّاً تجاوز ما نصّت عليه النصوص. في الواقع، كثيرة هي الإجراءات التي تتطلب موافقة أو تأشير وزارة الداخلية، بدءاً من القانون الإطار، وهو وثيقة أساسية تتضمن تدبير الموارد البشرية (المسارات المهنية للموظفين السامين، وضع الهيكل التنظيمي أو تعديله...) وصولاً الى إجراءات فردية مختلفة.

على العموم، تمارس الوصاية المباشرة سواء بشكل مسبق أو لاحق على العديد من الإجراءات التي تتخذها الجماعات الترابية. وهي تتعلق بمداورات المجالس وخاصة في مجال الموازنة والمرافق العامة والموظفين. وتمارس الوصاية أيضاً على أعمال الجهاز التنفيذي للجماعة الترابية، وبخاصة في مجال التعمير. وتمارس الوصاية أيضاً من خلال 'سلطة الحلول' التي تسمح للسلطة المحلية بالحلول مكان الجهاز التنفيذي لم يتخذ الخطوات اللازمة في الآجال المناسبة. أما المناقشات السنوية التي تطال الحساب الإداري فهي الحالة الوحيدة التي اعتمد فيها مؤخراً القضاء الإداري في آلية الوصاية.

وقد أدى ذلك الى خلق بيئات سياسية محلية تعمل وفق منطق تواطؤ خاص بين السلطة المحلية والمنتخبين. وسمحت هذه السياسة، وفي إطار الإصلاحات ذات الصلة باختصاصات المجالس المحلية وتنظيم الانتخابات المحلية، بنشأة واقع سياسي في إدارة شؤون الجماعة محرّج نسبياً من المؤسسات السياسية المركزية. ومع دخول المغرب عصر الليبرالية (في التسعينيات)، وتوسع القضاء الإداري والمالي في المجالات الترابية، وفي وقت أصبح السكان يعبّرون للسلطات المحلية عن تطلعاتهم بصخب وإلحاح، ستتخذ العلاقات بين بعض المنتخبين والعمال منحى صدامياً حيث سيتهم كل طرف الآخر بمسؤوليته في فشل

الخدمات العمومية. وعليه، ستظهر اللامركزية وكأنها يقودها منطق إبطال أو تجاهل للمسؤولية في إدارة الشؤون المحلية. من جهة، سوف يتدخّر المنتخبون بأن الدولة حولت الى الجماعات الترابية، وتحت إشرافها، اختصاصات لبناء المرافق العامة وتوفير الخدمات بدون مرافقتها بالتمويل اللازم للقيام بذلك، وهي المهام التي عجزت الدولة بنفسها في الأصل عن تأديتها. وعلى العكس وفي الجهة المقابلة، البعض من داخل الدولة، ولتبرير أوجه القصور، سيربّز فساد النخب المحلية و/أو عدم كفاءتها في الاضطلاع بمهامها الأساسية. ومن الواضح فإن الحقيقة تكمن بين هاتين الحجتين.

على صعيد إدارة السياسات العمومية، تهيمن الدولة على عملية التنظيم الترابي الإقليمية وإدارته على جميع المستويات وفي جميع مجالات التدخلات العمومية. و تضع الإدارة المركزية المعايير العامة وتؤطر عمل السلطات المحلية من خلال تفرعاتها وشبكات الخدمات (ولو أنها منتشرة بشكل غير متساو على المناطق) التابعة لها والموجودة في المجالات الترابية. وهي تلزم هذه الأخيرة بتنفيذ سياساتها الوطنية، وضمان الامتثال للقوانين، والتحكيم إذا لزم الأمر بين الفاعلين المحليين ذوو المصالح المتضاربة. ولكن وحتى التسعينيات، بقي أداء الوالي/العامل، وهو ممثل الدولة بامتياز، مرتبطاً بشكل حصري تقريباً بقدرته على الحفاظ على النظام العام بالمعنى الضيق للكلمة. هذه الرؤية قد طبعت التقطيعات الإدارية المتتالية، والتنظيم، والتشغيل، وثقافة الإدارة المحلية على حساب تنسيق التدخلات العمومية القطاعية (السياسات العمومية).

في الوقت نفسه، لم يؤد حضور الدولة المهيمن في المناطق، وفي غياب اللاتمرکز الحقيقي، الى ضمان حصول توجيه متماسك وفعال لعمل الأجهزة التي تمثلها على الصعيد الترابي (Bouabid et Jaïdi 2007). في الحقيقة، لا وجود للـدولة الترابية، فهي أشبه بإدارات قطاعية متجاوزة لديها هامش تحرك ضيق جداً، لاسيما على مستوى الموازنة، وعلى مستوى برمجة وتسيير السياسات العمومية. من المؤكد أن هذا الوضع سيشهد تطوراً مع ظهور 'المفهوم الجديد للسلطة'¹¹ الذي سيحاول تسليط الضوء على مبادئ جديدة من شأنها أن ترشد رجال السلطة وتصرفاتهم. لكن 'تحديد المفهوم الجديد للسلطة' وما لا يقل عن ثمانية خطب ملكية داعية الى اللاتمرکز لم تكفٍ للتغلب على الموقف السياسي والإداري المقاوم لاعتماد نهج شامل للاتمرکز. هذا الملف هو في قلب جدول أعمال الحكومة منذ اعتماد الإصلاح الدستوري في تموز ٢٠١١.

أخيراً، وفي حين أن الحكومات المحلية المنتخبة لم تتحرّر خلال هذه الفترة من تحكم الدولة المحلية التي تتجسد في شخص الوالي/العامل، لم يتمكن هذا الأخير والمصالح الخارجية المسؤول عن إدارتها من التحرر من مركزية القرارات والتمويل وتدبير الموارد البشرية.

11

أكتوبر ١٩٩٩، إعلان صادر عن الملك وموجه الى العمال، وباتحديد 'المفهوم الجديد للسلطة' المقدم كأداة تشرف على الخدمة العمومية، وتدير الشؤون المحلية، وتحفظ الأمن والاستقرار، وتحمي الحريات الفردية والجماعية، وتكون مفتوحة على المواطنين وعلى اتصال دائم معهم لمعالجة مشاكلهم في الميدان من خلال إشراكهم.

ج 'الربيع العربي' والتنظيم الترابي الجديد (المرحلة الثالثة)

منذ العام ٢٠١١، والصفة الجنوبية والشرقية للبحر الأبيض المتوسط هي مسرح لاضطرابات سياسية غير مسبوقة في حجمها، حيث اتخذت أشكالاً مختلفة

باختلاف الدول. ولكن يوجد بينها قاسم مشترك هو صحة المجتمع المدني وتطلعه لمزيد من العدالة الاجتماعية والحرية.

إن المغرب الذي انخرط منذ نهاية القرن الماضي في عملية اصلاحية أدت بوجه خاص إلى توسيع نطاق الحريات المدنية، لم يكن بمنأى عن هذه التطورات. لكن اذا كان التحول السياسي قد سمح، خلافاً لدول أخرى، باستيعاب المطالب مع تجنب حصول تطورات متشنجة، فهو لم يخفف من حدة الضغط على الحكام. وتمثل هذا الضغط بالدعوة لإعادة النظر في حجم العملية الإصلاحية التي بدأت وفي تسريع وتيرة التنفيذ للاستجابة لتطلعات الفئات الاجتماعية الأكثر هشاشة. واستباقاً لتطلعات المغاربة وشركائهم الدوليين، أعلن الملك في آذار ٢٠١١ عن ورشة واسعة من الإصلاحات السياسية والمؤسسية لم يسبق لها مثيل، وكرّسها الإصلاح الدستوري الذي اعتمد باستفتاء في تموز ٢٠١١. ويعطي هذا الإصلاح أهمية كبيرة لإعادة التنظيم الترابي المغربي. وقد سبقته أعمال لجنة استشارية من الخبراء^{١٢} الذين كلّفهم الملك في كانون الثاني ٢٠١٠ إعداد مشروع 'الجهوية الموسعة' للمغرب.

١٢

اللجنة الاستشارية
حول الجهوية.

تأسس مشروع 'الجهوية المتقدمة' تحت شعار مزدوج يتجلى في تعميق اللامركزية، وخاصة الجهوية منها،^{١٣} وإعادة استنهاض اللاتمركز. ويتمحور المشروع حول مطلب مزدوج لتعميق الديمقراطية وتحديث ممارسة السياسات العمومية، وهو مدعو ليكون 'ركيزة البناء المؤسسي للدولة المغربية' والذي سيتم على أساسه تصميم وتفعيل مقتضيات الدستور الجديد.

١٣

نلفت إلى أن دستور تموز ٢٠١١ الجديد يدخل تغييراً في ميزان القوى بين الدولة والجماعات الترابية المنتخبة على صعيد العمالات والأقاليم، مع تكليف رؤساء هذه المجالس بتنفيذ مداولات وقرارات هذه الأخيرة.

من المقرر أن يتم إصلاح التنظيم الترابي للأراضي المملكة، أولاً من خلال اعتماد قانون تنظيمي للجماعات الترابية يضم ما لا يقل عن تسع مواد تخصّ نظام الاختصاصات بقدر ما تخصّ شروط تنفيذ المداولات والنظام المالي والضريبي. يكفي القول إن العملية الدستورية لم تستكمل وإنه لا بد من توضيح الإطار القانوني والتنظيمي الخاص باللامركزية. تحمل المقتضيات الدستورية الجديدة علامة النظام الفرنسي في مجال اللامركزية. فهي تتضمن للمرة الأولى إعلان المبادئ الذي يميّز النموذج الفرنسي.^{١٤} لكن، وراء شكلية المبادئ المعتمدة، يتعد المشروع الترابي بطبيعته عن التجربة الفرنسية من حيث نقطة أساسية تكمن وراءها الصعوبة الرئيسية، وهي تتمثل في ضعف الواقع الجهوي في الأساس إدارياً وسياسياً واقتصادياً فضلاً عن التأخير الحاصل من جهة اللاتمركز.

١٤

وبخاصة المبادئ التالية: التنظيم اللامركزي في إطار موحد، انتخاب المجالس الجهوية التي تتمتع بصلاحيات تنفيذية بالاقتراع العام، 'الإدارة الحرة' للسلطات المحلية، التساوي بين الصلاحيات المحولة والموارد المخصصة، ومبدأ التفرغ، كمفتاح لتوزيع الصلاحيات، وأخيراً مبدأ التعاقد بين الدولة والجهات.

تقييم عملية الإصلاح المعلن عنه على ضوء 'الربيع العربي' في محاولة لفهم معنى هذا التطور في أعقاب 'الربيع العربي'، وبغض النظر عن الأثر الإعلامي والإعلاني، لا بدّ من سرد ظروف اعتماد هذا الإصلاح ومحتواه والتساؤل بشأنها. فالدوافع الكامنة وراء مشروع الجهوية سبقت الربيع العربي. وإذا كانت لا تستجيب بشكل دقيق للتطلعات التي عبرت عنها الجهات المعنية بشكل رسمي، فهي تجمع بين نوعين من الدوافع الصريحة نوعاً ما. دافع يتعلق بمصداقية اقتراح منح الحكم الذاتي للصحراء والذي رفعه المغرب إلى الأمم المتحدة ودافع مرتبط بالبحث عن رافعة لتغيير هيكل الدولة وتنظيمها نحو المزيد

من الاتساق والاندسباط لضمان قدر أكبر من الفعالية لأنشطتها الترابية من خلال وضع آلية 'للحكمة الترابية'. لذلك تكمن الفكرة في دعم المستوى الترابي ضمن آلية تجمع بين اللامركزية واللامركز.

في خضم ذلك، ترك 'الربيع العربي' أثره في المغرب حيث أدى الى تسريع الإصلاحات الدستورية التي كُرست مبدأ اللامركزية الترابية، إلا أن تفعيله لم ير النور حتى اليوم خلافاً لكل الوعود. من هذه الناحية، يبدو مشروع الجهوية بالخصوص، ومن نواح كثيرة، وكأنه ردّ على تباطؤ القدرات المؤسساتية للدولة، في بنيتها وطريقة عملها، في رفع تحديات التنمية بشكل مرضي. طبعاً نحن نعلم أن اللامركز يستجيب عادة لمطالب للزيادة في كفاءات السياسات العمومية. بيد أن التأخير الحاصل في هذه الورش الإصلاحية في المغرب لم يتم استدراكه حتى الآن رغم الدعوات المستمرة للقيام بذلك. فلا الادارة ولا الدولة خضعتا مسبقاً للتفعيل الترابي كي تتمكننا من الانتقال الى اللامركزية. في الواقع، وفي غياب نقل السلطات باسم اللامركز، لم تجرب الدولة أدوات أو أساليب الإدارة، أو تنظيم العمل الذي يمكن نقله في مرحلة لاحقة إلى المؤسسات المنتخبة. فقد اكتفت باتخاذ تدابير محددة وجزئية حسب تغير الظروف من غير أن تفكر في إدراجها في إطار نظرة شمولية وتقييم آثارها الفعلية على الصعيد المالي والبشري والمؤسساتي. في تلك الأثناء، تزايد الوضع تعقيداً. حيث أصبحت مشاكل التنسيق في قلب الصعوبات التي تواجهها الدولة في تسيير سياساتها. وتفاقت المشاكل سيّما وأن الرهانات الإقليمية التي انبنت عليها السياسات العامة قد تطورت وتتطلب استجابات متباينة: التنسيق ما بين القطاعي على جميع المستويات والتنسيق مع الفاعلين الجدد (الجماعات الترابية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص...) التي تطالب بحصتها في إنتاج السياسات العمومية. بيد أن هياكل وطريقة سير الدولة المركزية والترابية لا تستجيب لهذه المتطلبات التنظيمية والمؤسساتية الجديدة على الإطلاق. تبيّن أن تشكيل الوكالات الخاصة لا يستجيب إطلاقاً لحل إشكاليات التنسيق، بل هي مجرد وسيلة للالتفاف على مشكلة إصلاح عملية تنظيم وسير تدخلات الدولة. بشكل عام، يحدث كل هذا وكأن الدولة، وأمام الإحتياجات والتوقعات الملحة للشعب المغربي، ومع اقتناعها بأنها عاجزة عن تلبيتها بمفردها بالأساليب القديمة، قد اكتشفت التهديد الذي يحوم حول انجازاتها في حال استمرت بتأجيل الإصلاحات الداخلية بشكل منهجي.

لذا فمشروع الجهوية المقترح في المغرب والذي هو أبعد من أن يعكس تزايد نفوذ الجماعات الجهوية المنتخبة، يعني في المقام الأول الدولة التي هي موضوع المشروع وصاحبة المشروع في آن معاً. أولاً بصفتها موضوع المشروع، لأنه ينظر الى الجهوية في مرحلة زمنية أولى كتعزيز للامركز الجهوي. ثانياً، بصفتها صاحبة المشروع لأن الاعتراف المؤسساتي بالجماعة الجهوية المنتخبة لن يؤدي بحكم الأمر الواقع إلى نقل الصلاحيات دفعة واحدة، بل ستنظمه الدولة على الأرجح من خلال الأداة التعاقدية. كما أن اختيار طريقة اقتراع جهوية على أساس لوائح إقليمية تساهم في جزء من إرادة التحكم في هذا التطور الذي تريد السلطات الحكومية أن يكون تصاعدياً وتدرجياً.

٢.٢ النتائج والافتراضات من أجل وضع الأمور في منظورها الصحيح على ضوء هذا التقدم العام وأثره على التغييرات المتوقعة من النظام الترابي بعد الإصلاح الدستوري، نحيل فيما يلي على ثلاثة استنتاجات تحليلية يمكن أن نعتبرها فرضيات للعمل.

الأول يتمثل في حقيقة مفادها أن مشروع الجهوية كما نصت عليه مبادئ الدستور متناقض في أبعاده. فهو يتضمن من جهة عناصر جديدة لا جدال فيها قابلة لتعزيز اللامركزية، لكن في الوقت نفسه يدرج تطور هذا النظام في ديمومة توازن حيث تحتفظ الدولة بالسيطرة على عملية اللامركزية الجهوية.

والاستنتاج الثاني هو أن هذا التناقض الذي يعززه طابع العموميات للمبادئ الدستورية التي تترك هوامش تفسير متباينة، يعود إلى السرعة التي وضع بها الدستور الجديد. فمن الواضح أن النص الدستوري يحيل جوهر الأحكام الخاصة بالجماعات الترابية إلى قوانين تنظيمية ستحدد هي نفسها وجهة المسار. يكفي هنا القول أن العملية الدستورية لم تستكمل بعد.

أما الاستنتاج الثالث فهو أن عدم وضوح الرؤية حتى يومنا هذا (أي بعد سنتين من الإصلاح الدستوري) بشأن هذا الإصلاح وبوجه خاص التأخير الحاصل في فتح نقاش حول كيفية تفعيل ورشة القانون العضوي، يكشفان عن مدى شعور الدولة بالاحراج، وعدم جاهزيتها لإطلاق الإصلاحات وتدبيرها احتراماً لمقتضيات الدستور. كل شيء يجري وكأن الوعود الدستورية تتجاوز قدرات الدولة التي تهدف في الأساس إلى ضمان الانتقال نحو النظام الترابي الجديد. لا شيء يمنع إذاً من التفكير في أن ضمان هذه العملية يؤدي في الحقيقة إلى لامركزية ترابية على الطلب وبالتنقيط.

في الختام، وفي انتظار أن تؤكد التطورات المستقبلية أو تنفي هذه الاستنتاجات التي تدعم قراءتنا لما يتوقع أن يصبح المشهد الثاني في موضوع اللامركزية ما بعد 'الربيع العربي' في المغرب، من المهم أن نشير إلى أن تفعيل ورشة الجهوية في سياق ما بعد 'الربيع العربي'، وسط ضغوط يمارسها المواطنون الذين يطالبون بالحق في الحصول على الخدمات العمومية، يتصدّر حتماً الخلاف القائم بين الدولة والمنتخبين. هذا ما يجعل هؤلاء الأخيرين، وبشكل متناقض، غير متحمسين جداً لرؤية هذا المشروع يدخل حيز التنفيذ في سياق الأزمة الاقتصادية.

وبالفعل، وكما يزعم أحد المسؤولين، 'الخوف من قيام الدولة، من خلال هذا الإصلاح، بلامركزية المشاكل إلى الجهات دون نقل الموارد اللازمة لملها' هو أمر واقعي. ومن جانب الدولة، فالضغوط الناتجة عن التوقعات ما بعد اعتماد الدستور تجعل جدول أعمال الحكومة يتمحور حول أولوية أساسية يمكن تلخيصها كما يلي: كيف السبيل لضمان حصول عملية انتقالية شاملة، في سياق قضايا معقدة ينبغي معالجتها، علماً أن الإصلاحات الترابية بطيئة جداً والموارد المالية القابلة للتعبئة محدودة؟ بعبارة أخرى، كيف السبيل لإعادة تموضع الدولة في المناطق بدون إضعافها، تماشياً مع مضمون الفصل الأول من الدستور الجديد التي ينص على أن 'التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة'؟

ثانياً الخدمات الحضرية، والتدبير الجماعي، ونظام مؤلف من فاعلين متعددين

كما رأينا سابقاً، تتمتع الجماعة بصلاحيات واسعة (قانونية) من ناحية الخدمات الحضرية. بين هذه الاختصاصات نذكر الماء الصالحة للشرب والتطهير السائل وتبديل النفايات الصلبة، والكهرباء العمومية، والنقل وتنظيف الطرقات بالإضافة إلى المرافق العمومية (سوق الجملة، سوق السمك، محطات للحافلات...).

وتبقى قطاعات الصحة والتعليم والثقافة شديدة المركزة؛ وللجماعات اختصاصات يمكن أن تنقل إليها في هذه المجالات.

لذلك اخترنا تحليل ثلاثة قطاعات، علماً أن كل قطاع لديه خصوصياته في تنفيذ مهامه على صعيد الخدمات الحضرية المحلية. وتنطوي المسألة أولاً على التخطيط الحضري الذي تتأرجح أدوات تنفيذه بين النظام المركزي والمشاورات المحلية. ثم، إدارة النفايات الصلبة، ولعله أكثر القطاعات التي يمكن للجماعات إدارتها محلياً. وأخيراً، قطاع النقل الحضري الذي يشرك فاعلين متعددين مع حضور قوي للإدارة الترابية.

التخطيط الحضري: النصوص والفاعلين

يتبع التخطيط الحضري في المغرب تقليداً استعماريّاً طويل العهد، محكوم بالنظام العام والصحة والسلامة كما أورد ظهير سنة ١٩١٤. وحتى مع قدوم التيار الثقافي (ه. بروس) والوظيفي (م. ايكوشار)، فقد بقي شديد المركزي. والقانون الذي ينظم التعمير في المغرب حالياً (القانون ١٢-٩) هو امتداد للتشريعات الاستعمارية، حيث يناهز بتعمير يتمحور حول المنطق الوظيفي للتنسيق. وتوجد في إطار نفس القانون وثائق استشرافية و توجيهية معاً: أداة للتخطيط الحضري على المدى الطويل (٢٥ عاماً)، وهو مخطط توجيه التهيئة العمرانية الذي يضم مداراً حضرياً ومنطقة نفوذه، ويفترض أن يوجه ويضبط الامتداد العمراني، وتصاميم للتهيئة تحدد وتخصص الأراضي في المجال المحدد.

إن مخطط توجيه التهيئة العمرانية هو وثيقة تنظيمية استراتيجية تحدد أحكام وخيارات التهيئة والتنسيق التي يجب أن تحترمها وثائق التعمير (تصاميم التنسيق، وتصاميم التهيئة وتصاميم النمو للتجمعات القروية).^{١٥} ويتم إعداده بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات الترابية (المادة ٦). في الواقع، يبقى إعداد مخطط توجيه التهيئة العمرانية عملية مركزية للغاية، وتلجأ الإدارة المركزية لمكاتب الدراسات (غالباً ما تكون أجنبية لإعداده). عند وضعه، تتم دراسة مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية أولاً من قبل لجنة مركزية^{١٦} تترأسها الوزارة المكلفة

١٥

تنص المادة ٩ من القانون ١٢ - ٩ على أن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ملزم للدولة، والجماعات المحلية، والشركات والمؤسسات العمومية. وأي مشروع ينطوي على التجزئ أو على مجموعة من المساكن وكل مشروع تجزئة أو مجموعة سكنية أو مشروع بناء لا يمكن الإذن في إنجازه، في عدم وجود تصميم للتهيئة أو تصميم للتنسيق إلا إذا كان لا يتنافى والأحكام المقررة في مخطط توجيه التهيئة العمرانية المتعلقة بالمناطق العمرانية الجديدة والغراض العامة المخصص لها الأراضي الواقعة فيها المادة ١٠.

١٦

تنص المادة ١١ من القانون ١٢-٩٠ على ما يلي: 'تصاميم التطبيق وتصاميم التهيئة، وتصاميم التنمية، المخصوص عليها الظهير الشريف رقم ١-٦٣٠٦. المتعلق بتنمية التجمعات القروية، يجب أن تتفق بأحكام مخطط توجيه التهيئة العمرانية، والمخصوص عليها في الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٤ من المادة الرابعة.'

١٧

تتألف اللجنة المركزية من ممثلين عن الوزارات (المالية والداخلية والأشغال العامة، والتعليم، والصحة والثقافة...)، وممثلين الإدارات المحلية المعنية (الولاة أو العمال) ورؤساء الجماعات المحلية.

١٨

في الناظور، وهي مدينة متوسطة في شمال المغرب، تعرض مخطط توجيه التهيئة العمرانية لتصاديات كبيرة من قبل المنتخبين، في حين أن المنتخبين في الدار البيضاء لا يزالوا يشكون من عدم إشراكهم في وضع نفس الوثيقة.

١٩

غالباً ما يتسبب هذا البند بحالات خلل، لأن مخطط توجيه التهيئة العمرانية يبقى جامداً جداً، خلافاً للوثائق التي تتضمن مبادئ توجيهية مرنة قابلة للاستخدام محلياً.

٢٠

رشيد سيدي بوميدين يصف ذلك على النحو التالي: 'يشكل رسم هذا التصميم على أرض الواقع تحديد موقع الجارات التفاضلية، ويسمح رسم الخطة بعمليات إعادة التوزيع لها مع جعلها مقبولة قدر المستطاع' (Boumedine 1996).

بالتعمير التي تصدر مشروعاً يحال الى لجنة محلية يرأسها الوالي لإبداء الرأي وهي تتألف من رؤساء الجماعات المحلية المعنية. إذاً تبقى الاجراءات مركزية، وهي لا تنص على مشاورات حقيقية مع المجالس المحلية التي يمكنها تقديم الاقتراحات، علماً أن الإدارة ليست ملزمة بالأخذ بها. وتبين الدراسة الميدانية علاقة قوة تعتمد على مصادر سلطة الوالي ورؤساء الجماعات المحلية.^{١٧}

ولا ينص الإجراء على أية عملية تشاركية (ولا حتى من خلال مسطرة البحث العمومي). وكما يقول موظف سابق في إحدى الوكالات الحضرية 'يجب أن يبقى المشروع سرياً بحجة وجود نهج فكري لا ينبغي الكشف عنه تجنباً لإثارة المضاربات العقارية'.^{١٨} ويبقى مخطط توجيه التهيئة العمرانية، الوثيقة التوقعية للتعمير، مسألة تخص الإدارة المركزية، في حين أن خيارات التخطيط التي يجب أن تكون محلية، لا تناقش إلا عندما يتمتع الفاعلون المحليون بما يكفي من النفوذ لفرض الحوار.

يبقى تصميم التهيئة، وهو الوثيقة التي يجب أن تحترم (Elidrissi 2011) أحكام مخطط توجيه التهيئة العمرانية (التطبيق ونظم التهيئة)، ضمن المنظور نفسه ولكن مع بعض الاختلافات في طريقة صياغته. في الواقع، يتم وضع تصميم التهيئة بمبادرة من الوكالة الحضرية التابعة للوزارة المكلفة بالتعمير بمساهمة الجماعات المحلية المعنية^{١٩} (المادة ٢٣). تتم إحالة مشروع تصميم التهيئة (من قبل الوكالة الحضرية) أولاً إلى لجنة محلية تضم ممثلين عن المصالح الخارجية للوزارات على مستوى الإقليم قبل إحالته على الجماعات المعنية. تعطي هذه الأخيرة رأيها بعد اجتماع مجالسها التداولية (في غضون شهرين)، كما تقوم بإضضاع مشروع تصميم التهيئة لمسطرة البحث العمومي (في غضون شهر). هذا الإجراء الخاص بتصميم التهيئة يسمح للسكان المعنيين بإبداء آرائهم وملاحظاتهم ليرفعها المجلس الجماعي إلى ممثل الوزارة المكلفة بالتعمير. إن المصادقة على مشروع تصميم التهيئة يتم بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح من الوكالة الحضرية ولا يتم بدون الرجوع إلى المطالب المحلية. على الرغم من أن القرار النهائي يعود للوكالة الحضرية بالتعاون مع الإدارة المركزية (لمعرفة مصير تلك المطالب)، تظهر التجربة وجود تردد في الموافقة على مشاريع تصاميم التهيئة التي تواجهها مقاومة محلية قوية. يثير مشروع تصميم التهيئة صراعات بين مختلف الجهات الفاعلة على الصعيد العمراني. وتنطوي المسألة فعلاً على ظاهرة اقتسام الربح العقاري^{٢٠} التي يتفاوض عليه كل منعش عقاري وصاحب أرض ومالك عقار على أعلى المستويات. في الدار البيضاء، صحيح أنه تمت الموافقة على مخطط توجيه التهيئة العمرانية في العام ٢٠٠٨، لكن من أصل ٣٣ مشروعاً اقترحه الإدارة ضمن تصميم التهيئة، لم تتم الموافقة لحد الآن سوى على ثلاثة منها فقط.

إلى جانب المفاوضات والمساومات التي تحيط بوضع مشروع تصميم التهيئة والمصادقة عليه، يعرف التعمير، دون إدخال أدوات خاصة بالتنظيم العقاري، أشكالاً تنظيمية أخرى من خلال رخص الاستثناء (على أحكام تصميم التهيئة ومخطط توجيه التهيئة العمرانية) والسكن غير القانوني.

- تجد الوزارات صعوبة في الالتزام بأحكام وثائق التخطيط الحضري في برجة تجهيزاتها؛ بسبب القيود على الأراضي وارتفاع التكاليف أكثر فأكثر، تعجز الدولة عن توفير التجهيزات المخطط لها. وقد بلغ معدل إنجاز البنيات التحتية المخطط لها في آخر مخطط توجيه التهيئة العمرانية الخاص بالدار البيضاء ١٨٪ في ولاية الدار البيضاء الكبرى. وقد تم تجهيز ١٨٤ هكتاراً فقط من أصل ١٣١٣ هكتار.
- ٢١ في الواقع، تنص المادتان ٤٣ و ٤٥ من القانون ١٢ - ٩٠ حول التخطيط المدني على أن 'رخص البناء تسلم دون إخلال بوجوب إقرار الرخص الأخرى المنصوص عليها في تشريعات خاصة وبعد الدخول بالتأثير والحصول على التأشيرات المقررة بموجب الأنظمة الجاري بها العمل (المادة ٤٣)'.
الظهير ٧-٩٢-١ الذي أدى إلى سن القانون ٢٥-٩٠ حول عمليات تقسيم العقارات يقتضي مرور ملفات الإذن عبر لجنة حيث 'يفضي القبول النهائي إلى قيام رئيس المجلس الجماعي بإصدار شهادة موضوعية بعد الحصول على موافقة اللجنة المعنية في المادة ٢٤... في الواقع، كل من رخص البناء وأذن تقسيم العقار تنظر فيها لجان براسها مسؤول في الوكالة الحضرية (جهاز لامركزي من قسم التعمير)، وتضم ممثلاً عن السلطة المحلية، وممثلاً عن الجماعة، والوقاية المدنية، وممثل عن شبكات الماء الصالحة للشرب والكهرباء وأي مصلحة خارجية مرتبطة بالمشروع. وتجتمع هذه اللجان في كثير من الأحيان في مقر الوكالة الحضرية. ولا بد من الحصول على موافقة اللجنة قبل أن يعطي رئيس البلدية الترخيص. لكن بعض رؤساء الجماعات يتخطون هذه اللجان (كما في بني ملال).
- تشجيع انتشار البناءات غير المشروعة). وقد أفاد التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات عن ٥٣٤ حالة استثناء تم منحها بين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩ وهي تغطي ٥٣٤ هكتاراً (٣،٢١٪ من المساحة الإجمالية للدار البيضاء الكبرى، ٦٤٪ من الإستثناءات تخص مشاريع عقارية مقابل ١٥٪ للمشاريع الصناعية و ٢٠٪ للمشاريع السياحية).
حالياً، حتى إن كان الإستثناء لا يشمل سوى المشاريع المتعلقة بالسكن الاجتماعي، فقد تم إطلاق مشروع من ٦٤٥ هكتاراً في ابريل ٢٠١١ خارج أحكام مخطط توجيه التهيئة العمرانية بالدار البيضاء. إن الاستثناء الذي يشكل آلية (دورية صادرة عن الوزير المسؤول عن التعمير) متاحة للوالي (بالتشاور مع الوكالة الحضرية) يقوي مكانته في مجال التعمير.
- وأخيراً، "أكثر من ٣٠٪ من المباني التي تشيّد سنوياً على المستوى الحضري تشيّد على أراض زراعية هامشية بعيداً عن أي تخطيط (Ministère de l'Intérieur/Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Banque Mondiale Janvier 2009).

بغض النظر عن الأحكام المتصلة بالتخطيط الحضري والتي تضع رؤساء البلديات والمجالس البلدية في وضعية الغرابة عن الملف - إذ يبقى المشروع مشروع الإدارة فيما يرى المنتخبون في تلك الأحكام وثائق مفروضة عليهم - فالنصوص تعطي صلاحيات واسعة للمنتخبين في تطبيقهم لقواعد التعمير من خلال منح رؤساء البلديات صلاحية إصدار تراخيص البناء (المادة ٤١ من الظهير ١-٩٢-٣١) ورخص التجزئات (المادة ٣ من الظهير ١-٩٢-٧). حتى لو كان تدخل الوكالات الحضرية^١ يسيء إلى هذه الصلاحيات (مصادقة إلزامية، انعقاد اجتماعات اللجان في مقر الوكالة)، إلا أنها تضع رؤساء البلديات في قلب الآلية.

بعض الدروس المستخلصة

يبقى التخطيط الحضري الذي يفتقر إلى أدوات تنظيم العقار مع ضعف الاحتياطات العقارية للدولة، المجال الذي يعكس حالة دائمة من التفاوض بين المركزي والترابي من جهة والفاعلين المحليين من جهة أخرى. فالبطء في نظام صنع القرار والإفراط في الأدوات المتوفرة أمر يستوعبه جميع المعنيين الذين يفضلون التفاوض عندما يكونون بانتظار المصادقة أو الوثائق الملزمة للغير ولكنه أمر يتجاوز على أرض الواقع. بغض النظر عن إجراءات تصاميم التهيئة أو تمديد المدار الحضري، تشكل وثائق التعمير توزيعاً فعلياً للريع العقاري في المناطق الحضرية.

لقد تمكناً من قياس هذا الرهان منطلقين من الرصيد العقاري الذي يملكه مختلف الفاعلين والمتواجد في داخل وفي المحيط العمراني للمدن المغربية الصغيرة (Iraki 2003). في غياب المفاوضات، تنعكس الصراعات بين مختلف العشائر داخل المجالس البلدية في التصويت على خطط إدارة الأراضي. وتشارك الحكومة المركزية أيضاً بصفتها الحَكَم، فيما تكون حاملة لمصالح خاصة. وكما يشير آلان بوردين في 'قواعد اللعبة الحضرية'، يتوافق الخروج من الأزمات (التي يسببها صراع أو عطل وظيفي أو جدل ما) مع إعادة تعريف أو خلق نظام أو قواعد لعب مقبولة من مختلف الفاعلين (Bourdin 2006).

يُظهر الدور الأساسي الذي تشغله الوكالات الحضرية والوالي في آلية اتخاذ القرارات (الاستثناءات، أخذ المطالب المحلية بعين الاعتبار ضمن تصاميم التهيئة) وجود نهج تنظيمي على مستويات متعددة. عندما يتمكن الوالي والوكالة الحضرية من التفاوض محلياً والنجاح في الوصول إلى التحكيم من غير أن يقوم أي فاعل محلي برفع مطالبه إلى الإدارة المركزية، يبقى التنظيم القانوني محلياً. ولكن عندما يكون للفاعلين المحليين (أو مقاولين وطنيين من القطاع الخاص) المتضررين ما يكفي من النفوذ والعلاقات على المستوى المركزي، تقوم الدولة بتنظيم هذا المستوى (بعض أحكام تصميم التهيئة في الدار البيضاء تطلب عدة اجتماعات للجنة مركزية). إن قياس وزنها التنظيمي بين المركزي والمحلي في الصناعة الحضرية يتجاوز اختصاصات المؤسسات اللامركزية.

٢ إدارة النفايات الصلبة

يعطي الميثاق الجماعي صلاحيات كاملة إلى المجلس الجماعي الذي يقر إنشاء وتنظيم وإدارة المرافق الجماعية، منها جمع النفايات المنزلية والنفايات المماثلة ونقلها وطمورها ومعالجتها. ويقر هذا الأخير في 'أساليب إدارة المرافق الجماعية العمومية، من خلال إدارة مباشرة، أو مستقلة، أو امتياز، أو أي شكل من أشكال التدبير المفوض للمرافق العمومية'. وقد شهد الإطار التنظيمي منذ سنوات إصلاحات كبيرة من خلال اعتماد الميثاق الجماعي الجديد (وحدة المدينة، شركات التنمية المحلية، وتعزيز التعاون بين الجماعات)، واعتماد القانون الخاص بتدبير النفايات والتخلص منها، والقانون حول التدبير المفوض للمرافق العمومية.

يشجع القانون الخاص بتدبير النفايات والتخلص منها (٢٠٠٧/٢٠٠٧) على التخطيط لإدارة النفايات بحسب المستوى الأقليمي (وطني، اقليمي، جماعي، وما بين - جماعي) وهو الذي يُؤطر القطاع.^{٣٢} ويلزم الجماعات أو مجموعات الجماعات بوضع خطة جماعية أو بين الجماعات من أجل تدبير النفايات المنزلية والمماثلة،^{٣٣} ويفتح المجال أمام الجماعات لتسويق أو إعادة استعمال النفايات المعاد تدويرها، وهو يلزم استخلاص الرسوم. على الصعيد المحلي، أراد المشرِّع وضع الجماعة في صلب هذا النظام حتى لو تدخل فاعلون آخرون.^{٣٥} وهم أساساً:

٢٢

يضع القانون ٢٨ - ... نظام المساءلة ويحدد قواعد تنظيمية للمطابخ وفق فئات، ويفتح مجالات للتسويق والتنميين، ويحدد الشروط الفنية والمهل (المرز) والتغليف والتجميع والنقل والتخزين والمعالجة والتخلص، ويحدد نظاماً للرصد (التحقيق) في المخالفات، العقوبات).

٢٣

يتعيّن على الجماعات ومجموعات الجماعات، خلال مهلة يحددها القانون، وضع مخطط من أجل إدارة النفايات المنزلية والمماثلة بحدود عمليات ما قبل جمعها، وجمعها، ونقلها، والتخلص منها، وإزالتها، ومعالجتها، وإعادة تدويرها، وإذا لزم الأمر، فرزها.

- وزارة الداخلية من خلال المديرية العامة للجماعات المحلية (DGCL) باعتبارها سلطة الوصاية على الجماعات الترابية وهي تمارس الرقابة على موازنتها واستثماراتها، وأيضاً على العقود مع الشركات الخاصة المفوض لها تدبير القطاع. كما تقترح، عليها بالتعاون مع وزارة البيئة، تمويلًا لجمع النفايات، ومطرح مراقبة للنفايات أو إعادة تأهيل مطارح النفايات من خلال المخطط الوطني للنفايات المنزلية.
- وزارة الماء والبيئة التي تنسق عمل الحكومة من خلال الدراسات والقوانين والأنظمة التشريعية، دون أن يكون لديها هيكل مراقبة على الأرض.
- وزارتا الفلاحة والتعمير اللتان تتدخلان في تحديد مواقع مطارح النفايات.

إن الجماعة، بصفتها الفاعل الأساسي الذي يملك صلاحية إدارة وتنفيذ مخطط جماعي أو ما بين الجماعات، تضطلع بهذه المهمة مع القليل من الموارد البشرية والمالية. في معظم الجماعات الحضرية، لا وجود لمصلحة تقنية مستقلة مسؤولة عن تدبير النفايات. أما التقنيون العاملون في مجال إدارة النفايات فيهتمون بخدمات أخرى أيضاً (الماء الصالح للشرب والصرف الصحي والإدارة العمومية...). وحتى عندما نجد مصلحة متخصصة (كما في أكادير)، فالملاحظ دائماً هو ضعف الموارد البشرية القادرة على القيام بالمراقبة والمتابعة. داخل كل جماعة محلية، يلجأ المجلس الى لجان دائمة (ينتخب المجلس رئيسها). هي اللجان التالية:

- لجنة التخطيط والشؤون الاقتصادية والمالية
- لجنة معنية بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية
- لجنة معنية بالتخطيط الحضري، وإعداد التراب، والبيئة والمرافق العمومية. أما الجماعات التي يفوق عدد أعضائها مجالسها ٣٥ عضواً فلديها لجنة رابعة مستقلة تهتم بالمرافق العمومية. وتتم معالجة قضايا النفايات في كل من اللجنتين الثالثة والرابعة (المادة ١٤ من القانون ٧٨-٠٠).

في معظم الجماعات الحضرية، يميل المسؤولون المنتخبون إلى تفويض خدمة جمع النفايات للقطاع الخاص مع عدم إيلاء الاهتمام للمطارح. فمن أصل ٣٩١ جماعة حضرية شملها المسح في العام ٢٠٠٤، ٥٥,٢٠٤ جماعة (١٤٪) من أكثر من ١٠٠ ألف نسمة، أي حوالي ٦٨٪ من السكان في الجماعات الحضرية، أوكلت خدمات جمع النفايات لشركات خاصة (٨١ عقد خدمات مهنية لجمع النفايات) (SWEEP-Net 2010).

بالنسبة الى مطارح النفايات، تفيد نتائج المخطط الوطني للنفايات المنزلية للعام ٢٠١٢ عن إنشاء ١٤ مطرحاً مراقباً للنفايات، عالج ٣٣٪ من النفايات المنزلية المنتجة في المغرب.^{٢٤} ومن المتوقع أن تصل هذه النسبة إلى ٦٧٪ بعد بدء العمل بستة مطارح قيد الانشاء. من بين الشركات الخاصة، تهتم أربع شركات تابعة لمجموعات دولية (Tecmed, Segedema, Veolia, Ecomed) بنسبة ٨٪ من

٢٤

أي ١.٦٦ مليون طن مقارنة مع ٥ مليون طن منتجة.

لا بد من الإشارة هنا إلى تجربة مثيرة للاهتمام للتشبيك ما بين مدن بني ملال، وأكادير، وفاس، والقنيطرة، وطنجة، كجزء من برنامج دعم نفذته الوكالة الألمانية للتعاون الدولي GIZ، بهدف تبادل الخبرات.

المادة ٣ من القانون ٥٤-٥٠ 'مبادئ الخدمة العمومية': تتحمل الجهة المفوض لها مسؤولية الخدمة العمومية مع احترام مبادئ المساواة بين المرتفقين، واستمرارية الخدمة وتكييفها مع التغيرات التكنولوجية والاجتماعية (...) وتوفر خدماتها بأقل تكلفة وبأفضل شروط السلامة، والجودة، وحماية البيئة.

السوق (جمع وتفريغ) وتتولى سبع شركات ٩٦٪ من السوق. وقد أفضت عملية تفويض ادارة قطاع النفايات الى استنتاجات كثيرة وأوجه قصور متعددة: الشركات الخاصة ترفض في كثير من الأحيان الاستثمار وفقاً لما هو وارد في دفتر الشروط والسلطة المفوضه غير قادرة دائماً على التفاوض على العقود واحترام بنودها (استغرق اعداد خدمة الرقابة في الدار البيضاء ثلاث سنوات).

استطاع تقرير صادر عن المجلس الأعلى للحسابات (٢٠٠٩) وضع الأصبع على الاختلالات التالية: عدم احترام الاستثمارات المتوقعة (الدار البيضاء والرباط)، تواجد تفاوت في الاداء بالنسبة للشركات الخاصة وفي المنطقة الواحدة، عدم تطبيق أحكام العقوبات والغرامات، غياب خدمة المراقبة المنصوص عليها مع تمويل من الجهة المفوضه (الدار البيضاء). في الواقع، إن عدم الالتزام بدفاتر التحملات وسوء جودتها (مؤشرات أداء الخدمات) تظهر الصعوبات التي تواجهها المجالس في الحصول على خدمات فعالة^{٢٥} وتظهر كذلك مخاطر الغموض الإداري. إلا أن إعادة النظر مرتبطة بالأساس بالإدارة المفوضه، فهي تسلط الضوء على الصعوبات في التوفيق بين الاستثمار واستغلال المرافق العمومية.

كان قانون التدبير المفوض للمرافق العمومية يهدف الى توفير الأمان ووضوح الرؤية للمستثمرين، وتقديم إمكانية اللجوء إلى التحكيم الدولي والنافسية. إلا أن تعريف عقد التدبير المفوض يتطلب امتثال الشركة لمبادئ الخدمة العمومية^{٢٦} وكذلك الحفاظ على الحقوق المكتسبة للموظفين. هو يؤدي إلى تحديد خاطئ للشكل القانوني^{٢٧} وتجري حالياً إعادة نظر في التدبير المفوض في المغرب ضمن قانون جديد متعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص والذي يسعى إلى فصل عمليات الاستثمار عن الاستغلال.

٣.١ النظام الضريبي المحلي وتمويل قطاع تدبير النفايات الصلبة

تحتكر خدمات تدبير النفايات المنزلية جزءاً كبيراً من ميزانيات الجماعات، حوالي ١٦٪ من مداخيل الجماعات في العام ٢٠٠٤. (Ministère de l'Intérieur 2006)، مع معدل وطني بلغ ١١٨ درهماً للفرد الواحد.^{٢٨} وكقارئة، فبالنسبة الى مدينة مثل الدار البيضاء، بلغ مجموع كلفة التسيير ٦٦٧ درهماً للفرد الواحد في العام ٢٠٠٦ (تبلغ حصة هذه الخدمة حوالي ١٨٪)، في حين بلغت نفقات الاستثمار بالكاد ٦٤ درهماً للفرد. وتعرف هذه الحصة تزايداً مستمراً بفعل المتطلبات التقنية والتنظيمية الجديدة.

تقدر المديرية العامة للجماعات المحلية كلفة اضافية بقيمة ١٦ درهماً للطن الواحد ضمن عملية التدبير المفوض بطريقة احترافية، ولكن الكلفة الاضافية تكون أقل بكثير عندما تقوم المصالح الجماعية بصفة ذاتية بجمع النفايات بطريقة مهنية ومحترفة كما هو الحال في أكادير أو تزنيت. لكن نادراً ما يلجأ رؤساء الجماعات الى هذا الخيار، إذ يفضلون تفويض شركات خاصة للقيام بهذه الخدمة حتى لو كانت أكثر كلفة. عادة، تمول الضرائب الحضريه^{٢٩} خدمة جمع النفايات وطمرها، بيد أن تعويض التكاليف من خلال الضرائب المحلية أمر لا يزال بعيد المنال. ففي سلا، تستهلك خدمة التخلص من النفايات المنزلية ١٢ ألف درهم سنوياً،

لا يمكن تشبيه التدبير المفوض بالتفويت (مخاطرة تتخذها الشركة مقابل تحصيل العوائد من المستخدمين) أو الإيجار (إدارة واحدة مقابل دفع رسوم) كما أنه ليس صفقة عمومية (لا إمكانية لفصله لمصلحة القطاع الخاص).

أي ما يزيد بقليل عن ١ يورو. في العام ٢٠١٣، كان سعر صرف اليورو الواحد ١١،٤٤ درهم.

في حين أن المداخل العامة للضريبة الحضرية المحلصة لا تبلغ سوى ٢٠ ألف درهم. وخارج المدن الكبرى مثل الدار البيضاء حيث تغطي الضرائب المحلية ما يقارب ٨٦٪ من إجمالي المداخل، تعتمد الجماعات الحضرية إلى حد كبير على الدعم العمومي التي توفره الدولة (٤٦٪ في سلا) من أجل تيسير عملها.

إن خدمة قطاع النفايات هي أيضاً موضوع برنامج وطني للنفايات المنزلية يعمل من خلال عملية طلب مشاريع مفتوحة للجماعات المحلية التي يمكنها الاستفادة من الدعم المالي لهذا البرنامج لغاية ٣٠٪ من إجمالي كلفة المشروع. ويقدر التمويل الذي يقدمه المخطط الوطني للنفايات المنزلية (٢٠٠٨-٢٠٢٣) بشراكة بين وزارتي البيئة والداخلية بحوالي أربعين مليون درهم (أي ٤ مليار يورو) لمدة ١٥ سنة. بعد قرض أول منحه البنك الدولي بقيمة ١٠٠ ألف يورو في العام ٢٠٠٩، تم منح قرض ثانٍ بالقيمة نفسها في العام ٢٠١١. في نهاية العام ٢٠١٢، صرف المخطط الوطني للنفايات المنزلية ٥٦٧ ألف درهم لجمع النفايات والتنظيف، و ٥٣٠ ألف درهم لإنشاء مطارح مراقبة للنفايات، و ٤١٤ ألف درهم لتأهيل المواقع. وإذا كانت فلسفة هذا المخطط تقوم أساساً على تمويل إعادة تأهيل المواقع القديمة والمطارح المراقبة،^{٣٠} فإن تمويل مشاريع جمع النفايات لا تزال مهيمنة (حتى لو كانت تشكل ١٠٪ فقط من هذا النوع من الاستثمارات). إن مشاريع جمع النفايات بطريقة محترفة مشروطة بالالتزام بانجاز مشروع مطرح مراقب في غضون سنتين. يأتي الدعم من الدولة من خلال برنامج استعمال الضريبة على القيمة المضافة.

نحن أمام قطاع لا يزال يخضع بشكل مطلق لمسؤولية الجماعة التي تدفعها المديرية العامة للجماعات المحلية إلى تفويض القطاع الخاص مهمة جمع النفايات، غير أن التمويل يعتمد حالياً على الدعم الحكومي وبخاصة على ضوء الوضع المالي المحلي السائد في معظم المدن. لكن يبقى النظام مفتوحاً إلى حدّ كافٍ يسمح للجماعات التي اتخذت رؤسائها قراراً سياسياً بعدم اللجوء إلى الشركات الخاصة بالتدبير المطلق للقطاع^{٣١} وبخفض التكاليف وعملية الاعتماد على دعم الدولة (على الأقل في تسيير خدماتها).

٢.٢ البعد الترابي

يتطلب تدبير النفايات تخطيطاً ترابياً أمثل (اقتصاد تدريجي، اعتماد التكنولوجيات الحديثة التي تتطلب كمية محددة من النفايات، الحد من عدد مواقع التخلص من النفايات) غالباً ما يتخطى حدود الجماعة ليشمل عدة جماعات. بيد أن التجربة المغربية ما بين الجماعات تشير إلى تنافس على القيادة بين المنتخبين الذين غالباً ما يعرقلون العملية، فضلاً عن تردد رؤساء الجماعات في نقل صلاحياتهم إلى مجموعة الجماعات. الأمر نفسه ينطبق على تحديد موقع المطارح الذي يتحوّل إلى قضية انتخابية بوجود جمعيات الدفاع عن البيئة. حالياً، تجد الجماعات الترابية ذات السلطات القيادية صعوبة كبيرة في القيام بتدبير النفايات لوحدها على مستوى يتعدى حدود الجماعة (بين الجماعات). فالوالي أو العامل هو الذي يوجه وينظم تخطيط قطاع النفايات على صعيد الاقليم أو العمالة حيث مطارح النفايات تخص عدة جماعات.

٣.٢ مكانة جامعي النفايات (المخاللة)

يلعب جامعو النفايات (أنشطة تنطوي على جمع المواد القابلة للتدوير على الطرق العامة أو في مواقع المطارح) دوراً راسخاً من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. واندماجهم في المغرب في المنظومة الإدارية لا يزال ضعيف فيما زاد نفوذهم على الصعيد السياسي بعد الربيع العربي (حركة ٢٠ شباط) عند احتلال المطارح العمومية.

٤.٢ بعض الدروس المستخلصة

هذا قطاع يخضع لمسؤولية واختصاص الجماعات بشكل مطلق. لكن تفويضه إلى جهات خارجية يبيّن محدودية التدبير المفوض كما يمارس حالياً مع عجز في الرقابة والتنظيم (سواء من جانب الجماعات المحلية أو وزارتي الداخلية أو البيئة) مما قد يسيء إلى البيئة على المدى البعيد.

يظهر هذا القطاع الذي يلقي دعماً واسعاً من الإدارة المركزية عجز النخب المحلية وآليات الحكامة القائمة (مجموعة الجماعات، شركات التنمية المحلية...) عن تحقيق التكامل الجماعي اللازم لإدارة المطارح والتجهيزات المشتركة بين الجماعات. وإن اهتمام الولاة العمال بقضية المطارح (تحديد المواقع) يفضي إلى مزيد من المفاوضات المحلية مع المنتخبين من غير أن تكون نتائجها مؤكدة: يتم تسجيل العديد من العراقيل، ويتفاوض المنتخبون بشراسة أكبر بشأن القضايا المتعلقة بالبيئة في جماعاتهم.^{٣٢} ويظهرون أيضاً عدم قدرتهم (وعجز الإدارة الترابية) على تنظيم مجمعي النفايات، خصوصاً في خلال الفترات التي تلت تاريخ العشرين من شباط. إذا كان التنظيم محكم أكثر على الصعيد المحلي، فقد ظهرت مؤخراً حالات من التوتر مع الشركات المفوض لها تدبير النفايات. فالإدارة المركزية مدعوة للتدخل أكثر فأكثر في التعاقد والالتزام بدفاتر التحملات. ويجري حالياً تنقيح نص الشراكة بين القطاعين العام والخاص لزيادة الثقة بين الجهات الفاعلة من القطاعين.

٣ النقل والتنقل

إنه القطاع الأكثر تفككاً سواء من ناحية نظام صنع القرار أو التمويل. تم إجراء العديد من عمليات التشخيص^{٣٣} وقد كشفت جميعها عن ضعف العرض على النقل وشبكات الطرق (لا تواكب شبكات الحافلات التغيرات الحاصلة في الهياكل الحضرية، والتنقل سيرا على الأقدام هو وسيلة النقل المهيمنة...)، فضلاً عن حالات الخلل في إدارة حركة المرور ومواقف السيارات.^{٣٤} من ناحية الحكامة، يعاني هذا القطاع من تعدد الفاعلين والمتدخلين الذين تفتقرون إلى هيئة تنسيق، مع ضعف الاعتماد على أدوات التخطيط المتعلقة بالتخطيط الحضري، فيما يتم منح صلاحيات واضحة للجماعات والمجالس الإقليمية بشكل جزئي:

٣٢

لعل الحالة المعبرّة أكثر حتى الآن هي مطرح بني ملال الاقليمي: على الرغم من أن خمسين بالمائة من التشغيل قد استكملت، يصّر رئيس المجلس الجماعي الذي من المفترض أن يستضيف المطرح على موقفه الراض، وهو يستمدّ الدعم من جمعيات حماية البيئة.

٣٣

وبالتحديد مخطط النقل الحضري في الدار البيضاء (BCEOM، 2004)، وبرنامج الدعم لوضع استراتيجية وطنية للتنقل في المدن، بتشجيع من المديرية العامة للجماعات المحلية ومن إعداد البنك الدولي (٢٠٠٧)، ودراسات تعريفية أولية ومسودة مشروع خطوط النقل المشترك في الموقع نفسه (سيسيترا ٢٠٠٧)، ودراسة الخطة المرورية لمنطقة الدار البيضاء الكبرى (ترانسيتك/سيسيترا/ 2012 MVA)، ودراسة إعادة هيكلة شبكات النقل العمومي في الدار البيضاء الكبرى (2012 AIG) التي عكفت على شبكات الحافلات وسيارات الأجرة الكبيرة.

١.٣ غياب هيئة تنسيق

كثيرة هي الجهات الفاعلة التي تتداخل مسؤولياتها في نفس المنطقة، والتي تفتقر لهيئة تنسيق ولنظام تخطيط. ويؤدي غياب مسؤول عن تنظيم وسائل النقل العام (الحافلات وسيارات الأجرة والترام...) إلى المنافسة بين مشغلي الحافلات وسيارات الأجرة الكبيرة على نفس الخطوط. في الدار البيضاء، وبناء على توصيات البنك الدولي، تم إنشاء مصلحة لتنظيم النقل الحضري سنة ٢٠٠٨، ولكنها لا تتمتع بسلطة اتخاذ القرار.^{٣٥}

ضعف أدوات التخطيط للنقل الحضري وسوء ربطها بالتخطيط الحضري حتى سنة ٢٠٠٧، وحدها الدار البيضاء وطنجة كانتا تتمتعان بمخطط للنقل الحضري. منذ ذلك الحين تسعى معظم المدن الكبرى إلى إنشاء أو إطلاق مخططات للنقل الحضري (الرباط، فاس، أكادير). ويتزايد التساؤل حول فائدتها نظراً لتكلفتها. من الصعب ربطها بالمخطط التوجيهي للتخطيط والتنظيم الحضري (مخطط توجيه التهيئة العمرانية (SDAU) (في الدار البيضاء، جاءت دراسة مخطط توجيه التهيئة العمرانية بعد دراسة مخطط النقل الحضري)، على الرغم من المدّ الجسور حالياً بين مكاتب الدراسات التقنية التي تعمل على الأذاتين معاً (حالة فاس). ويثير تحديد المجالات الترابية الذي تغطيه مختلف أدوات التخطيط إشكالية المعايير (مدار التنقل، منطقة التجمع، والمناطق الهامشية لاعادة الإسكان...) سوف تظهر الحاجة إلى هذا الترابط بشكل حاد لاسيما في بلد مثل المغرب حيث تتكاثر المدن الكبيرة^{٣٦} التي تشهد زحفاً عمرانياً تصعب السيطرة عليه.

٣.٣ تطابق بين الجماعات الترابية لكن مع صلاحيات واضحة للجماعات في الواقع، تنص المادة ٣٩ من الميثاق الجماعي (القانون ٧٨-... الذي يتممه القانون ٣٠١-٣٠٠. والقانون ١٧-٠٨). على أن 'المجلس الجماعي يقرر إنشاء وإدارة الخدمات الجماعية، ضمنها النقل العمومي في المدن والسير وحرّكة المرور ووضع إشارات المرور على الطرق العمومية ومواقف السيارات'. لكن المستوى الجهوي والإقليمي للإدارة الترابية هو الذي يعتني بالبنى التحتية وخدمات النقل على مستوى المناطق والمدن الكبرى (الوالي هو الآمر بالصرف في الدار البيضاء الكبرى وهو الذي أطلق وموّل جزءاً كبيراً من مخطط النقل الحضري في الدار البيضاء). كما أن مجالس العمالات والأقاليم تدخل في منطق الشراكة بين الجماعات - 'يساهم مجلس العمالة أو الإقليم في إنشاء وصيانة الطرق في العمالات والأقاليم' - ويتخذ القرارات بشأن إنشاء وطرق تدبير خدمات النقل العمومي بين الجماعات (المادة ٣٥، الظهير ١-٢٠١٩-٢٦٩٠، قانون ٧٩-...). وينعكس هذا التطابق في التمويل. فقد رصدت الجماعات المحلية أكثر من ٥٣٧,٤ مليون درهم (حوالي ٥٠ مليون يورو) بين ٢٠٠٤ و٢٠٠٦ للبنية التحتية الخاصة بالنقل الحضري موزعة على النحو التالي: ٣٨٦,٤ مليون درهم من قبل الجماعات (أي ٧١,٩٪)، ١٢٦,٩ مليون درهم من قبل مجالس العمالات والأقاليم (٢٣,٦٪) و ٢٤ مليون درهم من قبل الجهات (٤,٥٪). تبقى الجماعات الحضرية المستثمر الأكبر

٣٤

هيئة السير على الأقدام كوسيلة تنقل أساسية (٥٤٪) في الدار البيضاء، وضعف النقل المشترك (١٣٪) وأهمية سيارات الأجرة (١٥,٥٪). إن سيارات الأجرة الكبيرة تنافس بقوة وسائل النقل العمومي. - إن شبكات الحافلات لا تواكب التغيرات الحاصلة في الهياكل الحضرية. لاحظ مخطط النقل الحضري PDU في الدار البيضاء أن موقف المستوحين من دربة ملائمة الخدمة مع الطلب سلبى جداً (٧٪ منهم). أعطى مستعملو حافلات 'المدنية' (شركة خاصة) في الدار البيضاء علامة ٢ و ٣ على ١٠. في العام ٢٠٠٩ بالنسبة إلى جودة الخدمة.

- شبكة الطرقات الحضرية التي تعاني من حالات خلل مختلفة: عدم كفاية الطرقات لتخفيف الازدحام في وسط المدن، غياب المداخل الدائرية، غياب هيكل الشبكات، وسوء إدارة حركة المرور والوقوف... هذه العيوب في الدار البيضاء تكمن في وجود أربعين نقطة سوداء بالنسبة إلى كثافة حوادث السير (مخطط النقل الحضري ٢٠٠٤)، وفي أعداد الوفيات العالية في حوادث السير التي بلغ متوسطها السنوي ٢٤٤ (بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨)، مع ٤٤٣ إصابة خطيرة.

٣٥

تم إنشاء مصلحة تنظيم النقل الحضري (AODU) في العام ٢٠٠٨ بالاتفاق بين مختلف الجماعات المحلية في الدار البيضاء الكبرى (جهة وعمالات وأقاليم ومقاطعات وجماعات) التي تموّلها وهي تشكل مجلس إدارتها الذي يرأسه الوالي. وتضم مصلحة النقل الحضري ١٢ مسؤولاً من النظر التابعين للوظيفة العمومية. وهي المسؤولة عن الدراسات ووضع التوصيات والبرامج من ناحية التخطيط والتنظيم وإدارة المواصلات العمومية والتنقل في المناطق الحضرية.

من بين دول المغرب العربي، يتميز المغرب بكونه بلد المدن الكبرى. فين ٢٠١٥ و ٢٠١٥، تم إحصاء عشر مدن يزيد عدد سكانها عن ٣٠٠ ألف نسمة مرت من ٨.٧ مليون نسمة إلى ١٠.٥ مليون نسمة. فيما خمس مدن هي على وشك عبور عتبة المليون نسمة: الدار البيضاء، فاس، مراكش، طنجة وسلا. وفي الوقت نفسه، توجد مشكلة متنامية من الزحف العمراني الناتج عن الأحياء العشوائية والتخطيط الحضري في إطار مسطرة الاستثناءات (في خدمة برامج إعادة الإسكان سعياً وراء الفرص العقارية). من الواضح وجود تباين بين التخطيط الحضري والإسكان والتنقل في المناطق الحضرية. والتنقلات في المناطق الحضرية تزداد من ناحية الطول فضلاً عن التكاليف التي يتم خلقها للسلطات الإدارية المحلية. هذه الأخيرة عالقة بين لاعبين غير متقاربين، أحدهما يعمل على النقل الحضري والتأخر على التخطيط الحضري. وكما أشار تقرير حديث للمدن والحكومات المحلية الموحدة CGLU حول الدار البيضاء، يرى عدد من المشاريع السكنية الكبيرة أو مشاريع التنمية الاقتصادية النور بدون أن يتم تحليل عنصر النقل (لا توجد دراسة أثر بخصوص إمكانية الوصول والتنقل). وبالمثل، يتم إجراء مشاريع لبنية التحتية الخاصة بالنقل (الطماط، وما إلى ذلك) بدون تفكير مسبق في الآثار المترتبة على السير وهي لا تضم تدابير مصاحبة.

في البنى التحتية الخاصة بالنقل الحضري، ولكنها ليست الوحيدة، إذ تؤمن العمالات والأقاليم أيضاً حوالي ٢٤٪ من الاستثمارات. غالباً ما يؤدي ذلك إلى مشاريع في إطار شراكة.

٤.٣ ضعف الموارد المالية للتسيير والاستثمار في قطاع النقل الحضري وحضور بارز للإدارة المركزية
يقدّر تقرير أجراه البنك الدولي على أبرز ٢٤ جماعة حضرية في المغرب بنسبة ٦٦٪ العجز في تمويل القطاع. ٣٧ لكن هذا النقص في التمويل العمومي لا يمكن أن يخفي أهمية الدور الذي يلعبه هذا القطاع في نفقات الجماعات. في الواقع، هو يشكّل ٤٣٪ من النفقات الفعلية في التجهيز للجماعة. وتحظى هذه التجهيزات بأكثر من ٥٠٪ من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة المخصصة للجماعات. على الرغم من ذلك، لا تستطيع الجماعات المحلية تمويل سوى ٢٥٪ فقط من استثمارات القطاع من مواردها الخاصة (Banque Mondiale 2007). ولا يسمح لها النظام الضريبي المحلي الحالي بجلب الموارد اللازمة لتجهيزاتها (انظر أدناه). وعليه، تلعب الإدارة المركزية دوراً رئيسياً في تمويل هذا القطاع. أولاً، شهدت برامج الطرق المهيكلية في الدار البيضاء، والرباط - سلا، و طنجة مشاركة الجماعات المحلية بمعدل ٤٨٪ (١٨٪ للجماعات و ٣٠٪ للجهات)، فيما قدّمت وزارة التجهيز ٣٨٪ من احتياجات التمويل، والباقي (١٤٪) تملته المؤسسات العمومية. ثانياً، الاستثمار المخصص لإنشاء خطوط التراموي في الدار البيضاء والرباط يُبرز هذا الجزء بشكل أكبر لأن جماعة الدار البيضاء لم تشارك، على سبيل المثال، إلا بنسبة ١٣,٢٪/٣٨ في الشطر الأولى من التمويل. وأخيراً، يصبح الدعم المالي المقدم من طرف الدولة من خلال المديرية العامة للجماعات المحلية DGCL ضرورياً لاستمرارية الشركات الخاصة.

٥.٣ قطاع الحافلات: تزايد مستمر في مسلسل التدبير المفوض والدعم العمومي
إذا كان نظام الوكالات المستقلة مهيماً في إدارة الحافلات في جميع مدن المغرب خلال السبعينيات، سوف يتراجع تدريجياً ابتداءً من منتصف الثمانينيات لافساح الطريق للاستعانة بالتفويض إلى القطاع الخاص. هذه النزعة، حتى في غياب نص حول التدبير المفوض حتى عام ٢٠٠٦، لا زالت مستمرة: ١٦ مدينة من أصل ١٨، ضمنها جميع المدن التي تضم أكثر من ٥٠٠ ألف نسمة تنازلت عن هذه الخدمة للقطاع الخاص ٣٩ (فاس لم تفعل ذلك إلا في عام ٢٠١٢)، أي ما يقارب ٩٠٪ من القطاع. شهدت عملية التفويض إلى القطاع الخاص كثيراً من الانتقادات والتعليقات. ويشير البنك الدولي إلى المنافسة القوية بين الحافلات وسيارات الأجرة الكبيرة وحتى بين مختلف الشركات الخاصة على الخط نفسه. وبلغت إلى أن الشركات الخاصة غير قادرة على تحمّل الواجبات المفروضة على الخدمة العمومية، إذ عليها القبول بالأسعار المخفضة (للمدارس والجامعات)؛ كما أن الخدمة الأساسية على خطوط ينخفض الطلب عليها لا تحظى بدعم فيما تنافسها سيارات الأجرة الكبيرة على الطرق الأكثر ربحية.

من ضمن مجموع المدخلات المكرسة سنوياً للاستثمارات في النقل الحضري، تخصص الجماعات المحلية ٦١٢,٥ مليون درهم (٧٧,٦٪) مقابل ١٧٦,١ مليون درهم للمديريات الجهوية والمديريات الإقليمية التابعة لوزارة التجهيز.

جرى استخدام الشطر الأولي من الاستثمار لبناء خط الترامواي الأول، بلغت الاتفاقية الموقعة في ٢١ تشرين الأول ٢٠٠٨ ٧٢ مليون دولار أمريكي، موزعة على النحو التالي: الخزينة (١٣٥ مليون دولار)، القروض (٢٧ مليون دولار، قرض مبني من الحكومة الفرنسية) المديرية العامة للجماعات المحلية (١٦٩ مليون دولار)، الجماعات الحضرية (٩٥ مليون دولار)، صندوق الحسن الثاني (٤٥ مليون دولار)، المخصصات (٦ مليون دولار). المصدر: Casa Transport: http://www.casatra-mway.ma/Le_Projet/page-15-2

إن نوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يحدّد العقود حيث تنتقل كافة المخاطر التجارية والتشغيلية إلى أصحاب الامتياز. ويبدو أن هؤلاء الموجودين في وضع تنافسي يرفضون القيام بالاستثمارات المتوقعة، وهذا ما يؤكد عليه تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول الدار البيضاء لعام ٢٠١٢. ٤.

إذاً تظهر حالة الدار البيضاء أن النظام فاشل. فقد حاولت M'dina Bus (الشركة المشغلة الخاصة الرئيسية) أن تحل محل أصحاب الامتياز المنسحبين (من أصل ٣٥ خطاً تركوه استعملت M'dina Bus ٢٥ خطاً. ولكن بشكل عام، العرض على النقل بالحافلات في نهاية ٢٠١١ يعادل العرض عام ٢٠٠٤ (خطوط العام ٢٠١١: ٧٣؛ خطوط العام ٢٠٠٤: ٧٩؛ عدد الحافلات لعام ٢٠١١: ٧٣٦ ولعام ٢٠٠٤: ٧٥٦). وللحفاظ على العرض عند هذا المستوى، وافقت M'dina Bus على بذل جهود كبيرة انعكست على المستوى المالي حيث سجلت عجزاً متراكماً بقيمة ٦٩ مليون درهم وهي تخسر سنوياً ما بين ١٠٠ و ١٢٠ مليون درهم (ما بين ١١ و ١٣ مليون دولار أمريكي) وما يسمح لها بالبقاء هو التدخلات والدعم الذي تقدمه الدولة (ضخت المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية ٢٢ مليون دولار أمريكي في عام ٢٠١٠) واتفاقية بقيمة تزيد عن ٣٣ مليون دولار أمريكي متفاوض عليها في عام ٢٠١٣ مع ولاية الجهة والدولة. وتستنتج مصلحة تنظيم النقل الحضري إلى أن 'التوازن الحالي في العقد لا يسمح ولن يسمح في المستقبل بتحسين وضع الشركة ولا بتحسين النقل الحضري في الدار البيضاء الكبرى'.

٦.٣ نقص الموارد البشرية في البلديات

تتمتع المدن الكبرى بخدمة مرور ونقل جيدة. إلا أن 'الموارد المتاحة منخفضة جداً، سواء من عدد الموظفين أو الموارد التقنية (المعلوماتية، والمركبات...). في طنجة التي ضمت حوالي ٨٠٠ ألف نسمة عام ٢٠٠٤، لم تكن مصلحة المرور والنقل تضم سوى مهندسين اثنين فقط' (Banque Mondiale 2007). الوضع ليس أفضل في الدار البيضاء، حيث القسم نفسه لا يضم سوى أربعة مهندسين يكرّسون عملهم لتسيير أشغال ذات صلة بالبنية التحتية (الصيانة والمشاريع الكبرى) أو لمتابعة العقود مع الشركات الخاصة، وهم أبعد من أن يتمكنوا من تأدية مهام التخطيط والتنسيق. ويعود النقص في الموارد البشرية في مجال النقل والتنقل في الجماعات الحضرية أيضاً إلى عدم إنتاج ما يكفي من المهندسين الذين يستجيبون للشروط المطلوبة على الصعيد الوطني.

الدار البيضاء والرباط وسلا والفينيطة وطنجة وتطوان ومكناس وفاس ووجدة وسطات وبرشيد والجديدة وبنى ملال ومراكش وأكادير، وبسبب الخسارة التي تتكبدها شركات النقل نتيجة التعريفات المطبقة على المدارس والجامعات، لا تربح الوكالات المستقلة سوى ٢٤,٤٨ مليون درهم مقابل ٢٤٥,٠٢ مليون درهم للشركات الخاصة.

٧.٣ ضعف قدرات المتابعة والمراقبة والتنظيم من قبل الجهة المنتدبة

يظهر تدبير ومتابعة العقود من قبل الجهة المنتدبة ثغرات كبيرة سواء في الرباط أو في الدار البيضاء. ففي الدار البيضاء، لزم تدخل مديرية إدارات الوكالات والخدمات المفوضة (وزارة الداخلية)، بعد ثلاث سنوات من توقيع اتفاقية الإدارة مع M'dina Bus لتشغيل المصلحة الدائمة لمتابعة ومراقبة التدبير المفوض.

٤.

في تقريره الأخير حول M'dina Bus (2012) أشار المجلس الجهوي للبيضاء الى حالة خرق للالتزامات التعاقدية فضلا عن غفرت في وسائل متابعة ورصد اتفاقية التدبير المفوض. وبخصوص برنامج الاستثمار العائد الى

٣١ تشرين الأول ٢٠٠٩، يكشف التقرير عن أن M'dina Bus لم تف بالتزاماتها في شراء حافلات جديدة تتجاوز قيمتها ٨.٢ مليون درهم، أي ٩٦٪ من المقدر. أما الاستثمارات المنفذة فلي تساوي

٨.٣ إدخال وسائل النقل بشكل تدريجي في الموقع الخاص (TPSP) في المدن الكبرى. مشاركة أكبر من جانب الإدارة المركزية عدا السير على الأقدام، تظهر توقعات التنقل الحضري لعام ٢٠٣٠. تزايد حصة السيارة الفردية (من ٣٣,٧٪ إلى ٤٧٪)، فضلا عن دخول كبير للنقل العمومي في الموقع الخاص وهو يشمل ٢٥٪ من الرحلات على حساب الحافلات وسيارات الأجرة التي تتراجع حصتها الى النصف (من ٣٠,٣٪ إلى ١٥٪ للحافلات و٣٦٪ إلى ١٣٪ لسيارات الأجرة). فإن الوضع الحالي، مع إطلاق الترامواي في الرباط والدار البيضاء، والدراسات لتمديده أو إدخال وسائل النقل في الموقع الخاص (TPSP) بشكل تدريجي في مدن أكادير وفاس، يبين هذا التوجه. وذلك يعني تدخل أكبر للإدارة المركزية في التمويل وتأسيس شركات للاقتصاد المختلط للإدارة.

٩.٣ بعض الدروس المستخلصة إن الطرق السريعة والمواصلات هي المجالات التي تظهر أكبر قدر من التفاوت بين هذا الاختصاص والموارد المالية والبشرية المتاحة للجماعات المحلية (الجماعات الحضرية في الغالب) لتغطية الاحتياجات. وبالتالي، يجب على الجماعات اللجوء الى المستويات الأخرى والى الإدارة المركزية لرفع مستوى البنية التحتية، في حين أنه لإدارة وسائل النقل المشترك، لا تملك هيكل التنظيم بين مختلف وسائل النقل (سيارات الأجرة، الحافلات، الترامواي). لاسيما وأنها تعتمد إلى حد كبير على الدولة سواء لتمويل وسائل النقل الجديدة أو حل العديد من المشاكل التي تطرحها الجهات المفوض لها بتدبير الحافلات في القطاع الخاص (توفير الدعم، والتغيرات في تكوين رأس المال...).

٤١

وفيما للتقرير، لم يتم الوفاء بمؤشرات الجودة من قبل الشركة المنتدية: مثلا الخدمة مؤمنة على ٤٥٪ فقط من الخطوط المنصوص عليها في الاتفاقية. في الدار البيضاء يقوم الوالي بتنسيق جميع المصالح الخارجية التي تتدخل على الصعيد الترابي (الشرطة، العمالات، الخ). هذا التنسيق في الوضعية يحرص جماعة الدار البيضاء الحضرية في دور الجهاز التنفيذي وليس صاحب القرار. ويتضح ذلك من خلال تشكيل لجان التوجيه حيث يواجه ممثل المجلس البلدي حوالى عشرة من صانعي القرار الآخرين (Rapport CGLU 2012).

و جرى ربط هذه المصلحة بقسم تنظيم النقل الحضري (بقرار من رئيس المجلس الجماعي) لكن بما أن هذا الأخير لا يلعب سوى دور المراقب (لا يتمتع بشخصية قانونية)، تترك لمصلحة النقل في الجماعات الحضرية مهمة التنسيق مع M'dina Bus. بالإضافة إلى ذلك، على مصلحة النقل في البلديات الحضرية للدار البيضاء، ومع محدودية الموارد البشرية فيها، أن تضطلع اليوم بعدة مهام إدارية: فضلا عن التنسيق مع M'dina Bus، عليها إدارة قطاع سيارات الأجرة، وبخاصة سيارات الأجرة الكبيرة، فضلا عن متابعة ومراقبة عقد تشغيل خط الترامواي (النظام الأساسي لشركة Casa Transport، الشركة المعينة لتأمين وسيلة النقل هذه، يمنحها هذه الصلاحية، الى جانب مراقبة المواقف، والمحطات الطرقية، والفضاءات العمومية). وينعكس ضعف الرقابة ووسائل الإدارة على جودة العرض في النقل العمومي ومشاكل المرور والتنقل.

٩.٣ بعض الدروس المستخلصة إن الطرق السريعة والمواصلات هي المجالات التي تظهر أكبر قدر من التفاوت بين هذا الاختصاص والموارد المالية والبشرية المتاحة للجماعات المحلية (الجماعات الحضرية في الغالب) لتغطية الاحتياجات. وبالتالي، يجب على الجماعات اللجوء الى المستويات الأخرى والى الإدارة المركزية لرفع مستوى البنية التحتية، في حين أنه لإدارة وسائل النقل المشترك، لا تملك هيكل التنظيم بين مختلف وسائل النقل (سيارات الأجرة، الحافلات، الترامواي). لاسيما وأنها تعتمد إلى حد كبير على الدولة سواء لتمويل وسائل النقل الجديدة أو حل العديد من المشاكل التي تطرحها الجهات المفوض لها بتدبير الحافلات في القطاع الخاص (توفير الدعم، والتغيرات في تكوين رأس المال...).

أخيراً، من المؤكد أن هذا القطاع هو أقلهم من ناحية تدخل الإدارة المركزية. فغياب القيادة الفعلية في مجال النقل الحضري يجب أن تعوّض عنه سلطة تنظم النقل الحضري (مصلحة تنظيم النقل الحضري). يظهر الوضع في الدار البيضاء مدى تردد المستوى المركزي بشأن أدوات الحكامة التي ينبغي ارساؤها على المستوى المحلي.^{٤٢}

إذا كانت تكاليف الدعم العالية للحفاظ على بعض خدمات الحافلات كما في الدار البيضاء أو توقيف الخدمة من قبل القطاع الخاص كما في الرباط يؤدي إلى إجبار وزارة الداخلية على مراجعة نصوص التدبير المفوض، فليس الحال كذلك بالنسبة الى الربط بين تدبير النقل والتخطيط الحضري. يبدو أن هذه المسألة حول إدراج وتكامل المرافق العمومية تتجاوز قدرات جميع الجهات الفاعلة.

ثالثاً الضرائب المحلية والموارد البشرية وموقع الوصاية

غالباً ما يتم النظر إلى اللامركزية من خلال حصة النفقات العمومية المحلية من إجمالي الإنفاق العام. في العام ٢٠٠٩، بلغت هذه النسبة ٢٥,١٤٪ في المغرب. على سبيل المقارنة، بلغت هذه النسبة ٥٪ في منطقة الشرق الأوسط وغرب آسيا.^{٤٣} علاوة على ذلك، بلغت الاستثمارات التي تقوم بها الجماعات الترابية ٧,٩٪ فقط من إجمالي الاستثمار العام في المغرب. ولكن لا ينبغي أن يخفي هذا الضعف في المشاركة في الاستثمار وفي التنمية الشاملة للبلاد وضعية اللامركزية المثيرة للجدل.

يمكن التعرف على درجة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية من خلال حصة مداخلها الذاتية من مجموع مداخل التسيير. ويظهر من توزيع مداخل التسيير للحكومات المحلية وجود تناقضات صارخة. وإذا كانت الجماعات الحضرية تتميز من حيث مداخلها الذاتية التي تبلغ ٥٢٪ من إجمالي مداخل التسيير، تتميز العمالات والأقاليم من جهتها بالجزء الكبير من المداخل التي تحولها الدولة والتي تصل إلى ٨٣٪، فيما تبقى الجهات في موقع وسطي مع ٥٤٪ من المداخل المحولة^{٤٤} (راجع الجدول ٢-١)

٤٢

إن مصلحة تنظيم النقل الحضري تصدر التوصيات وتقدم المشورة لكنها لا تتخذ القرارات بشأن التخطيط والتنفيذ. ويزداد دورها غموضاً مع إنشاء أول خط ترامواي وتشكيل 'Casa Transport' التي يتداخل نظامها الداخلي ومهامها مع تلك الخاصة بمصلحة تنظيم النقل الحضري.

٤٣

المنطقة الجغرافية لغرب آسيا/الشرق الأوسط التي تضم ٢٥ مليون نسمة ضمنها تركيا والشرق الأدنى - باستثناء إسرائيل - شبه الجزيرة العربية وغرب آسيا وصولاً إلى إيران. (Rapport CGLU 2012).

جدول ١-٢ توزيع الإيرادات التشغيلية للحكومات المحلية وفقاً للمستوى، ٢٠٠٩

مجموع الجماعات المحلية	الجماعات الحضرية	الجماعات القروية	مجالس العمالات والأقاليم	الجهات	
٪٣٨	٪٥٢	٪٢٦	٪٥	٪٤٠	مداخل ذاتية
٪٥٠	٪٣٥	٪٦٢	٪٨٣	٪٥٤	مداخل محولة
٪١٢	٪١٢	٪١٢	٪١٢	٪٦	حسابات خصوصية وميزانيات ملحقه
٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	المجموع

المصدر: الخزينة العامة للمملكة

١ جزء من الضرائب المحلية منخفض نسبياً، ولكن موزع بشكل مختلف وفقاً لمستويات الجماعات المحلية وأنواعها

في عام ٢٠٠٩، بلغ مجموع مداخل الجماعات المحلية (٦,٩٧ مليار درهم) المستخلصة من الضرائب المحلية ٢٢٪ من إجمالي مداخلها (باستثناء الفائض).^{٤٥} مع حصة ٣٣٪ للجماعات الحضرية، انخفضت حصة الجماعات القروية إلى ١٤٪، فيما لم تسجل مجالس العمالات والأقاليم سوى ٢٪ مع ٣٠٪ للجهات. وتنعكس هذه الاختلافات في الامكانيات المالية لكل نوع من الجماعات المحلية. يدعونا هذا التوزيع إلى إيلاء المزيد من الاهتمام في ما يخص الجماعات الحضرية، إذ هي الجماعات المحلية التي لديها القدرة الحقيقية على اتخاذ الإجراءات بشأن المسائل الضريبية.

٤٤

تمثل الحسابات الخاصة والميزانيات الملحق بها التي تتعلق بمشاريع محددة ما بين ٦٪ و١٢٪ من الإيرادات وفقاً للسلطات الإدارية المحلية.

٢ تشمل المداخل الخاصة الضرائب التي تدار محلياً والإتاوات ومنتجات الاملاك المخزنية

أهم هذه المداخل بالنسبة للجماعات الحضرية هي الضريبة على عمليات التجزئات، والضريبة على الأراضي غير المبنية، والإتاوات على مبيعات أسواق الجملة وأسواق بيع الأسماك. ويشكل مجموع الضرائب التي يتم تدبيرها محلياً ٢٧٪ من الضريبة الخاصة بالجماعات الحضرية مقابل ٦٣٪ تديرها الدولة بالنيابة عنها. وهي تتسم بمستوى منخفض من الاستخلاص الضريبي بسبب ضعف وسائل تحديد دافعي الضرائب (أي غياب نظام المعلومات الجغرافية والرقابة الميدانية) والرسوم غير المستخلصة. تتمتع الجماعات بالاستقلالية في تحديد النسب الضريبية، ولكن في إطار مجال مضبوط مسبقاً مع المديرية العامة للجماعات المحلية (DGCL). ويجري رفع النسب بقرار من المجلس البلدي، مع الرجوع إلى المديرية العامة للجماعات المحلية للموافقة. صحيح أن الوصاية

٤٥

وصلت الفوائض في العام ٢٠٠٩ إلى ١٩ مليار درهم. وهي تتعلق بتأجيل القروض الاستثمارية (انظر أدناه). يفيد تقرير شركة المتعاقدين الاقليميين CCR عن معيار دولي يعطي رقماً مماثلاً للإيرادات الخاصة في إيطاليا (٢٢,٦٪ من إجمالي الإيرادات) ٣١,٥٥٪ في فرنسا.

قائمة، لكن لا بد من الإشارة أيضاً إلى أن المجالس المحلية التي تطلب رفع النسب الضريبية محدودة (الخوف من عقاب الناخبين، المحسوبة، ضعف المهارات الإدارية، والتساؤل حول المصلحة العامة للجماعة...).

تتكوّن المداخل الخاصة العائدة للجماعات الحضرية التي تديرها الدولة من الضريبة المهنية، وضريبة السكن، والضريبة الحضرية، حيث تمثل ٢٧٪ و٤٦٪ من المداخل الخاصة على التوالي. إذا كان تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية يشير إلى تحسّن واضح في معدل الاستخلاص الجبائي، من ٧٤٪ إلى ٧٦٪ بين ٢٠٠٧ و٢٠٠٩، فقد لاحظ أيضاً غياب استغلال الامكانيات الضريبية. وقد قدّر هذا الأخير بما يزيد عن ٥٠٪ في دراسة حول الدار البيضاء.^{٤٦} إن عدم تناسب القيمة الكرائية المرجعية مع قيمة السوق، والاختلالات في ضبط العناوين فضلاً عن ضعف الوسائل المستخدمة في الجباية القسرية تشرح هذا الوضع. لكن لا بد من الإشارة إلى الوعي لهذه الخسارة في الدار البيضاء حيث يسعى مجلس المدينة إلى إنشاء قسم لنظم المعلومات الجغرافية عالية الأداء (الملك العام، العنونة...). أخيراً، وكما بالنسبة للمداخل التي يجري تدبيرها محلياً، فالدولة هي التي تحدد المجالات التي تجري في إطارها مراجعة معدلات الضرائب.

٤٦

دراسة أجراها مكتب شارلز رايلي للاستشارات الدولية، ٢٠٠٨.

٤٧

أقالت وزارة الداخلية رئيس بلدية مكناس الذي ينتمي إلى حزب العدالة والتنمية 'إسلامي معتدل' في آذار ٢٠٠٩، بحجة أن رئيس البلدية قد اتخذ قراراً (إدارياً) لصالح فرد من عائلته، على الأرجح مشروع عقاري باسم زوجته.

٤٨

تمارس الوصاية على الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية، وعلى فتح اعتمادات جديدة، واسترداد القروض، والتحويلات من بند إلى آخر، والقروض والضمانات، وتحديد نسبة الضرائب وترفعة الإيرادات وغيرها من الرسوم، وإنشاء المرافق العامة الجماعية وأساليب إدارتها، وخلق (أو المشاركة في) شركات اقتصاد مختلط، واتفاقيات تجمّع الجماعات والشراكة، واتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة مع الجماعات المحلية الأجنبية، وعمليات الاقتناء والصفقات التي تخص الاملاك الخاصة الجماعية، والإشغال المؤقت للملك العام، والإيجارات التي تتخطى عشر سنوات، وتسمية الساحات والطرق العامة عندما يكون الهدف من الاسم تكريم شخصية عامة أو تخليد حدث تاريخي.

٣ ثقل الوصاية

إن حجم الوصاية التي تمارس على الجماعات المحلية هو الذي يعكس درجة استقلاليتها. هذه الوصاية تمارس في المغرب على الأفراد^{٤٧} بقدر ما تمارس على الأفعال. وتشير أحكام الباب السادس من القانون رقم ٧٨-... المتعلق بالميثاق الجماعي (٢٠٠٢) إلى اتساع نطاق المواضيع التي تتطلب موافقة مسبقة من سلطات الوصاية^{٤٨} التي يمارسها وزير الداخلية أو المفوض عنه (العامل و/أو الوالي)، قبل أن تصبح المقررات الجماعية سارية المفعول. هذا ينطبق فقط على الجماعات الحضرية.^{٤٩} قد تؤدي عملية الرقابة على القانونية إما إلى بطلان المداولات (على سبيل المثال إذا كان موضوع المداولات خارجاً عن اختصاصات المجلس) أو إلى قابلية إلغائها (على سبيل المثال إذا شارك في المداولات أحد المستشارين الذي لديه مصلحة شخصية في الموضوع المدروس). يعاني نظام الموافقة المسبقة الذي يطبق على جميع القرارات المالية من كونه معقداً وجامداً وبطيئاً من حيث الإجراءات، وهو قادر على عرقلة المبادرات المحلية. إلى جانب هذه الضوابط الكثيرة، لا بدّ من ذكر اللزامية المفروضة على المجالس لتسديد الرساميل والفوائد على القروض فضلاً عن النفقات المتعلقة بالماء والكهرباء، وهي نفقات على المحاسب أن يدفعها بدون توكيل وهي ذات أولوية. على الجماعات أيضاً احترام مبدأ الفصل بين الأمر بالصرف والمحاسب. تسمح هذه الأحكام المختلفة بفهم الانخفاض النسبي للدين في الجماعات المحلية المغربية.^{٥٠}

لكن كثرة الرقابة والعراقيل المفروضة على المبادرة محلية تسمح بفهم اقتراح اللجنة الاستشارية حول الجهوية الذي ينطوي على إجراء الرقابة الإدارية

اللاحقة، مما يسمح للجماعات المحلية بالتمتع بحرية أكبر للمبادرة ويضع الدولة في موضع الشريك وميسر للعمل الجماعي.^{٥١} ولكن، بالنسبة للجماعات الحضرية، تُمارس الوصاية (وطلب الموافقة) مباشرة من قبل العامل - الوالي بشأن العديد من المواضيع، مثل فتح الاعتمادات، والتحويلات من بند إلى آخر، والاشتغال المؤقت للأعمال العامة، و عقود الإيجار ومواقع الأسواق.^{٥٢} إذاً لا تتدخل الإدارة المركزية بشكل مباشر إلا للموافقة على الموازنة وتخصيص الاستثمارات. وإذا كانت وزارة الداخلية تمارس وصايتها على الجماعات الحضرية، تبقى العلاقات بين رؤساء الجماعات والإدارة الترابية هي الأهم، مما يترك هامش حرية أكبر لرئيس المجلس، فيما يتفاوض أكثر على خياراته من خلال استعمال نفوذه على المستوى المركزي.

من جهة أخرى، والى جانب الرقابات التي تمارسها الدولة من خلال إجراءات المصادقة المسبقة، تمارس الوصاية أيضاً في إدارة الموارد البشرية: على وزارة الداخلية^{٥٣} المصادقة على كل هيكل تنظيمي، فضلاً عن إدارتها للكوادر العليا (بكالوريا زائد أربع سنوات) بشكل مباشر إذ عليها المصادقة على تعيينهم.

٤ أهمية الواردات المحولة ومعايير التوزيع

يوجد نوعان من المداخل المحولة إلى الجماعات المحلية؛ جزء من الضريبة على القيمة المضافة وجزء من عائدات الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل. في سنة ٢٠٠٩، حصلت الجماعات الحضرية على ٦٣٪ من هذه المداخل مقابل ٢٦٪ للجماعات القروية و٣٣٪ للعمالات والأقاليم، في حين لم تحصل الجهات سوى على ٥٪. وخلافاً للجهات، الجماعات الحضرية والقروية معنية فقط بالأولى.^{٥٤} إنها نسبة ٣٪ من عائدات الضريبة على القيمة المضافة التي كانت تعتبر حتى العام ١٩٩٦ بمثابة دعم توازني، قبل أن يحصل تعديل في معايير التوزيع. في المدن، يتم توزيع أكبر حصة من الضريبة على القيمة المضافة (٨٠٪) وفقاً لمعيار القدرة الضريبية^{٥٥} (٧٠٪) وتعزيز استخلاص المداخل الذاتية (١٥٪)، فيما تخصص نسبة ١٥٪ الباقية كمبلغ جزافي لا يأخذ بعين الاعتبار الحجم السكاني.

تختلف معايير التوزيع بعض الشيء بالنسبة إلى الجماعات القروية التي تشهد ارتفاع المبلغ الجزافي إلى ٣٠٪ مقابل ٦٠٪ لمعيار القدرة الضريبية. وبما أن هذه المعايير تستند أساساً إلى الضرائب والمنتجات الخاصة بالمدن، فهي تضعف المدن الكبرى الأكثر ديناميكية لصالح تلك المأهولة أكثر بالسكان، بدون أن تكون لديها قدرات اقتصادية داخلية. وهكذا، تتلقى مدينة مثل الدار البيضاء ١٤٪ فقط من إجمالي إيراداتها على أساس حصتها من الضريبة على القيمة المضافة. تؤمن الجماعات الحضرية في مجملها ٣٥٪ من موازنة التسيير من خلال حصتها من عائدات الضريبة على القيمة المضافة، ثم تأتي نسبة ١٢٪ من الحسابات الخصوصية والموازنات التكميلية، في حين تتكون ٥٢٪ من المداخل الذاتية. على العكس، تعتمد الجماعات القروية بنسبة ٦٢٪ على المداخل المحولة، حيث لا تغطي مداخلها الذاتية سوى ٢٦٪ فقط من مداخل التسيير. وعليه، فإن التمييز بين هذين النوعين من الجماعات المحلية أمر مبرر لاسيما وأن ليس للكثير من الجماعات

في الجماعات القروية، تناقش الميزانية مع القائد المدعو لإقرارها، على أن يوافق العامل على هذا القرار (لكنه لا يتدخل بشكل مباشر في المفاوضات). عند المستوى الأدنى، المديرية العامة للجماعات المحلية هي التي تمارس الرقابة.

٥٠.

يقدرّ اللجنة الاستشارية حول الجهوية نسبة تسديد ديون الجماعات المحلية بحوالي ٣٠,٧٪ من إجمالي المداخل في العام ٢٠٠٧ و ٣٠,٣٪ في العام ٢٠٠٩.

٥١

يشار هنا إلى نظام التدبير الذاتي الذي يمنحه الدستور، كما الحال في فرنسا. وكما يقول Marcou (1999) كتب Rachid (2005): 'الحكومة المحلية (في فرنسا) حرية التدخل في كل الأمور (...) من غير أن تضطر لتثبيت قدرتها على القيام بذلك.'

٥٢

المادة ٧٣ من الميثاق.

٥٣

تم رفض الهيكل التنظيمي الذي اقترحه مجلس مدينة الدار البيضاء بعد دراسة أجراها مكتب دراسات تقنية في العام ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

القروية من مداخل ذاتية سوى المداخل الشحيحة التي ينتجها السوق الدسبوعي. بالنسبة إلى المداخل الذاتية الخاصة بالتجهيز للجماعات الحضرية، لا يشكّل منتج الضريبة على القيمة المضافة سوى ١٢٪. فالفوائض السابقة هي التي تملأ هذه الوظيفة مع ٦٦٪ من المداخل، يليها الاقتراض (١٣٪). وكما تبين سابقاً، لدى الجماعات الحضرية أعباء ثقيلة من ناحية التجهيز والبنى التحتية (فتح وتأهيل الطرق، الصرف الصحي خارج الموقع، المرافق العمومية الحضرية) التي تعجز عن تأمينها وحدها. لهذا السبب وضعت معظم المدن الكبرى برامج تأهيل شملت الدولة وغيرها من الجماعات المحلية.^{٥٦} تعتمد مجمل المدن الكبرى في استثماراتها والى حد كبير على التمويل المشترك بين الدولة والجماعات المحلية الأخرى (العمالة والإقليم والجهة).

٥٤

وحدها بالجهات باعتبارها حكومات محلية تستفيد من واحد بالمائة من حصيلة الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل ومن ضريبة على عقود التأمين. ويتم توزيع هذه الحصص على المناطق وفقاً للمعايير السكانية وللمساحة بنسبة ٥٠٪، والباقي مبلغ جزافي.

٥٥

تعطى للمدن التي تتمتع بثروة ضريبية (محسوبة على السنوات السابقة) أدنى بنسبة ١٢٥٪ على الأقل من متوسط المدن مقارنة بالسكان.

٥٦

برنامج التأهيل الخاص بالدار البيضاء (٧. ٢٠٠٧-٢٠١٦). يشمل الطرق والنقل والمرافق العمومية الجماعية والمساحات الخضراء. وهو يتطلب ٣,٥ مليار درهم موزعة بين الدولة (٣٧٪)، وقرضاً للجماعة الحضرية الدار البيضاء (٣٧٪)، والجماعة الحضرية للدار البيضاء (١٥٪) و١١٪ من عمالات وأقاليم الدار البيضاء.

٥٧

المسؤولون عن الإنفاذ (١٦,٦٥٪)، اليد العاملة (٥٦,٣٥٪)، الكوادر الوسطى (١٨,٣٧٪)، والكوادر العليا (٨,٤٠٪).

٥٨

النظام الخاص لموظفي الجماعات في TV أيلول ١٩٧٧.

٥ أهمية الاعتمادات المرحلة

توجد ظاهرة مقلقة في كافة الجماعات المحلية في المغرب: فائض ضخم من التسيير و التجهيز مقارنة بمداخيلها. فقد بلغ هذا الفائض أكثر من ١٩ مليار درهم في العام ٢٠٠٩. ويمثل هذا الفائض ٣٧٪ و ٥٠٪ من مداخل الجماعات الحضرية والقروية على التوالي. إن إشكالية ترحيل اعتمادات الاستثمار (جارية، في الانتظار...) هي التي تعكس الخلل في إعداد ملفات الاستثمار، والتأخير في برمجة وفي مراقبتها والموافقة عليها من قبل سلطات الوصاية. إن حالات الترحيل هذه تبرز عيوب اللامركزية وعددها اثنان: ضعف مهارات وكفايات موظفي الجماعات وقوة الوصاية.

٦ موظفو الجماعات: ضعف المهارات وعبء كبير على موازنات التسيير

في الواقع، كانت تشكل مصاريف الموظفين ٤٣٪ من نفقات التسيير للجماعات الحضرية و ٥٥٪ للجماعات القروية. تخصص مدينة مثل الدار البيضاء ٥٥٪ من نفقاتها الإدارية لهذه الأعباء، أي ٩١٤ مليون درهم، مما يجعلها أكبر مشغل في المدينة مع ٢١ ألف موظف. هذا الكم الهائل من الموظفين جاء نتيجة سياسة توظيف متعمدة من وزارة الداخلية في التسعينيات، للتغلب على البطالة في صفوف الشباب بعد حركات احتجاجية حصلت في المدن الرئيسية في البلاد. ولكن هذا العدد الهائل من الموظفين يضم أعوان التنفيذ (٦,٦٪) واليد العاملة (٤٨,٣٤٪)، بينما لا تشكل الكوادر المتوسطة سوى ١٩,٥٤٪ من المأجورين والكوادر العليا ٣,٣٪. نجد هذا التوزيع لموظفي الجماعات المحلية في الجماعات الحضرية^{٥٧} بشكل خاص. فقلة الكوادر تشكّل عقبة حقيقية أمام تدبير الجماعات. كما أن لنظام موظفي الجماعات وضع خاص يختلف عن نظام الوظيفة العمومية^{٥٨}. لا يتم الاعتراف بالمسؤولية داخل هذه الإدارة من خلال نظام الكفاءة والمكافئة، كما أن لا وجود للتخطيط الوظيفي. يؤدي هذا الوضع الذي يترافق مع أجور منخفضة بنسبة عالية جداً إلى التغيّب عن العمل، وضعف الإنتاجية، وتقلص الكفاءات في المستويات العليا، إذ إن هؤلاء الذين اكتسبوا بعض المهارات ينتهي بهم الأمر إلى مغادرة الجماعة.

صحيح أن المشكلة المالية موجودة، لكن الإطار الحالي للتوظيف والأجور وتنظيم الإدارة البلدية يبقى متصلباً وخاضعاً لوزارة الداخلية. وحتى لو نجح بعض رؤساء البلديات في إيجاد طرق ملتوية للحفاظ على بعض المهارات من خلال تقديم بعض المنافع، فإن توظيف الكوادر رفيعي المستوى لا يمكن حصوله في ظل الهياكل الحالية.

V بعض الدروس المستخلصة

على ضوء الموارد المالية المحلية والموارد البشرية التي تدبرها الجماعات المحلية، يمكن استخلاص عدة استنتاجات. وحدها الجماعات الحضرية تستفيد من الضرائب المحلية التي تمنحها شيئاً من الاستقلالية الذاتية، حيث لا تتدخل الإدارة المركزية سوى بنسبة ٣٥٪ فقط في ما يتعلق بميزانية التسيير. لكن هذه الاستقلالية النسبية تبقى تحت السيطرة على مستوى تحديد مجالات النسب الضريبية. فالجماعات المحلية الوحيدة المخولة بتدبير الضرائب المحلية ملزمة بالرجوع إلى الإدارة المركزية لأي زيادة في معدلات الضرائب.

و يتم تدخل الإدارة المركزية من خلال عدة قنوات. أولاً، تحضّل وزارة الوصاية ٣٪ من الضريبة على القيمة المضافة لصالح الجماعات المحلية. ويبقى توزيعها مبهماً رغم تعدد المعايير المعتمدة (لم تنشر أي وثيقة خاصة بجماعة معينة). ثم إن إجراءات الرقابة المسبقة تحول دون تمكّن الجماعات المحلية من التصرف بكامل الموازنة (القروض، والماء والكهرباء) أو حتى استهلاك موازنتها الذاتية (التأخير وعدم موافقة الوصاية على الملفات يفسّر تأجيل الاستثمارات في معظم الأحيان). كما أن توظيف الكوادر وتنظيم الموظفين يمرّان عن طريق سلطات الوصاية. أخيراً، هناك غياب لآلية واضحة لضبط مسطرة حلول الوالي أو العامل محل رئيس الجماعة ومجلسها، مما يترك الباب مفتوحاً لكافة التجاوزات.

تفسّر آلية الوصاية الحالية إلى حد كبير عدم وجود تجاوزات في النفقات وفي المديونية في الجماعات المحلية المغربية مع حصول لجم للمبادرات المحلية. ويشير تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية والدستور الجديد إلى أن تحوّلاً سيحصل في السنوات المقبلة. تدعو اللجنة الاستشارية حول الجهوية إلى تبسيط الإجراءات التنفيذية وإصلاح عملية التحكم في النفقات وصولاً إلى تحميل المسؤولية الإدارية، وإلغاء الرقابة المسبقة وتشديد الرقابة اللاحقة والتدقيق وتقييم الأداء. وبالمثل، يتم اقتراح مجموعة من الآليات للتغلب على أوجه القصور المحددة (ترحيل الاعتمادات، ضعف التحصيل، ضعف الموارد البشرية...). تجري صياغة قانون عضوي حالياً، مهمته إجراء عدة أحكام من المادة ١٤٦ من الدستور؛ للاختصاصات، النظام المالي، قواعد الحكامة ذات الصلة بحسن سير التدبير الذاتي، ومراقبة إدارة الصناديق والبرامج...

رابعاً دراسة حالة

توضيحاً لما ورد في الأقسام السابقة، يتم عرض دراستي حالة. كلتاهما مأخوذتان من البرنامج المصاحب لعملية اللامركزية جرى وضعه في المغرب في إطار التعاون بين فرنسا والمغرب، بين ٢٠٠٥ و ٢٠٠٩، مع ميزانية كبيرة بحوالي ١١ مليون يورو. لا بد من الإشارة الى أن تصميم وتنفيذ هذا البرنامج كان موضوع التزام على أعلى المستويات الادارية في وزارتي الداخلية الفرنسية والمغربية، والجماعات المحلية المعنية. ولديه ثلاثة أهداف:

- تحسين العلاقات بين أجهزة الدولة والجماعات المحلية المغربية.
- تكييف العرض بشأن تكوين المنتخبين والكوادر الإدارية في الجماعات المحلية المغربية.
- تعزيز القدرات المطلوبة لإدارة المشاريع في الجماعات المحلية المغربية.

وقد تمت أجراً كل من هذه الأهداف الى تدابير مختلفة. نقترح أن ننظر ضمن هذا الإطار في أول دراسة حالة حول التعاون بين الادارات المركزية لكل من وزارتي داخلية الدولتين الفرنسية والمغربية وبالتحديد المديرية العامة للجماعات المحلية.

وسيتناول المثال الثاني ضمن الإطار نفسه، التعاون الذي نشأ بين بلدية نانت (Nantes) وجماعة أكادير الحضرية.

الاستنتاجات المستخلصة من هاتين الحالتين توضح لنا الكثير من المعلومات عن إشكالية اللامركزية في المغرب. بشكل أكثر تحديداً، هما رمز للتخطيط الفعلي للإصلاح على أعلى مستوى الدولة، ولعملية التموقع بين الجهات الفاعلة على المستويين المركزي والترابي التي أفضى اليها الاصلاح. وفي ما يلي لمحة عامة عنها.

الحالة الأولى: التعاون بين وزارتي الداخلية

كان الهدف الأساسي من التعاون بين فرنسا والمغرب بشأن اللامركزية حشد الجماعات المحلية الفرنسية حول مشاريع تنمية جرى تصميمها وإدارتها ضمن شراكة مع الجماعات المحلية المغربية ومنع هذه الأخيرة فرصة الاستفادة من التجربة والمعرفة التي اكتسبتها الجماعات المحلية الفرنسية في خلال ممارستها لصلاحياتها. وإذا كان من المفترض ببرنامج المصاحبة للامركزية في المغرب أن يقترح آلية لدعم (مشاريع مشتركة، أداة مالية، إجراءات متابعة) السلطات المحلية الفرنسية والمغربية من أجل تعزيز المشاريع المشتركة التي تقودها الجماعتان الشريكتان. وعلى هذا الأساس، كان يُفترض بالمديرية العامة للجماعات المحلية في كلا البلدين أن تكون بمثابة واجهة ونقطة اتصال بين الجهات الفاعلة، من أجل

تيسير المناقشات الأولية وإدراج الآلية ضمن التعاون الرسمي بين الدولتين،^{٧٥} لاسيما وأن الجماعات المحلية للبلدين كانت تعرف بعضها قبل وضع هذه الآلية. نلاحظ من الوقائع أن الأمور جرت بشكل مختلف. فقد عرف برنامج مصاحبة اللامركزية في المغرب حالتها التفاف أساسيتين لدى صياغته، في التدابير المخطط لها، والاعتمادات المخصصة لمختلف التدابير، قبل الوصول إلى الصيغة النهائية التي تعكسها الأهداف الثلاثة المذكورة أعلاه.

في نهاية المطاف، أدت إعادة الصياغة إلى تحويل دعم التعاون اللامركزي (الهدف ٣) إلى هدف من ضمن ثلاثة، بعد أن كان الهدف المحوري والوحيد. فقد تضمن الهدفان الأولان اللذان حظيا بحوالي ٧٪ من الاعتمادات تدابير موجهة في المقام الأول إلى المديرية العامة للجماعات المحلية في المغرب، غير أن صياغتهما كانت قابلة للتأويل، بحيث أن أي مسؤول منتخب لم يستفد من التدابير المتخذة في إطار الهدفين الأول والثاني.

باختصار، وعلى أرض الواقع، استجاب 'برنامج دعم اللامركزية' للحاجة إلى تعزيز القدرات الداخلية الخاصة بالمديرية العامة للجماعات المحلية التي كانت تشهد تحولاً كبيراً، أكثر مما كان يهدف إلى تحسين قدرة الجماعات المحلية على الاستقلالية. اللاتفاف الثاني يأتي من كثافة التدابير ضمن الهدف الأول، والتي تسعى إلى اللاتمركز أكثر من سعيها للامركزية. وقد انطوت هذه التدابير على تشكيل ثنائي مؤلف من الوالي والعامل، ودورات تدريبية موجهة إلى العمال وكبار المسؤولين في الإدارات المركزية والجماعات الترابية المغربية، والدعم المؤسساتي لهيكل مديرية الشؤون الإدارية في وزارة الداخلية المغربية، إلخ.

بعض الدروس المستخلصة

ترافقت الالتفاتات التي لحقت بصياغة المشروع مع تطويرين هامين جداً داخل وزارة الداخلية. الأول يخص موقع المديرية العامة للجماعات المحلية التي، وضمن هرمية الإدارة المرجعية المتمثلة بوزارة الداخلية في المغرب، لم تحتل موقعاً محورياً. منذ اعتلاء الملك محمد السادس العرش، تعتمد هذه الإدارة داخل الوزارة ثقافة سياسية وإدارية مستوحاة من 'المفهوم الجديد للسلطة' الذي حدده الملك في محاولة للتخلص من الثقافة السلطوية التي سادت حتى الآن ضمن هذه الإدارة السيادة.

هذا الطموح الجديد 'التحديثي' الموكل إلى المديرية العامة للجماعات المحلية يتطلب تعزيز قدرات المديرية على المساعدة ومصاحبة العملية المؤدية إلى اللامركزية. وقد برزت الحاجة إلى هذا التطور الأهمية التي أعطيت لبرنامج المصاحبة للامركزية حيث تمت الاستفادة من موارده المتمثلة بالمعرفة والتحكم بعملية التغيير، من أجل التأكيد على شرعية التوجهات التحديثية نحو اللامركزية. لذلك أدت إعادة صياغة أهداف برنامج المصاحبة للامركزية في المغرب إلى تفضيل المصالح المركزية لوزارة الداخلية والتأطير الترابي على مستوى عالٍ (الهدفان ١ و ٢) على حساب العمل لصالح الجماعات المحلية (الهدف ٣).

ويُظهر التطور الثاني مدى التشديد على التدابير المتخذة لصالح كوادرات الإدارات المركزية والاقليمية التابعة لوزارة الداخلية. وهذا يعكس، خاصة على صعيد اللاتمرکز، مدى الحاجة لتعزيز القدرات الإدارية في التسلسل الهرمي لوزارة الداخلية والتدريب على مواضيع لطالما كانت مهملة، وهي معدة لأن تصبح في الواجهة. فالمسائل التي كانت موضوع بعثات ووجود خبراء (إصلاح الجباية المحلية، وتدريب الوظيفة العمومية الترابية، والرقابة على القانونية، وإدارة الأزمات، ووحدة المدينة، والمالية المحلية) قد أتت ردًا على مخاوف حقيقية لتصحيح وتحسين واستباق النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالجماعات المحلية. وكان الهدف إشراك المديرية العامة للجماعات المحلية في فرنسا في عملية التفكير في الإصلاحات الكبيرة الجارية.

توضّح الحالة الأولى كيف رأى الجانب المغربي في آلية برنامج المصاحبة للمركزية فرصة لتحديث وزارة الداخلية، تحت ستار دعم اللامركزية واللاتمرکز. من ناحية أخرى، ساهم البرنامج في حصول تطورات على المستوى الترابي وهذه المرة على مستوى المسؤولين المنتخبين. في هذا السياق حالة مدينة أكادير جديرة بالاهتمام.

٢ الحالة الثانية: التموضع السياسي والتعاون اللامركزي

هو مشروع تعاون بين بلدية نانت (Nantes) والجماعة الحضرية لأكادير في إطار تنفيذ الهدف الثالث المتمثل بدعم التعاون اللامركزي. وسعى هذا الهدف الى تعزيز القدرات على إدارة مشاريع الجماعات المحلية المغربية من خلال تنفيذ مشاريع وضعتها وتقودها هذه الأخيرة بشراكة مع نظيرتها الفرنسية. شاركت سبع مدن بينها أكادير في طلبات العروض للاستفادة من برنامج المصاحبة للمركزية في المغرب.

وقد وقع الاختيار باتفاق متبادل بين الجماعتين، على مسألة النقل الحضري، وهي قضية محورية بالنسبة الى مدينة أكادير والتي تتمتع مدينة نانت بخبرة كبيرة فيها. وقد أعجبت أكادير بتجربة نانت في تنفيذ خط حافلات النقل السريع وإدراجه في المخطط العام للنقل الحضري في مدينة نانت.

دام هذا التعاون بين المدينتين في مجال النقل لأكثر من ثلاث سنوات. وقد تجلّى بالمساعدة في إدارة مشروع النقل العمومي في مدينة أكادير (وضع مخطط للنقل الحضري)، وتشكيل لجنة محلية للتنقل (أداة تبادل وتساو بين صانعي السياسات) بالإضافة الى إنشاء مرصد للتنقل داخل مصلحة التنقلات.

بعض الدروس المستخلصة

الى جانب هذا التعاون في مجال محدّد ساهم مع ذلك في نقل الدراية الى بلدية أكادير التي تميزت عن غيرها من المدن في المغرب، ساهم هذا التعاون في تحقيق تطوّرين:

ينطوي التطور الأول على تحسين التدبير الذاتي للجماعة الحضرية في ممارستها لصلاحياتها على مستويين. من حيث موقعها في آلية إدارة المشروع،

لحظة اتفاقية تمويل برنامج المصاحبة للمركزية أن إدارة المشاريع ستحال الى المديرية العامة للجماعات المحلية. ولكن في الوقت نفسه، تم تعزيز القدرة على إدارة المشاريع من قبل الجماعات المحلية كهدف معن ومشارك بين الفرنسيين والمغاربة. واستفادت بلدية أكادير من هذا الوضع ومن وجود سلطات محلية فرنسية ومغربية في لجنة متابعة المشاريع، من أجل التأكيد وبدعم من بلدية نانث، على رغبتها في التحكم بينود هذه الشراكة.

من هذا المنظور، ساهم برنامج المصاحبة للمركزية من جهة في جعل بلدية أكادير تثبت علاقتها مع المديرية العامة للجماعات المحلية، وتجاه الوالي على المستوى المحلي، ومن جهة أخرى في تعزيز التعاون مع الوحدات الخارجية التي استفادت بصورة غير مباشرة من مدخلات المشروع.

من خلال نقل المعرفة والخبرات واكتسابها بشكل تدريجي في مجال إدارة المشاريع ذات الصلة بالنقل الحضري، نجحت هذه التجربة الرائدة الى حد ما في مدينة أكادير والمستمرة حتى اليوم، في استباق الاهتمام الذي توليه المديرية العامة للجماعات المحلية اليوم لهذه الموضوعات ولو بشكل متأخر نسبياً^٦، وذلك لتوعية الجماعات الحضرية حيث تُطرح قضية النقل الحضري ووسائل النقل بشكل حاد. إن اكتساب المعرفة التقنية، بفضل التبادلات والخبرة والتدريبات التي رافقت تنفيذ هذا المشروع بشكل مشترك بين أكادير ونانث، وفرت أدوات لجماعة أكادير سمحت لها بتثبيت قيادتها في هذا المجال.

التطور الثاني مرتبط ارتباطاً وثيقاً بصورة وسمعة رئيس جماعة أكادير، وبالتزامه الشخصي في هذا التعاون. في الواقع، أصبح رئيس جماعة أكادير مشهوراً في المغرب بفضل مواقفه السياسية العامة والصريحة جداً في الدفاع عن استقلاليتها عن وزارة الداخلية بشكل عام والولاية المتعاقبين في جهة أكادير بشكل خاص. أدى هذا التموضع السياسي الفريد من نوعه إلى إثارة جدل بين رئيس الجماعة والسلطات المحلية في أكادير حول العديد من القضايا، وخاصة القضايا العقارية. إذ رفض رئيس الجماعة أي ترتيبات تقضي بتفويت الأراضي أو منح رخص بناء خارج قواعد التخطيط الحضري. هذا الموقف الذي وصفته السلطات بالمتصلب و'غير المتعاون' عرّض رئيس الجماعة للضغوطات ومحاولات لزعزعته لم تفض إلى نتائج ملموسة.

من هذا المنظار، يكون برنامج المصاحبة للمركزية قد منح رئيس الجماعة غير العادي، موارد إضافية لتوطيد شرعيته وتموضعه التقني والسياسي في المنطقة وفي علاقته مع وزارة الداخلية. فالى جانب تصريحاته العلنية عن واجب احترام ممثلي الدولة للشرعية الديمقراطية للمنتخبين والتي بدونها لا وجود للمركزية، لا يتردد رئيس بلدية أكادير في إبراز إخفاقات الدولة، للدلالة بشكل غير مباشر على عجزها في ممارسة 'الوصاية الفعالة'. يبقى القول إن وراء هذا الموقف أثراً واضحاً لنهج 'من أسفل إلى أعلى' من دون وصاية، يطالب بالتقارب والتواصل المباشر مع السكان، وهذا ما يعتزم رئيس الجماعة تعريبه. كان من الطبيعي أن يجد هذا الموقف موافقة، ولو ضمنية، من قبل المسؤولين الفرنسيين الذين يعجزون عن استيعاب وجود لامركزية حقيقية طالما استمرت وصاية الدولة.

٦. دراسة للبنك الدولي.

٣ مساهمة المواطنين

في سياق هذا الفصل، لم نحلّ إلا قليلاً مشاركة السكان كجهة فاعلة حضرية ضمن أدوات الحكامة. بالتأكيد، يمكننا أن نلاحظ وجودهم في مسطرة البحث العمومي خلال وضع مخططات التهيئة أو عند تنظيم مجمّعي النفايات، ولكن وجودهم برز أكثر في برامج وعمليات وصفت 'بالتشاركية' والتي نفضّل تسليط الضوء عليها هنا.

لقد شهدت مساهمة المواطنين في المغرب تطوراً بطيئاً وفوضوياً. فبعد أن نادى بها المانحون في منتصف التسعينيات ضمن نهج مشاركة السكان في الكلفة مما يضمن إدارة أفضل للتجهيزات التي وضعتها الدولة في المناطق القروية،^{٦١} تمّ إدخالها تدريجياً في المناطق الحضرية، أولاً من خلال الأجنحة ٢١، ومن ثمّ في البرنامج الوطني الواسع لمكافحة الفقر وعدم الأمان (برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ٢٠٠٥) قبل أن يتم طرحها عند وضع اللامسات الأخيرة على الميثاق الجماعي (٢٠٠٨). وأخيراً، في الجهوية المتقدمة التي ينادي بها الدستور الجديد (٢٠١١).

في المرحلة الأولى، أثارت التجربة الفريدة لبرنامج التزويد بمياه الشرب للسكان القروية (PAGER) مشكلة هيكليات التنفيذ وتمكنها في التدخل، والإرادة السياسية للجهات الفاعلة المحلية، وتطور المهارات في إدارة العمل الاجتماعي... القضية هي ذات بعد وطني من حيث مهارة الإدارة في تعاطيها مع السكان. وهي تثير أيضاً مسألة 'الكلفة المالية والبشرية' للمشاركة، التي غالباً ما تكون هامشية، علماً أن المسألة تقتضي مرافقة عملية طويلة وقابلة للانعكاس في أي وقت. أخيراً، هذا النهج الذي يشدد على المساهمة في تمويل المشروع، لطالما فضّل المؤسسة ذات الطابع الاستعجالي. وقد أصبح إنشاء جمعيات للمستهلكين عنصراً أساسياً يحقّز العمل بدلاً من أن يكون نتيجة لمسار عمل قائم بين أفراد المجتمع. لكن هذه التجربة أبرزت أيضاً حصة الثقافة التشاركية في إدارة المشاريع من قبل السكان. في الواقع، المناطق التي تشهد ثقافة تشاركية قوية، ردّت بشكل واسع على طلبات العروض. فقد تكيفت الأشكال التقليدية لتنظيم السكان مع الأشكال الحديثة (الجمعيات).

لكن البرنامج فشل كلما تركت التنظيمات المجتمعية المكان لمجتمع قروي يضمن امتداده الأسرة والهجرة نحو المدينة. والمنحى الذي تتخذه حالياً تجربة العمل مع السكان، سواء القرويين منهم أو الحضريين، يظهر للأسف استمرار وجود بنية تقنية، بعيداً عن أي رسملة أو استثمار في المعرفة المحلية كطريقة للاعتراف بشكل من أشكال السلطة. منذ العام ٢٠٠٣، أصبحت الإدارة تستعين بمصادر خارجية في علاقاتها مع السكان. والمكاتب الاستشارية المعتمدة هي التي تقوم بالوساطة.

وركّزت المرحلة الثانية على برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية INDH بإشراف وزارة الداخلية. هذه المرحلة تعكس وضعاً خاصاً حيث يتم تشكيل هيئات موازية للمجالس المنتخبة بمجرد تعميم صادر عن الوالي (اللجان المحلية والاقليمية والجهوية للتنمية البشرية). وتضم هذه الهيئات منظمات غير حكومية محلية في

٦١

إن أكثر القطاعات المعنية بهذا النهج هو بالتأكيد التزويد بالماء الصالح للشرب في المناطق القروية. في الواقع، هنا أظهرت التجارب المتعددة على أساس النهج 'من أعلى إلى أسفل' حدودها. فقد حقّزت الإخفاقات الكثيرة على وضع نهج جديد يشرك السكان لدى صياغة المشاريع وصولاً إلى تنظيم هذه المشاركة داخل الجمعيات، ووضع اتفاقيات مع الجماعة والمديرية الإقليمية للتجهيز. إن تجربة قاداتها حتى الآن المنظمات غير الحكومية، تتولاها هنا الوحدات اللامركزية لوزارة التجهيز مع دعم في مجال التكوين. وقد كشفت التجارب عن نقص الموارد المادية الموضوعية في أيدي هذه الفرق، وانعدام التكوين، وضعف الإرادة لدى المسؤولين...

تدبير هذه اللجان وتسمح للمنظمات غير الحكومية بجلب التمويل العام من خلال طلبات عروض مشاريع. لا ندعي أننا نسعى لتقييم هذه التجربة كاملة، لكننا استنعنا ومن خلال حالات مختلفة (Étude INAU/NHRO 2011)، أن نظهر الى أي مدى يستغل المنتخبون هذه المسألة كأداة سياسية فضلاً عن المنافسة السياسية التي أطلقها هذا السياق الجديد.

تتمثل المرحلة الثالثة في الترتيبات الجديدة^{٦٢} المتخذة خلال المراجعة الأخيرة للميثاق الجماعي (٢٠٠٨). تتجلى الفرص الأساسية لمساهمة السكان والمنظمات غير الحكومية في وضع المخطط الجماعي للتنمية في جميع مراحل التنفيذ. كذلك يفترض خلق لجنة للمساواة وتكافؤ الفرص بين الجنسين (CPEC). لكن باستثناء بعض الحالات حيث قامت منظمات غير حكومية تنمية بمصاحبة الجماعات، تشير معظم التجارب التي أنجزت في هذا الإطار في الوسط القروي الى أن الجماعات لم تقم بالترويج لهذه العملية إلا بشكل محدود جداً، حيث أن إعداد وثيقة المخطط الجماعي للتنمية بدأ أكثر أهمية من التفاعل السياسي الذي يفترض أن ينتج عنه. جميع التجارب تلقي الضوء أيضاً على غياب إطارات للتشاور مع السكان. لا يزال المنتخبون متشبهين بسلطتهم في اتخاذ القرار. فقد عبّروا عن الموقف نفسه خلال اجتماعات الأجنحة^{٦٣}. لا يظهر في الأفق أي شكل منظم من القوة المضادة. في أي حال، لا تتمتع الموازنات الجماعية بأي قيمة سياسية، ولا ترافقها أي حملة تواصل (نذكر حالة فريدة في مدينة جنوية صغيرة (تزنيث)، حيث قام رئيس البلدية، وهو محام بارز وعضو في حزب يساري، بوضع الميزانية التشاركية).

من المتوقع أن يتحسن الوضع مع الدستور الجديد الذي يمهّد الطريق للمواطنات والمواطنين والجمعيات لممارسة الحق في تقديم العرائض للمطالبة بإدراج بند على جدول أعمال المجالس الترابية يكون ضمن نطاق صلاحياته،^{٦٤} كما يفرض وجود 'آليات تشاركية في وضع ومتابعة برامج التنمية' التي تنفذ على مستويات ترابية مختلفة. لم تُفتح المناقشات حول هذه المسائل حتى الآن، لكن كل المؤشرات تدل على أنها ستكون درساً طويلاً في الديمقراطية.

٦٢

تشير المادة ٣٦ حول التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة، الى أن 'يحدد المخطط الجماعي للتنمية الاعمال التنموية المقرر إنجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق نهج تشاركي يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقاربة النوع'.

٦٣

المادة ١٣٩ من الدستور المغربي.

Bajouri, N., M. Belamine, S. El Alami, M. Tamim et W. Belarbi. 2011. 'Mobilisations Collectives et Mouvement Associatif dans les Quartiers Insalubres, Quels Changements avec l'INDH?' Etude INAU/ONDH Coordonnée par A. Iraki. Publications ONDH/Univerités.

Bouabid, A., et L. Jaïdi. 2007. 'Déconcentration et Gouvernance des Territoires: Quatorze Recommandations pour un Débat.' Document de travail, Programme de Réforme de l'Action Publique - FAB.

Boumedine, R. Sidi. 1996. 'Les Instruments de l'Aménagement Urbain en Algérie.' Actes du colloque de Tours Octobre.

Bouabid, A., M. P. Lefevre et P. Melé. 2006. *Les Règles du Jeu Urbain. Entre Droit et Confiance.* Paris: Descartes & Cie.

Brahimi, M. 1999. 'La Décentralisation et la Déconcentration Vues par un Gouverneur/Préfet: Regard Croisé sur les Expériences Marocaine et Française.' Fondation Abderrahim Bouabid.

Brahimi, M. 1997. 'Appréciation de la Régionalisation à l'Ombre de la Recomposition Politique et Institutionnelle.' *REMALD* no. 19.

Chahid, F. 2005. *La Démocratie Locale. Représentation, Participation et Espace Public.* Paris: PUF: 424.

Elidrissi, A. 2011. 'La Conception de l'Espace Urbain au Maroc.' Thèse de doctorat en géographie urbaine, Université Hassan II, Mohamedia-Casablanca: 99.

El Moudden, A., H. Rachik et M. Tozy. 2004. 'La Réalité du Pluralisme au Maroc.' *Les Cahiers Bleus* no. 2.

Foucault, M. 1994. 'La Gouvernamentalité.' *1979 Dits Ecrits*, tome 3. Paris: Gallimard.

Henri, T. 1949. *Histoire du Maroc des Origines à l'Établissement du Protectorat.* Casablanca: Atlantides.

Hoffman, B.G. 1967. *The Structure of Traditional Moroccan Rural Society.* The Hague: Mouton De Gruyter.

Iraki, A. 2003. *Des Notables du Makhzen à l'Épreuve de la Gouvernance*. Paris: L'Harmattan.

Iraki, A., D. Albrecht, C. Leger et O. Toutain. 2012. 'Coordonné par C. de Miras, La Métropole de Casablanca.' Rapport CGLU, Octobre.

Leveau, R. 1976. *Le Fellah Marocain Défenseur du Trône*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Marcou, G. 1999. 'La Démocratie Locale en France, Aspects Juridiques.' *CRAPS/CURAPP*: 21-44.

Rachik, H. 2008. 'Rapport sur les Solidarités Communautaires au Maroc.' IRES.

Waterbury, J. 1975. *Le Commandeur des Croyants. La Monarchie Marocaine et son Elite*. Paris: PUF.

Banque Mondiale, Rapport Banque Mondiale no. 40199-MOR. 2007. 'Secteur des Déplacements Urbains. Note de Stratégie Sectorielle.' Juin 21.

Ministère de l'Intérieur. 2006. 'Première Rencontre Nationale des Collectivités locales.' Agadir.

Ministère de l'Intérieur/ Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, Banque Mondiale. 2009. 'Manifeste pour la Ville, Note d'Orientation pour une Stratégie Nationale de Développement Urbain.' Janvier.

Réseau régional d'échange d'informations et d'expertise dans le secteur des déchets dans les pays du Maghreb et du Machrek. 2010. 'Rapport Pays sur la Gestion des Déchets Solide au Maroc.' Juillet.

الفصل الثالث

اليمن: بين جزر الوحدة ومدّ استرضاء العشائر

عمر عبد العزيز الحلاج

مقدمة

على خلاف معظم الدول العربية لم تشهد اليمن انتقالاً من نمط الحكم التقليدي إلى نمط الدولة العصرية بالمرور عبر دولة ما قبل الحداثة والمركزية القوية. لقد كان الحضور العثماني في اليمن محل مقاومة ضارية، فعلى الرغم من محاولة السلطة العثمانية ضم اليمن إلى سلطة الباب العالي مرتين في القرن السادس عشر والقرن التاسع عشر، إلا أن شبكة الولاءات العشائرية لم تكن لتخضع يوماً لنظام الحكم المركزي (فرح . . . ٢٠٠٠). لقد اعتمدت السلالات التي حكمت الجزء الجنوبي الغربي من شبه الجزيرة العربية على شبكة غير رسمية من العلاقات الدينية القبلية، وبالتالي، وعلى مدى الزمن، ظل النزاع بين شكل الدولة - الأمة وشكل المنطقة القبلية علامة مميزة للسياسات الداخلية اليمنية (Mundy 1995). عليه فإن لا مركزية السلطة في اليمن كانت ومازالت واقعاً ثقافياً واجتماعياً قبل أن يكون سياسياً.

لذلك تم تبني عملية ترسيم السلطة المحلية كجزء من عملية التفاوض السياسي بما يسمح للحكومة المركزية بالاحتفاظ بسيادة رمزية مع التسليم بشكل كامل وربما بشكل أكثر واقعية بصعوبة حكم مجتمع مجزأ ومعقد حسب الواقع على الأرض. بدت التوجهات المركزية للدولة الحديثة كما لو أنها مثالية (مبنية على فكرة نموذجية مثالية) وغير واقعية في أفضل الحالات. قامت الحكومة المركزية في شمال البلاد وفي أعقاب الثورة على حكم الإمامة في عام ١٩٦٢ بتبني نظام حكم جمهوري مركزي شبيه بالنظام المصري الذي كان يحظى بشعبية كبيرة في العالم العربي آنذاك. إلا أن هذا النموذج المثالي سرعان ما واجه النظام القبلي التقليدي، لتدرك عندها النخبة السياسية للجمهورية الجديدة أن عليها التخلي عن الأفكار المثالية بغية تسيير البلد بشكل فاعل. فنشأت تحالفات بين الجيش والقادة القبليين الأكثر تأثيراً لا لغايات تتعلق بمصلحة الجمهورية بقدر ما تتعلق بتوازن القوى بين الاتحادات القبليّة الأقوى (العيني ١٩٩٩).

في الجنوب، لم يحاول الحكم الاستعماري البريطاني أن يضغط باتجاه تأسيس حكم مركزي، بل على العكس قام بالعمل مع المناطق الخاضعة للسلطنات الأكبر لتأسيس (أو الإكراه على تأسيس) اتحادات في المناطق المختلفة. ساعد البريطانيون كل سلطان على حدة على ترسيخ حكمه في المناطق التي يسيطر عليها وأجبروا الجميع على التوقيع على معاهدات سلام لإخضاع القبائل لسلطة السلاطين المحليين (Ingrams 1936) وذلك لأن البريطانيين كانوا يخشون فكرة تأسيس دولة ذات حكم مركزي تقوّض سيطرتهم على قاعدة عدن الاستراتيجية. في نهاية المطاف وعندما اتخذ البريطانيون قرارهم بالتخلي عن مستعمرات البحار الخارجية، قاموا بتسليم الحكم لتحالف اليسار الثوري والذي حاول تأسيس دولة مركزية عبر الإكراه والإيديولوجيا. من ثمّ ترجم شعار الديمقراطية الشعبية في جنوب اليمن

إلى نظام حكم منحت من خلاله اللجان الشعبية استقلالا كبيرا في إدارة الشؤون المحلية دون أن تنحرف عن توجيهات الحكومة المركزية في عدن. لم يكن كل من نظامي الحكم في الشمال أو في الجنوب قادرا على ضمان استمرارية نماذج حكمهما المثالية. بدأت الهياكل الاقتصادية المحلية بالفشل ناهيك عن العلاقات الضعيفة مع المملكة السعودية الجار القوي والتي كانت تتدخل في استقرار كل من الجزأين. إلا أن الجنوب كان يعتمد على علاقاته القوية مع الاتحاد السوفييتي المتهالك، الذي ما إن بدأ بالانهيار حتى أصبح الجنوب غير قادر على المحافظة على وجوده الإقليمي سياسيا أو اقتصاديا. بدأ التحرك نحو الوحدة في عام ١٩٨٩ (لتنجح فقط في الثاني والعشرين من أيار عام ١٩٩٠) والتي كانت ضرورة للجنوب أكثر منها تحقيقا لحلم وطني مثالي بتوحيد جزأي اليمن (النقيب ١٢، ٢).

تعتبر الوحدة بين جزأي اليمن لحظة فارقة في فهم عملية اللامركزية التي بدأت في البلاد (Egel 2001). لقد كانت اللامركزية مكوثا أساسيا من الوثائق التي مهدت للوحدة، فقد كان الجنوب حريصا ألا يُبتلع من قبل الشمال الأكبر من حيث تعداد السكان. إن الانتقال إلى شكل حكم تختار فيه الحكومة على أساس الاقتراع على المستوى الوطني بالأكثريّة العددية كان سيعني خسارة الجنوب لصالح المصالح القوية للاتحادات القبلية في الشمال (الرابع ١٢، ٢). لذا تم الاتفاق على التحوّل إلى اللامركزية على أن تطور تفاصيل مثل هذا النظام اللامركزي تدريجيا بعد إنجاز اندماج متوازن للإدارتين لتكون العملية اللامركزية مقبولة من الجميع. إلا أن الإطار القانوني لعملية اللامركزية لم يظهر إلا بعد زمن طويل وبعد أن تم امتحان الوحدة في حرب أهلية طاحنة. ففي عام ١٩٩٤ قررت قيادات الجنوب الانفصال بعد أن شعرت أن الاندماج قلل من مكاسبها وتأثيرها وعرضها للإبعاد التدريجي عن السلطة السياسية والإدارية (وبعد تعرضها لاغتيالات ومضايقات لم تستطع الحكومة أن تعاقب مرتكبيها). جلبت الشهور الأربعة من الاحتراب الكثير من الدمار (غالبا في الجنوب) وأظهرت الشمال كمنتصر رئيسي (بمساعدة الهياكل القبلية) لبيدو أن دولة الوحدة لم تعد الحالة الوطنية المثالية بقدر ما كانت تكريسا لذهنية المنتصر 'يحظى بكل شيء' (النقيب ١٢، ٢). تم بعدها تأجيل اللامركزية بوصفها الحالة المثالية التي فرضتها الوحدة لتبدأ الحكومة بأخذ اللامركزية بعين الاعتبار فقط وفق أجندتها المرتبطة بالتوازنات القبلية في الشمال لا كالتزام أساسي أبرزته عملية التوحيد.

في الشمال كان لقضايا الحكم نكهتها المحلية الخاصة، فالتحالف القبلي الأوسع (حاشد) والذي وقف إلى جانب الجمهوريين بوجه حكم الإمامة، لم يكن يعمل مدفوعا للعمل وفق مبادئ الديمقراطية والجمهورية المثالية وإنما كان يتحرك نتيجة للتموضع الحساس لقادة التحالف لتحقيق مصالحهم السياسية. كانت مساهمة هذا التحالف في العملية الديمقراطية مرتبطة أساسا بلزومها كأداة رئيسة للاعتراف بدور التحالف القبلي وسبغ هذا الدور بطابع الشرعية الرمزية ضمن الترتيب السياسي الجديد. لقد جاءت هيمنة تحالف حاشد مع الجمهوريين على حساب سلطة ومكانة مكوثات قبلية أخرى لم تكن تستفيد من

النظام الجمهوري الناشئ، مما أبقى مساحات كبيرة من البلاد ضمن حدود الدولة القومية على المستوى الاسمي فقط، كونها لم تستطع أن تلعب اللعبة السياسية الكبرى لتوطيد نماذج سيادية مستقلة خاصة بها. على المستوى العملي، ظلت مأرب والجوف وشمال صعدة كيانات شبه مستقلة، في حين لم تستطع الحكومة المركزية تحقيق اختراق سوى على مستوى المناطق المدنية الرئيسية لتظل المناطق النائية لأسباب عملية غير خاضعة للحكم (Bertelsmann Stiftung 2012). غير أنه حتى في المناطق الخاضعة لسلطة الحكومة المركزية ظل حضور السلطة المركزية محكوماً بالتنسيق مع زعماء القبائل عبر عملية توازن حذرة بين مصالح هذه القبائل (تجارة القات مثلاً) كانت واحدة من الحوافز الأساسية المستخدمة لاسترضاء زعماء القبائل (Gatter 2008).

فشلت الجهود المبذولة لإخضاع المناطق المتمردة إلى سيطرة الحكومة المركزية بسبب عجز الحكومة عن تحقيق حوافز التنمية في هذه المناطق. أدى شحُّ الموارد في البلاد إضافة إلى عوامل الفساد القائمة إلى تفاقم نزعات الانفصال في أجزاء عديدة من البلاد. لم تكن جهود التنمية متوفرة بشكل كافٍ على المستوى المحلي بينما كانت المشكلات السياسية تتنامى. مستفيدة من هذا الوضع، قامت النخب السياسية في الشمال بوضع يدها على الابتكارات الكبرى وتمكنت الأراضي في طول الجنوب وعرضه معتمدة بشكل رئيسي على حاجة الحكومات المحلية للسيولة النقدية السريعة (سنأتي على الحديث عن هذا لاحقاً في هذا الفصل). بدأت عملية اللامركزية بالظهور بشكل جزئي لتسهيل عملية إدخال جهود التنمية إلى المناطق المختلفة، حيث فشلت الحكومة المركزية في إحداث التغيير المناسب عبر المؤسسات الوطنية من جهة، ومن جهة أخرى سمحت النخب السياسية في صنعاء بهذا التوجه بسبب استفادتها الشخصية منها (Romeo and El-Mensi 2008). إن ربط عملية اللامركزية بتوجهات الإصلاح الإيجابية من جهة وبالفساد من جهة أخرى كان هو العلامة المميزة لنشوء هذا النظام وتمجيده ومن ثمّ لاحقاً ذمّه.

لقد تم إطلاق اللامركزية في اليمن عبر عملية سياسية من خلال فتح الباب للسلطات الوطنية بالدخول إلى مختلف المناطق القبلية شبه المستقلة، ليتبعها بعد ذلك عملية خلق توازن بين امتيازات الحكومة المركزية والحكومة المحلية. لقد تصادف أن تلتقي مصالح النخب المحلية والنخب الوطنية (الخاصة والعامة) لتساعد على سير عملية اللامركزية نحو الأمام.

أولاً الديمقراطية مقابل اللامركزية

لقد تأثر النظام الجمهوري الذي نشأ بعيد عملية التوحيد بنموذج الدولة الحديثة في الشمال إلى حد كبير، إلا أنه لم يكن إلا نتيجة للتوضع السياسي للرئيس علي عبد الله صالح لكي يحافظ على محيطه القوي في الترتيب السياسي الناشئ. لقد تبنت المؤسسات الديمقراطية، والتي نشأت لدعم النظام، أسلوب الديمقراطية المركزية لضمان حصول النخب السياسية على سيطرة قوية على كامل البلاد. تعيّن على الرئاسة أن تقدم تنازلات عن بعض قوتها الشمولية في نظام الحكم (الموروث من النموذج المصري) والذي يتمتع من خلاله الرئيس بالصلاحيات التي تخوّله أن يكون المحرك الرئيسي للسياسة، ولا يقوم فيه البرلمان إلا بالمصادقة على قرارات الرئيس وحماية سلطاته. معظم هذه التنازلات كانت ذات طبيعة رسمية دون أن تؤثر بشكل عميق على توازن القوى بين الجيش من جهة والقيادات القبلية من جهة أخرى (الربيعي ٢٠١٢). لقد كان الرئيس علي عبد الله صالح نفسه حريصاً على إضفاء مزيد من الرسمية وإخضاع حكمه للتدقيق من قبل البرلمان والسلطات القضائية كوسيلة لتعزيز قواه التفاوضية لا التزام منه بالديمقراطية.

تم بناء البرلمان على أساس بسيط يعتمد على الغالبية المحلية، الأمر الذي سمح للرئيس بالتفاوض مع ذوي المصالح محلياً وبشكل مباشر وفي الوقت نفسه منع القوى المحلية من تشكيل تحالفات وجبهات صلبة على المستوى الوطني ضمن المؤسسة نفسها^١. كانت التحالفات السياسية تُبنى داخل ميدان الأحزاب. تم تشكيل حزب المؤتمر العام، حزب علي عبد الله صالح الحاكم، لخلق شبكة من المحسوبيات داخل البلاد، غير أن الرئيس كان مدركاً أن السياسة الوسطية لم تكن كافية لفرض السيطرة على الشمال القبلي المحافظ والجنوب الاشتراكي الليبرالي. لقد شجع الرئيس قيام حزب الإصلاح ليجمع القوى القبلية والتقليدية في مواجهة الحزب الاشتراكي والذي كان ما يزال قوياً رغم حل الجنوب (الربيعي ٢٠١٢). كما ظهر عدد كبير من الأحزاب السياسية الأصغر حجماً لاستيعاب الاتجاهات الأيديولوجية الثانوية في البلاد (Bertelsmann Stiftung 2012).

إلا أنه وفي نهاية المطاف فإن العملية الديمقراطية تحولت إلى عملية تركز من خلالها هيمنة حزب المؤتمر العام على البرلمان (وهيمنة الرئيس على الحزب بطبيعة الحال). شكلت الأحزاب الخمسة المعارضة جبهة واحدة لإدارة مطلبها في إصلاح النظام وتنسيق جهودها في مواجهة أغلبية حزب المؤتمر الشعبي العام في البرلمان وهيمنته على السياسات الوطنية. عدم رغبة الرئيس في مواجهة دورهم بشكل قاسٍ وبطريقة تقلل من الشرعية الرسمية لمؤسسة الرئاسة جعله يعترف بالتحالف كخضم انتخابي أهل، بعد ضمائه - من خلال تحالفه مع حلفائه القبليين في حزب الإصلاح - ألا تتمكن المعارضة من المضي بعيداً

١ قام الباحث Egel (2001) بتوثيق أدوار التحالفات القبلية القوية في خلق شبكات من المحسوبيات لدعم قدرتهم على التأثير على زبائنهم. ويلحظ بشكل خاص أثناء رسم حدود الدوائر الانتخابية كيف لم يتم التقيد بالمعايير التي وضعها المجلس الأعلى للانتخابات والاستفتاء نتيجة غياب البيانات والمعطيات الاجتماعية والديموغرافية عند الإعداد لأول انتخابات للمجالس المحلية عام ٢٠٠١. النتيجة كانت بالاعتماد الكلي على زعماء العشائر في ترسيم الدوائر الانتخابية الذين قدموا نصهم بطريقة تكاد تضمن فوزهم في الانتخابات لاحقاً.

عن ترتيبه السياسي وضمان بقاء مطالبهم ضمن حدود النظام السياسي وأطره (Bertelsmann Stiftung 2012). كان التحرك باتجاه اللامركزية وحيد الاتجاه، فالرئيس صالح قدم تنازلات لصالح المعارضة دون الحاجة للتنازل كثيراً على المستوى الوطني. كانت الانتخابات المحلية حرة في غالبيتها مع وجود بعض التلاعب البسيط من قبل النخب المحلية لكن دون أن يصل هذا التلاعب إلى حدّ منع المعارضة من الهيمنة على أجزاء كبيرة من المجالس المحلية (Egel 2011). لقد حصل حزب المؤتمر الحاكم في كلا الانتخابين اللذين جريا منذ وضع قانون اللامركزية على نسب مرتفعة نسبياً من الأصوات لا تقل في حددها الأدنى عن ٦١٪ من المقاعد في المجالس المحلية على الرغم من خسارته لبعض المناطق الرئيسية في البلاد. وبالتالي كانت عملية اللامركزية تنازلاً نحو مزيد من الديمقراطية دون أن يتنازل الرئيس عن قاعدة سلطته. في سياقات أخرى، تم تشجيع النزاعات المحلية للسماح للحكومة المركزية والرئيس بالتدخل كوسيط سلام في محاولة لتعزيز دور الرئيس. بالطبع ظلت السياسات الوطنية الكبرى بعيدة عن مجال التنافس، فقد كان الرئيس مستعداً للتنازل للمعارضة على مستوى الانتخابات فقط. لقد تم توجيه الحكومة المركزية بحيث تضع كل مواردها لتعزيز سلطة الرئيس وحزبه في الانتخابات المحلية عبر شبكة من المحسوبيات وبأي ثمن كان (Bertelsmann Stiftung 2012). لا يمكن إنكار أن هذه العملية كما سنرى لاحقاً في هذه الورقة، كانت خطوة حقيقية نحو الأمام، إلا أن المفارقة أن هذه العملية وبوصفها بديلاً للعملية الديمقراطية الوطنية، وبوصفها غطاءً للفساد وانحرافاً عن أسس التوزيع العادل لموارد البلد، لم تستطع في واقع الأمر أن تنجو من اختبار الربيع العربي (الربيعي ٢٠١٢). ستواجه الثورة - التي تمكنت من إقصاء الرئيس علي عبد الله صالح - مستقبلاً تحدياً كبيراً في إعادة تعريف نطاق السلطة المحلية. وستكون التحديات على ثلاثة مستويات:

- هيمنة الخطاب الانفصالي على المحافظات الجنوبية المحبطة من الفساد وهيمنة الشمال حيث سيكون من الضروري إعادة الجنوب إلى الإطار الوطني عبر عملية الحوار الوطني، آخذين بعين الاعتبار أن القوى الجنوبية قد لا تقبل بأقل من الفدرالية كأساس لليمن الجديد، هذا إذا قبلوا البقاء متّحدين مع الشمال أصلاً (الربيعي ٢٠١٢، النقيب ٢٠١٢، Bertelsmann Stiftung 2012).
- بالنسبة للقوى الديمقراطية للثورة، فإن انتخابات محلية تمثيلية لن تسمح لهم بكسر هيمنة القبائل المحلية على السياسات الوطنية. التوجه الآن هو نحو انتخابات برلمانية تتبع النظام النسبي. ويسعى الشباب إلى خلق نظام سياسي يسمح لهم بكسر احتكار القبائل وبناء تحالفات وطنية لمواجهة هيمنة النظام القبلي. يبقى الجنوب بالطبع متخوّفاً من نظام سياسي يؤدي التقسيم الديمغرافي فيه دوراً معاكساً لطموحاته السياسية، على الرغم من عدم معارضته لمبدأ النسبية ضمن حدود نظام سياسي عالي اللامركزية تبقى فيه السياسات القومية بحدود العلاقات الخارجية (الربيعي ٢٠١٢).
- من ناحية أخرى تبقى النخب القبلية سعيدة بنظام لامركزي تتمكن من خلاله من

٢

عند كتابة هذه الورقة كان الحوار الوطني اليمني في أوجه وقد تمخض عنه لاحقاً اتفاقاً وطنياً حول أسس التحول للدولة الفيدرالية.

إحكام سيطرتها محلياً، واستخدام ذلك كنقطة استناد للسيطرة على الحكومة المركزية.^٢ وتبدو لهذه النخب أن كلا الحالتين السابقتين تمثل تهديداً ما، لذا فقد تقبل بحماس أن تتنازل لصالح استقلال الجنوب لتفادي نظام برلماني على أساس التمثيل النسبي.^٣

إن امتحان عملية اللامركزية في اليمن يكمن في عمق عملية الحوار الوطني القائمة في البلاد، واتخاذ قرار حول تفاصيل تطوير النظام يركز أولاً على حل القضايا الوطنية الأوسع بحيث تؤجل كل الأحزاب هذه القضية حتى ضمان وجود إطار أوسع للمصالح السياسية المتناقضة.

ثانياً إطار عمل اللامركزية

كان من المهم وضع إطار تاريخي لعملية اللامركزية في اليمن قبل الدخول في التفاصيل. كما رأينا، يُعاد تقييم العملية برمتها في ظل ثورة ٢٠١١، لا على أساس ما تم إنجازه، بل على أساس الأسئلة السياسية التي كانت خارج النظام نفسه. إلا أنه يظل مهماً أن ندخل في تفاصيل نظام السلطة المحلية نفسه في محاولة لفهم سياقه الإداري والقانوني.

الإطار القانوني

كما رأينا، كان يؤمل للجمهورية اليمنية والتي نشأت في عام ١٩٩٠ من توحيد الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، لتكون نموذجاً مثالياً للحكم تكون فيه اللامركزية إحدى ضمانات ديمقراطيته. تخيّبت الجمهورية العربية اليمنية بين عدد من أساليب الإدارة المحلية المبنية على أساس النموذج المصري لتستقرّ أخيراً على نظام وحدات إدارية معيّنة مركزياً، مدعومة بمجالس محلية منتخبة رمزياً تؤدي دوراً استشارياً في تنفيذ مشاريع التنمية المحلية (القانون ١٢ لعام ١٩٨٥) (Romeo and El-Mensi 2008). في الجنوب، عملت جمهورية اليمن الاشتراكية الديمقراطية عبر لجان محلية معينة من قبل السلطة المركزية، لتعدل القانون في نهاية المطاف والسماح بقيام مجالس محلية منتخبة من ضمن أعضاء الحزب فقط (القانون ١٢ لعام ١٩٦٨). ركز الدستور اليمني الذي تمت المصادقة عليه مباشرة بعد الوحدة، على عملية اللامركزية كإطار إداري للحكم المحلي. في عام ١٩٩١، صدر أول قانون عصري لإدارة الشؤون المحلية إلى حين تمت الموافقة على إطار للامركزية (القانون ٥٢ لعام ١٩٩١). ظل هذا القانون غير مفعّل عملياً

تحدث هذه الورقة عن الإطار العام الذي رافق تجربة التحول إلى اللامركزية. لذا تم التركيز على الإطار القانوني الذي رافق هذه العملية خلال عشر سنوات من ٢٠٠١ وحتى ٢٠١١. وما زال الوقت مبكراً لدراسة وقع الإجراءات الدستورية المؤقتة التي استخدمت بعد ثورة ٢٠١١. وتحتوي ملحق هذه الدراسة على خلاصة النصوص الدستورية والقانونية التي كانت سائدة وقتها.

بسبب طبيعته المعاصرة. لزم اليمن بعدها انتخابين برلمانيين وحرماً أهلية وإعادة كتابة للدستور قبل أن يتمكن من التوافق على إطار قانوني للحكم المحلي.

أعاد الدستور المصادق عليه غداة الحرب الأهلية التأكيد على مسألة اللامركزية (الملحق ١).^٤ يشير الدستور في بنوده التقدّيمية إلى السلطات المحلية كأحد أسس سلطة الشعب إضافة إلى الأسس الثلاثة للحكم (التشريعي والتنفيذي والقضائي)، وقد بيّن الدستور بوضوح أن مجالس المحافظة والمقاطعات ما هي إلا تجسيد للمسؤولية المحلية عن قضايا التنمية وإدارة الشؤون المحلية ومراقبة عمل الحكومة على المستوى المحلي. إلا أن الدستور جعل من المحافظين مسؤولين ومسؤولية مباشرة أمام الحكومة المركزية، وقد ظل هذا الالتزام موجوداً حتى الآن حتى بعد أن تم انتخاب المحافظين محلياً في عام ٢٠٠٨. إضافة إلى ذلك، شجع الدستور عملية التنسيق مع المؤسسات التطوعية والتعاونية على المستوى المحلي كإطار لعملية التنمية.

في عام ٢٠٠٠، تم تمرير 'قانون السلطة المحلية' (القانون رقم ٤) لسنة ٢٠٠٠، والذي بشر ببداية عهد جديد في اليمن مسلحاً المجالس المنتخبة بسلطات واسعة. حافظ القانون الجديد على إطار الحكم الإقليمي التقليدي (المحافظات) وفي الوقت ذاته كان ثورة على صعيد السلطات المتاحة على المستوى المحلي على المستوى الأدنى (المديريات)، التي جُمعت ضمن وحدات كبيرة بما فيه الكفاية لخلق قوى حقيقية في معظم الريف اليمني. لقد حدد هذا القانون الشخصية القانونية المطلوبة لعمل هذه المجالس ووضع إطاراً عاماً من المسؤوليات والسلطات والموارد، ليشكل من هذا المنظور إطاراً شاملاً للحكومة المحلية الفاعلة. ومع ذلك لم يتمكن القانون من إلغاء القوانين الأقدم والتي تسيطر عليها الوزارات المركزية الرئيسية بصلاحيات محلية. كان ينظر إلى هذا القانون كإطار قانوني يطلق عملية اللامركزية بحيث يتم تطوير التفاصيل لاحقاً بعد أن تمضي العملية قدماً. لقد مثل القانون بصيغته تلك 'حالة نهائية' على أن يترك الطريق لهذه الحالة النهائية ليعبّد عبر العملية السياسية من جهة ولتقدم العملية اللامركزية واكتساب المهارات والكفاءات اللازمة من قبل المجالس المحلية من جهة أخرى.

لم يعط الانتقال التدريجي للسلطات والصلاحيات من المركز إلى المستوى المحلي قوة القانون. ولم يبدأ العمل على استراتيجية لامركزية وطنية رسمية حتى عام ٢٠٠٣. وذلك بناءً على توصيات المانحين الأجانب، ولم تأخذ زخمها إلا بعد أن أعلن الرئيس صالح في عام ٢٠٠٧ ضرورة الانتقال من الحكم المحلي إلى الحكومة المحلية. ولم يتم وضع وثيقة رسمية بهذا الخصوص إلا في عام ٢٠٠٨. ليتم تبنيها في عام ٢٠٠٩. ولكن دون جهد قانوني حقيقي يعمل على تعزيز النهج (Romeo and El-Mensi 2008). انطلق اليمن إذاً في عملية اللامركزية دون خطة مدعومة قانونياً وبضغط تشريعي ضعيف ركز فقط على مسألة إرغام الوزارات الرئيسية على التخلي عن جزء من صلاحياتها لصالح المجالس المحلية. تُركت الشؤون الفنية لتُحدد عبر عدد من القرارات (التعليمات التنفيذية للقوانين أو بلاغات داخلية للوزارات) ريثما تنضج الأمور وتصبح قابلة للتنفيذ. من أوائل هذه

القرارات كان المرسوم رقم ٢٦٩ لعام ٢٠٠٠ والصادر عن رئاسة مجلس الوزراء، والذي كان يُعنى بوضع التعليمات التنفيذية للقانون ليتبعه مرسوم من رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٤ لعام ٢٠٠١ والذي حدد الأوعية المالية لموارد السلطات المحلية ومن ثم المرسوم رقم ٢٦٥ لعام ٢٠٠١ والصادر عن رئاسة مجلس الوزراء والذي حدد الحدود الجغرافية للمقاطعات والمحافظات، وذلك للتحضير للانتخابات المحلية والتي أُجريت في العام ذاته. حقيقة كان إسراع الحكومة في تطوير الأطر المالية والإدارية للسلطات المحلية قبل البدء بعملية الانتخاب نابغاً من ضرورة ضمان جدية الحكومة المركزية في تعاملها مع عملية اللامركزية. تم إرسال توجيهات قوية للوزارات الأساسية بالألا تتدخل في الأولويات المحلية بما يخص أجندها التنموية. عليه، وعلى الرغم من غياب مسار قانوني واضح للمرحلة الانتقالية نحو عملية اللامركزية، كان بادياً أن الحكومة المركزية حريصة على إظهار نواياها تجاه المسألة إلى الأمام على الأقل رسمياً (أنظر أدناه).

أعطى القانون المجالس المحلية صلاحيات واسعة لتحديد أولويات الاستثمار والتنمية، والإشراف على عمل الوزارات والإدارات التقنية الواقعة ضمن ولاياتها الجغرافية (بما في ذلك مساءلة المديرين الفنيين في المجالس المحلية وقدرتها على فصل المسؤولين المحليين). زادت الموازنات المحلية تدريجياً عن طريق تحويلات من الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية لتغطية نفقاتها (انظر التوصيف أدناه)، يبيّن أن الإطار القانوني كان واضحاً بشكل كافٍ في هذا المجال، وكان يفترض أن الموارد تحضّل على المستوى المحلي من قبل السلطات المحلية، والتي تقوم بدورها بالاحتفاظ بنسبة معينة لاستخدامها والباقي سيتم إرساله إلى المحافظة، لتقوم الأخيرة بعملية توزيع إيراداتها على مشاريع التنمية المحلية ودعم المناطق الأقل تنمية فيها، ومن ثم يرسل الفائض إلى الحكومة المركزية. إلا أنه، في واقع الأمر، لم يتم الوصول إلى البنية المالية المثالية والمحددة بالقانون إلا بعد عملية استثمار كبيرة في بناء القدرات لإدارة هذه العملية. في بداية الأمر، تمّت عملية التنازل عن الموارد المركزية لصالح المستوى المحلي على مستوى المحافظة (خلافاً لمضمون القانون) والتي لم يتصورها القانون من الناحية النظرية ككيان فوق المديرية، ولكن كجهة إدارية منسّقة. ولكن وبغض النظر عن المنطق الرسمي لجهة تحويل الموارد إلى مستوى المحافظات بدلاً عن المديرية المحلية، فإن العملية مهّدت لمرحلة انتقالية تم فيها تعزيز هيمنة حزب المؤتمر المسيطر على المحافظات متخذة من البطء في بناء القدرات المحلية ذريعة لذلك (Romeo and El-Mensi 2008).

تمتعت المجالس المنتخبة بصلاحيات واسعة لاتخاذ القرارات، في حين ظلت القرارات التنفيذية اليومية بيد المحافظين ومديري المناطق المعينين. كما ظلت الحكومة المركزية تقوم بعملية تدقيق سياسية على آلية التحوّل نحو اللامركزية لتتنازل عن صلاحياتها فقط بعد تأكدها من النتائج. في نهاية المطاف وفي عام ٢٠٠٨، تغير القانون بحيث سمح بانتخاب المحافظين، على الرغم من أن ذلك كان يتم عبر عملية انتخاب من الدرجة الثانية حيث يقوم جميع أعضاء المجالس المحلية بانتخاب المحافظين. قام حزب المؤتمر بهذه الخطوة بعد أن اطمأن على قدرته على الحصول على غالبية أصوات المجالس المحلية. خلت النتائج من المفاجآت

بحيث حصل حزب المؤتمر على جميع المحافظات باستثناء واحدة فقط. كان من المفترض أن يتم انتخاب مديري المناطق المحلية تالياً كما وعد الرئيس صالح في عام ٢٠٠٧، ولكن هذا الإصلاح لم يحدث، غير أنه وبعد انتخابات ٢٠٠٦ تم اختيار المديرين الجدد بمعظمهم من أبناء المناطق نفسها أو من المقيمين فيها على المدى الطويل. نظر إلى هذه الخطوة على أنها تنازل جزئي للمطالب، ولاسيما تلك القادمة من الجنوب.

قبل وضع الإطار القانوني لللامركزية، كان اليمن قد شرع في عملية إصلاح الأحزاب السياسية وقوانين الانتخابات. الإطار القانوني للأنشطة السياسية كان قد وضع ووجه بتحديات عدة مرات منذ الوحدة عام ١٩٩٠ عبر جولتين من الانتخابات البرلمانية وجولة واحدة من الانتخابات الرئاسية. في الجوهر، كان المفهوم منذ البداية أن عملية اللامركزية هي جزء من عملية سياسية لا مجرد عملية إدارية. وعلى الرغم من أن الدافع السياسي وراء مثل هذا القرار لا يزال مشكوكاً فيه كما رأينا سابقاً، كانت النتائج على الأرض انتخابات محلية ناجحة نسبياً في عام ٢٠٠١. كان من المفترض أن يكون للمجالس الأولى ولاية انتقالية لمدة سنتين وأن تجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات. ولكن تم تمديد ولاية المجالس الأولى بحجة السماح للمجالس المحلية ببعض الوقت لتطوير مؤسساتها الوليدة قبل السماح لموجة جديدة من المسؤولين المنتخبين أن تدير دفة العمل. في الواقع، كان التأخير مناسباً لتنفيذ الانتخابات المحلية والرئاسية على حد سواء في الوقت نفسه في عام ٢٠٠٦. في هذه الانتخابات، كان حزب المؤتمر قد عقد العزم على استخدام نفوذه البرلماني والرئاسي للفوز في الانتخابات المحلية. كانت الانتخابات مقبولة عموماً وتهيئية، على الرغم من تسجيل عدد كبير من المخالفات. كان المجلس الأعلى للانتخابات والاستفتاء متحيزاً بشدة لصالح أعضاء السلطة التنفيذية المعيّنين، الأمر الذي لم يتغير كثيراً عند تسليم المجلس عملية النظر في المخالفات إلى لجنة القضاء في الانتخابات الأخيرة وذلك بسبب انحياز القضاة إلى البرلمان في كل الحالات تقريباً (Bertelsmann Stiftung 2012). في الانتخابات الوطنية الرئاسية حدث تلاعب كبير للسماح للرئيس علي عبد الله صالح بالحصول على الفوز بهامش مريح، على الرغم من أنه كان من المتوقع أن يفوز في جميع الحالات ولكن مع هامش ربح أقل بكثير. وشهدت الانتخابات المحلية انتكاسة للمعارضة في المناطق التي فازت بها مسبقاً مع مزاعم عديدة بحدوث ممارسات غير عادلة، وشملت المخالفات تكرار التصويت والتصويت من قبل أشخاص دون السن القانونية، فضلاً عن استخدام موارد الدولة لدعم مرشحي حزب المؤتمر. ومع ذلك، وفي غالب الحالات، كان الفشل والفوز على المستوى المحلي يحدد بقدرة المرشحين على الاستحواذ على رضا جمهور الناخبين وإثبات قدراتهم أمام الناخبين وعلى إثبات كفاءتهم الحقيقية في فهم وإدارة المشكلات المحلية. تمتعت، في الواقع، المحاكم بالأدوات القانونية اللازمة للتدخل في مثل هذه الحالات وغالباً ما فعلت ذلك. ومع ذلك كان يتعين حتى على المحاكم أن تحقق التوازن تجاه الضغوط السياسية التي واجهتها.

بالتوازي مع العملية السياسية للامركزية، تم إطلاق عدد من القوانين لدعم

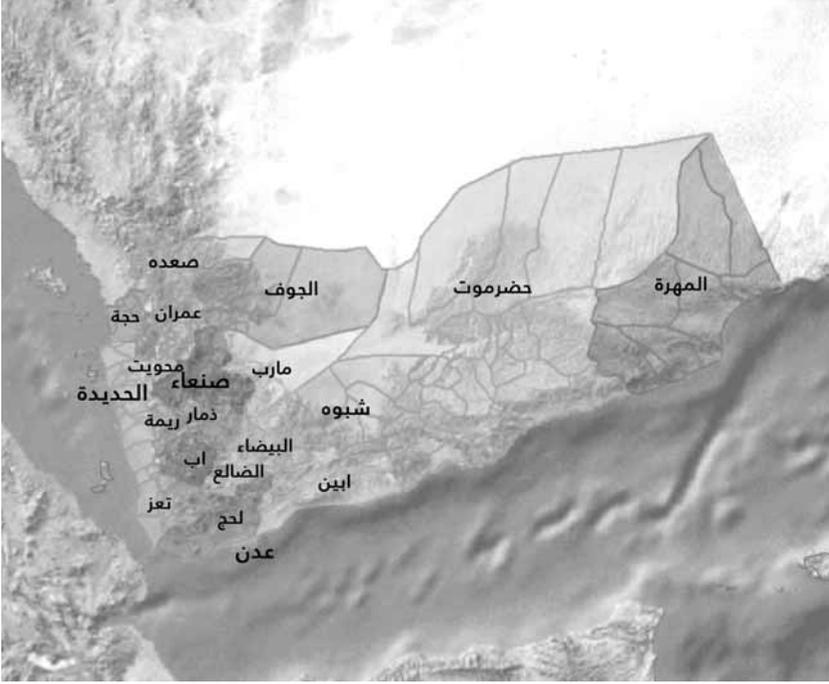
عملية اللامركزية بأساليب مختلفة. صدرت نماذج مختلفة لمهام واختصاصات خاصة باللامركزية في أطر قانونية مختلفة. فقد تم مثلاً لامركزية إدارة النفايات الصلبة بقانون صدر منذ عام ١٩٩٩ وتم نقلها بالكامل لإدارة السلطات المحلية المباشرة مضافاً لها تمويلات مخصصة لذلك لضمان حصول المجالس المحلية على الموارد اللازمة لإدارة هذه العملية. في حين تمت لامركزية المياه في المناطق الحضرية ومياه الصرف الصحي عبر مؤسسات مخصصة لها. فقد اعتبرت الطاقات الفنية اللازمة لتأمين مقاربة متكاملة لإدارة المياه أكثر حساسية من أن تترك للمجالس المحلية (أنظر أدناه)، مع ضرورة التنسيق مع هذه المجالس (الحرثي ٢٠٠٩).

أيضاً، وفي عملية التحضير للامركزية، تم إصدار أو تعديل عدد من القوانين اللازمة لعملية التدقيق والمحاسبة. وتم تعديل الجهاز المركزي للمراقبة والمحاسبة داخلياً ليتمكن من تدقيق الإجراءات المحلية. كما صدر عدد من الأنظمة الداخلية لتغيير آليات التدقيق والتحري لجعلها أكثر قابلية للاستجابة للظروف المحلية. إضافة إلى ذلك تم تخفيف القيود القانونية على حرية الصحافة والحرية العامة، ليترك للصحافة في معظم الأحيان حرية أن تعمل كالعين المراقبة على عمل المجالس المحلية. إن حرية الصحافة في اليمن مسألة خاضعة للجدل، ذلك أن الحكومة طورت العديد من الأساليب القانونية للتضييق على الصحفيين والجرائد المتمردة عند ملامستها لقضايا سياسية حساسة. أما فيما يتعلق بالسياسات المحلية فقد حظيت الصحافة في معظم الحالات على هامش واسع من الحرية للعمل دون التخوف من الانتقام السياسي.

تم تطوير إطار قانوني واسع لدعم عملية اللامركزية وعلى مختلف الصعد. إلا أن عملية تطوير استراتيجية رسمية وتبني خطط قانونية ملزمة لفرض تسليم الاختصاصات للسلطات المحلية جاءت متأخرة عملياً. كان حل مشكلة التناقضات بين إطار العمل القانوني الجديد وبين القوانين الحاكمة لعمل الوزارات الرئيسية وذات التوجه المركزي عملية بطيئة.

٢ المستويات المختلفة للإدارة الإقليمية

يعرف القانون مستويين من السلطة المحلية. تم في بداية الأمر تحديد ٢١ محافظة (أضيف لها واحدة لاحقاً ليصبح العدد ٢٢)، تتكون كل واحدة منها من عدد من المديرية لتشكّل ما مجموعه ٣٠١ مديرية اعتمدت أساساً للانتخابات البرلمانية الأولى ليتم من بعدها إضافة عدد آخر من المديرية ليصبح المجموع ٣٣٣. تم ترسيم المحافظات على أساس الحدود التقليدية بشكل عام أساساً باستثناء محافظة ريمة التي تم تشكيلها باقتطاع مناطق من ثلاث محافظات متجاورة. كما تمت محاولة تقسيم محافظة حضرموت ذات الموارد الكبيرة إلى محافظتين اثنتين، إلا أنه كان هناك معارضة كبيرة لهذا التحرك مما اضطر الحكومة للتخلي عن هذا الطرح، وبدلاً من ذلك نجحت الحكومة في اعتماد الجزء الشمالي من محافظة حضرموت ليكون الحالة الوحيدة لمستوى سلطة ما دون المحافظة وما فوق المديرية وذلك لإدارة المناطق الشمالية من المحافظة والمتمثلة بوادي حضرموت والمديرية الصراوية (انظر دراسة الحالة أدناه).



المصدر مجموعة من الخرائط قام المؤلف بتجميعها من عدد من المصادر التي توضح الإضافات الأخيرة للمديريات والمحافظات.

لكل محافظة مجلس منتخب. يتم انتخاب المجالس بشكل عام من خلال الاقتراع العام وعلى أساس الأثرية البسيطة في كل مديرية. لكل مديرية ممثل واحد في مجلس المحافظة. لم يأخذ التمثيل النسبي في القانون بعين الاعتبار غير أن كل الأحزاب تضطر لتقديم مرشحيها بطريقة تضمن أكبر قدر من التمثيل لجذب الأصوات من مختلف التشكيلات الاجتماعية والقبلية على امتداد المحافظة. لكل مجلس محلي لجنة مركزية مكونة من المحافظ وأمين سر المجلس (ينتخب من قبل أعضاء المجلس) ووكيل عام (موظف بيروقراطي) والرؤساء التنفيذيين لفروع الأجهزة التنفيذية (موظفين بيروقراطيين). كونه يجب المصادقة على التعيينات الأساسية من قبل المجلس، يستطيع الحزب الفائز أن يحكم قبضته على القوى التنفيذية وذلك وفق القانون. لكن واقعيًا كانت معظم المجالس تفضل ضم واحد أو اثنين من المستقلين أو من الأحزاب الصغيرة في اللجنة التنفيذية في إشارة منها لضمان الشمولية ولضمان المعاملة بالمثل مستقبلاً. بشكل عام المجالس المحلية تصادق على خطط اللجنة التنفيذية والموازنات المرتبطة بهذه الخطط. كما تُشكّل عادة لجان تخصصية في المجلس ومن بين

أعضائه لاقتراح النشاطات والإشراف على اللجنة التنفيذية. على الرغم من أنه في غالب الأحيان لم يكن للجان التنفيذية سلطة اتخاذ القرارات خارج الصلاحيات التي تمنحها لها المجالس إلا أنه عند التطبيق، فإن اللجان التنفيذية مسؤولة عن متابعة معظم المهام الاشرافية على فروع الوزارات المركزية. من هذا المنطلق شكلت هذه اللجان قوى رعاية ومحسوبة أساسية جعلت الأهالي والموظفين الإداريين يتعلمون بسرعة كيف يصبحون من ضمن شبكة محسوبياتها. على المستوى الإداري، دُعّم كل مجلس محافظة بوحدة إدارية سميت بالديوان والمؤلفة بشكل رئيسي من موظفين إداريين غير منتخبين. نظرياً كان يجب أن تكون هذه الوحدات مسؤولة عن الأعمال المكتبية لمساعدة المحافظ، أما واقعياً فقد كان المحافظون يوظفون الكوادر لمدد قصيرة بحيث يؤتى بهم عند تعيين المحافظ ويتركون عندما يترك هو.

بقي المحافظ هو مركز القوة في المحافظة كرئيس للمجلس، وفي الوقت نفسه كممثل للحكومة المركزية (تحول هذا الدور رمزياً فقط بعد بدء انتخاب المحافظين محلياً في ٢٠٠٦) وبالتالي بقي المحافظون يتمتعون بدور تنفيذي وإشرافي. والأهم من ذلك المحافظون موقعين معتمدين على الموازنة المستقلة للمحافظة (حسابات تفويضية) (Romeo and El-Mensi 2008). عادة ما كان المحافظون يفرضون هذا الدور زاعمين أن هذا الحق معطى لهم بالقانون كمحافظين لا كرؤساء لمجالس المحافظة، وبالتالي لا تخضع قراراتهم للموافقة من قبل المجلس كما هو الأمر في حال الموازونات العادية. عند انطلاق عملية اللامركزية، كما حصلت في التطبيق وليس كما وردت في القانون الذي يصف 'الحالة النهائية'، دفعت الحكومة المركزية بالموارد الوطنية إلى المحافظين كخطوة أولى في هذه العملية، وأعطت بذلك المحافظين قوة إضافية.

إضافة إلى السلطات التي يحظى بها المحافظ كرئيس للمجلس، فهو يحظى أيضاً بتبعية قوى الشرطة والأمن. من هذا المنطلق المحافظ قادر على إلقاء الأوامر على الأمن والشرطة في محافظته. وعلى الرغم من احتفاظ الشرطة والجيش بتبعية قوية للحكومة المركزية إلا أن المحافظين يمارسون إصدار الأوامر لها في حالات الأمن القومي كممثلين للحكومة المركزية لا كموظفين محليين. لم يتم تحديد هذا الخط الرفيع الفاصل بين صلاحيات المحافظ المتنوعة إلا بشكل بطيء جداً خلال عملية اللامركزية.

تم النظر إلى المديرية المحلية كحل واقعي للتعامل مع مجتمعات اليمن الريفية المتفرقة. واتخذ عدد السكان كمعيار وسطي لتحديد حجم المديرية وتم تحديده ليكون ٣٥,٠٠٠ نسمة، على الرغم من وجود بعض المديرية التي يتجاوز عدد سكانها هذا الرقم بكثير ولاسيما تلك الموجودة في المناطق الحضرية، في حين كان عدد سكان بعض المديرية أصغر من ذلك بكثير ولاسيما المديرية الموجودة في المناطق النائية (يعتمد عدد أعضاء المجالس المحلية على عدد السكان بحيث لا يقل عن ١٨ عضواً ولا يزيد على ٣٠ للمديرية التي يتجاوز عدد سكانها الـ ١٥٠ ألف نسمة). يتعين لتحقيق مثل هذا التجميع ترسيم العديد من القرى والمدن الصغيرة تحت مديرية واحدة. من المهم في السياق القبلي لليمن،

ألا تهيمن المنطقة الحضرية الأكبر في المديرية على الكيانات المحلية الأصغر. لهذا، يتم انتخاب الأعضاء وفق دوائر انتخابية فرعية، ليضمن القانون بذلك أن يكون تمثيل الأجزاء النائية والصغيرة متوازناً مع المناطق الأكبر سكانياً.

تحتوي المجالس المحلية للمديريات على لجان إدارية تعمل كجسم تنفيذي لمتابعة الاحتياجات اليومية لإدارة شؤون هذه المديريات. وعلى عكس اللجان التنفيذية الموجودة على مستوى المحافظة، تتكون كوادر اللجان الإدارية من الممثلين المنتخبين. ومع ذلك، لا يختلف توزيع القوى رسمياً بين مديري المديريات والمجالس عن ذلك الموجود على مستوى المحافظة. ولكن في واقع الأمر فإن مديري المديريات يتمتعون بصلاحيات أكبر من تلك التي منحها لهم القانون. تحديداً في الدورة الانتخابية الأولى من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠٠٦ فإن مديري المديريات كانوا يحظون بصلاحيات جوهرية في أخذ قرارات ولاسيما في ما يتعلق بأصول المديرية (الصلاحيات التي تعرضت للكثير من الانتهاكات كما سنرى لاحقاً). وأسس لكل مديرية مكتب إداري يسمى الديوان والمؤلف من تقنيين مكثيين موظفين لمساعدة مدير المديرية واللجنة الإدارية في أعمال السكرتاريا والتخطيط والمحاسبة والاحتياجات اللوجستية العامة.

كان هناك في البداية ٣٠١ مديرية (طرات تعديلات بسيطة تدريجياً للوصول إلى العدد ٣٣٣). نظرياً تم تغطية الجمهورية كاملةً بالمجالس المحلية، على الرغم من تبعثر عدد من المديريات المحلية في المناطق الصحراوية النائية وتبعيتها إلى أقرب منطقة سكانية والتي قد تكون بعيدة عشرات الكيلومترات عنها. لا يوفر القانون مكوثات أصغر للحكم المحلي، وبالتالي وجدت العديد من المدن الصغيرة، والتي كانت مستقلة سابقاً، نفسها تابعة لمجلس محلي في مدينة مختلفة حسب القانون الجديد أو مهيمناً عليها من قبل المناطق المجاورة. علت أصوات كثيرة مطالبة بتمثيل على مستوى أصغر لكنها رفضت مباشرة من قبل الحكومة المركزية، مما دفع العديد من المجالس المحلية للجوء إلى مؤسسات مجتمع مدني غير رسمية لملء هذه الفجوة. كان مجلس المديرية مسؤولاً عن موازنات صغيرة لكن غير قليلة تقدمها له وزارة الشؤون الاجتماعية سامحة له بتمويل ودعم المؤسسات غير الحكومية والمؤسسات الأهلية المسجلة.

سمح في بداية الأمر للمديريات بتعيين كوادر صغيرة للمساعدة في إدارة الشؤون اليومية، وغالباً ما كانت الكوادر تنتدب من المكاتب المحلية للوزارات الرئيسية المختلفة. في بداية الأمر ضمت الكوادر موظفين لتحصيل الضرائب والمحاسبة وإدارة الموارد البشرية. أي كوادر إضافية، مهما دنا شأنها وحتى لو كانت معنية ببعض الأعمال المكتبية والورقية والمهتمة بمساعدة اللجان التنفيذية والمدراء، كانت تُعيّن وفق رغبة المدير. كانت الموازنات المتوفرة صغيرة جداً في بداية الأمر وذلك بسبب عدم توفر الأدوات والمعارف المطلوبة لتحصيل الضرائب والرسوم في المجالس المحلية وأحياناً بسبب عدم توفر رغبة سياسية لذلك. كانت الطريقة الأسهل لتغطية المصاريف التشغيلية الخاصة بالموظفين عبر استخدام التمويلات المخصصة (مثل تلك المرتبطة بالنفايات الصلبة) أو من خلال بيع الأراضي العامة على شكل دفعات صغيرة وذلك للحصول على

السيولة النقدية الصغيرة المطلوبة (أنظر أدناه). شجعت المجالس المحلية في نهاية المطاف على تحسين عملية تحصيل إيراداتها مع ازدياد التدقيق على الموازنات الخاصة الممنوحة من الحكومة المركزية. كانت النتيجة النهائية هي تمكن المديرية من توظيف الكوادر التي تحتاج (على أساس عقود قصيرة الأمد لا عوامل أمان فيها كتلك التي توفرها وظائف القطاع العام الدائمة) وذلك لملء الشواغر في الوظائف التي لا يتوفر لها موظفون من مكاتب الوزارات. في نهاية الأمر أصبح شائعاً وجود موظفين محليين في المديرية وبمعدل موظف لكل ٥٠٠ نسمة تعيش في قطاع المديرية وهو معدل لا يقل كثيراً عن الطاقات البشرية للبلديات في معظم العالم العربي.

لقد تم إدخال هيئات حكم تحت وطنية بطريقة حازمة وعبر عملية تدريجية تضمنت نقل السلطات من المركز إلى وحدات إدارية محلية وبحسب تطور الإمكانيات المحلية للتعامل مع الالتزامات الجديدة. إلا أن نموذج اللامركزية والمؤلف من مرحلتين (محافظات ومديريات) لم يكن مرناً بما فيه الكفاية لاستيعاب هيئات أعلى أو أدنى للتعامل مع احتياجات الحكم المتنوعة في عملية إدارة مستويات مختلفة من تخطيط وتنفيذ مبادرات التنمية.

٣ عملية اللامركزية

ورث جهاز الدولة الحديث لليمن الموحد الناشئ فائضاً كبيراً في الموظفين الحكوميين من حيث العدد إنما بحجم بيروقراطية أصغر في ما يتعلق بالفعالية. تمتع الجنوب بنظام اشتراكي يحظى نصف السكان فيه بعمل لدى الدولة، في حين كانت هذه النسبة أقل بكثير في الشمال. تبين بعد عملية التوحيد أن القطاع الحكومي يعاني من تضخم في عدد الموظفين بواقع مليون موظف حكومي (من نحو ٢١ مليون نسمة الذين يمثلون إجمالي عدد السكان) وكان أغلب هؤلاء الموظفين من الجنوب. كان النظام غير فعال إلى حد كبير ومزاعم الفساد تغمر وسائل الإعلام المحلية وكان إصلاح هذا النظام محدوداً للغاية في أحسن الأحوال^٥. على الورق كان لدى الكثيرين عملان أو حتى ثلاثة دون أن يذهبوا إلى أي منها فعلياً. جاءت كل محاولات الإصلاح على حساب تسريح موظفي الخدمة المدنية في الجنوب ولكن من دون أي جهد حقيقي للحد من الانتهاكات للنظام (الربيع ٢٠١٢). فظهر بعد ذلك الجنوب كضحية لعملية الوحدة حتى على صعيد الاقتصاد. ومع ذلك فقد صبغت بيروقراطية البلاد بصيغة موظفي الخدمة العامة الجنوبيين معتمدين بذلك على عملهم في ظل النظام السياسي المركزي أيام النظام الاشتراكي قبل عملية التوحيد.

بعد عملية التوحيد، تم تطوير معظم الأنظمة الإدارية والقانونية بذهنية المؤسسات المركزية القوية، في حين كان واقع الأمر يرفض تطوير مثل هذه المؤسسات ويعيق إجراءاتها التشغيلية. وعندما قررت الحكومة في نهاية المطاف تنفيذ عملية اللامركزية، تم مجابهة اللامركزية بجسم قانوني كبير أعطى للحكومة المركزية قوى كبيرة وعلى كل الصعد. كان إطار العمل القانوني يسعى نحو اللامركزية لأسباب سياسية لجهة إرضاء المعارضة (أنظر أعلاه) وبشكل أسرع

٥ في عام ٢٠٠٨، عملت الحكومة على وضع نظام تعريف إلكتروني على أساس البصمة لمنع الموظفين من الازدواج الوظيفي وتحقيق منفعة مضاعفة من النظام، مرسوم رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٨ لعام ٢٠٠٨.

من لامركزة السلطات والمسؤوليات من المركز باتجاه المحيط. قد يكون هذا معاكساً لما جرى في العديد من الدول العربية. وجدت المجالس المحلية نفسها محاطة بفضاء سياسي واسع للمناورة ولكن بإمكانات إدارية ضعيفة. لم تكن تقاوم عملية اللامركزة في اليمن سياسياً وإنما كانت محدودة بالمقدرات التقنية والموارد المتاحة على المستوى المحلي. كان المانحون الدوليون الذين غامروا في دعم هذه العملية متفاجئين بحجم الانفتاح الذي تشهده العملية السياسية في تبنيتها للانتقال ليُصدّموا بعد ذلك بالواقع الصعب المتعلق بنقل الصلاحيات من المركز إلى المحيط الأقل تطوراً (Hashem and Tietjen 2004).

ذهب جزء كبير من المساعدة الدولية لليمن إلى تصميم وتنفيذ عملية اللامركزة. تم تمويل البرنامج الضخم المعروف باسم برنامج دعم اللامركزية والتطوير المحلي DLDSP من قبل عدد من المانحين وعبر برنامج الأمم المتحدة لتطوير الموارد المالية UNCDF وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بالتعاون مع الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن، إضافة إلى الدعم الثنائي المقدم من USAID وحكومات الدانمارك وفرنسا وإيطاليا، والتي انصبت معظمها نحو تقديم الدعم التقني. أما تحويلات الموازنة المنقولة إلى المجالس المحلية والمقدرة بنحو 70% من إجمالي موازنتها فقد كانت بغالبها تأتي من إسهامات وطنية، على الرغم من تزويد بعض المجالس المحلية بموازونات إضافية لتمويل مشاريع هامة في بعض الحالات. في حين ساهم بعض المانحين وتحديدًا المؤسسة الألمانية للتعاون التقني، بتمويل لامركزة بعض القطاعات مثل قطاع المياه والنفايات الصلبة. في الوقت نفسه، وعلى الرغم من الضغط الدولي، فقد سارت العملية بخطى وبتوجه عام يقضي بإشراف مكثف من قبل الحكومة اليمنية التي كانت تصرُّ على ضرورة سير العملية بما يناسب احتياجاتها ولم يكن أمام المانحين الدوليين سوى أن يقبلوا بالأمر (DLDSP 2008).

عمل البرنامج في جوهره على مستويين؛ فمن جهة تم تحديد بعض المديريات الرائدة لاختبار النظام، ومن جهة أخرى تم تحديد عدد من القطاعات لتكون الرائدة في الانتقال من الوزارات المركزية باتجاه الحكومات المحلية. كانت قطاعات التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والثقافة والسياحة هي الأولى على هذا الصعيد، ليتبعها بعد ذلك باقي الوزارات. أخضعت الحكومة المركزية العملية برمتها إلى الرقابة الصارمة لضمان أن تختار المشاريع الرائدة على أساس امتحان الفرص الأمثل للنجاح. جاءت محاولات العديد من المانحين في تسريع العملية أو توجيهها نحو قطاعات أو مديريات غير موضوعة ضمن الخطة بالفشل. في حالات محددة تم اختيار عدد من المديريات على أساس وجود بعض المشاريع فيها مسبقاً والتي كان من الممكن أن تساند عملية اللامركزة، ورغم ذلك تم التأكيد على ضرورة مساهمتها على أساس دعم العملية الوطنية لا على أساس مصالحها هي^٦.

من ناحية أخرى تم تصميم العملية كتحرك ثنائي الخطا نحو رفع مستوى الثقة بكيفية تعامل المديريات المحلية مع التحويلات المالية الوطنية. تم تسليم الموارد للمحافظات كمرحلة أولى ومن ثم قامت المحافظات بخلق جملة من

٦ تم استخلاص هذه النتائج بالاعتماد على الملاحظة الشخصية المباشرة للمؤلف والذي كان يعمل مع مؤسسة التعاون الألمانية في تنمية المديريات المحلية، بالاعتماد على التراث كمحرك أساسي للتنمية الاقتصادية في اليمن.

الحوافز لمديرياتها بحيث تحصل على الموارد المطلوبة في حال وصولها إلى مستويات أداء محددة. سارت العملية بشكل جيد عموماً، ولكن كانت أيضاً عرضة في بعض الحالات لعمليات التلاعب السياسية والفساد على الرغم من أن دافع حصول المديرية المحلية على مواردها كان عاملاً ضاعطاً عموماً. إضافة إلى ذلك عملت الحكومة من خلال بعض المشاريع على توفير تمويلات مساندة من مصادر مختلفة لتشجيعها على تحسين طاقاتها لإدارة مبادرات وموارد جديدة. كثيراً ما أعطيت المجالس المحلية حصصاً من عائدات النفط عبر وزارة النفط والموارد المعدنية وخاصة في المحافظات الغنية بالنفط وذلك لضمان عودة أكبر جزء ممكن من موارد النفط إلى المناطق التي يُستخرج منها لدعم مشاريع التنمية فيها. كما شجعت الوزارات المركزية على إشراك المجالس المحلية في عملية تحديد الأولويات بما يخص الاستثمارات في مديرياتها. في كل حالة، كانت المديرية تدرّب على كيفية تحديد الأولويات وتخطيط المشاريع ومراقبة تنفيذها. في نهاية المطاف سمح للمديرية المؤهلة بإدارة موازنات استثمارية خاصة بها بحيث تقرر هي حول التطويرات والأولويات الجديدة عبر مختلف القطاعات (DLDSP 2008).

تكشفت العملية عن ضرورة إجراء تدريب مدربين أساسيين على مستوى الحكومة المركزية، لما أصبح يُعرف لاحقاً باسم "الوحدة المتنقلة"، ليجري بعدها أغلب التدريب على المستوى المحلي من قبل مدربين وطنيين. كانت برامج الدعم الدولية تدعم العملية تقنياً ولوجستياً، غير أن الحكومة المركزية قدمت الكثير من مواردها لدعم العملية. قدم البرنامج كمّاً من أدلة التدريب وأدواته ومواده. غير أن الهدف الأهم للبرنامج أُلّا وهو خطة اللامركزية الوطنية تأخر كثيراً ولم يتم تبنيه حتى عام ٢٠٠٩. في واقع الأمر تابرت عملية التحول إلى اللامركزية واستمرت بسبب إصرار أفراد ضمن الوزارات كانوا يعملون بشكل مكثف إلى جانب البرنامج (Romeo and El-Mensi 2008).

سارت عملية التحول إلى اللامركزية بشكل ممنهج واتبعت فيها الأولويات الوطنية. حاول المانحون أن يؤثروا على سرعة ونطاق العملية، إلا أن السلطات الوطنية عملت وفق احتياجاتها كما رأتها هي. عكس النجاح والفشل في العملية التزاماً عميقاً باللامركزية لكن بأسلوب يبتعد عن المخاطرة لتفادي فقدان السيطرة على العواقب الفنية والسياسية لعملية التحول.

ثالثاً السلطة المحلية وتقديم الخدمات

كما هو واضح، كان الدفع باتجاه الحكم المحلي في اليمن مسألة سعت إليها الحكومة المركزية مقدمة لها التنازلات السياسية سعياً منها لإرضاء المعارضة ولضمان استمرار المعارضة باللعبة السياسية كي لا تتحرك باتجاه الثورة (كما كان متوقعاً في بلد فيه أسلحة أكثر من عدد السكان) (الربيعي ٢٠٠٨). من هذا المنظور كان التحرك باتجاه اللامركزية مسألة صادقة، غير أنه كانت هناك حاجة لبناء الطاقات والمهارات اللازمة لها بشكل مكثف لاستيعاب العملية. لم يكن الالتزام بالعملية نابعاً من الحاجة إلى خفض الأعباء في المركز وإلى توزيع المسؤوليات. لقد عانت العديد من المجالات في بداية الأمر من ضعف استيعاب عملية تقديم الخدمات لهذه العملية. يمكن تقسيم الخدمات إلى نوعين؛ من جهة كانت هناك خدمات محددة بالقانون يتوجب نقلها إلى السلطات المحلية والتي تم تحويل موازنتها بشكل كامل إلى السلطات المحلية مع كامل الصلاحية بالإشراف عليها، ومن جهة أخرى هناك خدمات تم توزيعها إلى الأطراف داخل مؤسساتها لكن تركت بشكل متعمد خارج حدود إشراف المجالس المحلية عليها بسبب طبيعتها التقنية ولضمان عدم استخدامها من قبل الحكومات المحلية كأوراق لأغراض المحسوبيات السياسية.

الخدمات الواقعة تحت إدارة الحكومة المحلية

ألزم قانون السلطة المحلية المؤطر في الدستور اليمني، كل الوزارات الصنوط بها تنفيذ الخدمات بنقل سلطاتها لتكون تحت الإشراف المباشر للمجالس المحلية. وتعين على الوزارات أن تختص عندها بوضع المعايير وتطوير عمليات التدقيق الفني، إضافة إلى التدريب وبناء القدرات. بالطبع لم تسر العملية بهذا الاتجاه فوراً. في بداية الأمر تم تشجيع الوزارات على تزويد المجالس المحلية بموازنات صغيرة كحافز لتطوير أولويات المجالس المحلية ولفهم طبيعة لوجستيات القطاعات وبناء القدرات المحلية لإدارة العمل في الأقسام المحلية والإشراف عليه. في المرحلة الثانية بدأت الوزارات بنقل رواتب الموظفين والتكاليف التشغيلية إلى المجالس المحلية لإعطاء المجالس المحلية دافع عملي لضبط ومساءلة الأقسام الفنية وإتباعها لهم. في نهاية المطاف منحت المجالس المحلية السلطة لسحب الثقة من الموظفين المحليين (بحيث يسمى الموظف البديل بالتنسيق مع الوزارة المختصة لضمان وجود المؤهلات المطلوبة لدى المرشحين ويكون القول الأخير بما يخص التعيينات بيد وزارة الشؤون المدنية) (2008 DLDS). هذه الخطوة سمحت بممارسة قدر عال من الضغوط لأغراض سياسية وشخصية.

١.١ التعليم والصحة

كان هذان القطاعان من أوائل القطاعات التي انتقلت باتجاه اللامركزية، واللاذان كانت موازنتهما تحظى بالنصيب الأكبر لأي مجلس محلي في اليمن وبنسبة تصل إلى ما يقارب ثلثي الموازنة الإجمالية للمديريات. إلا أن الموارد كانت شحيحة حتى على المستوى الوطني. تلقت المجالس تحويلات الرواتب والنزر اليسير فيما عدا ذلك. يذهب أغلب الدعم الحكومي للسلطات المحلية وبنسبة تصل إلى ٩٪ للموازانات التشغيلية وبما لا يزيد على ٤٪ للاستثمارات الجديدة. كانت معظم الاستثمارات الجديدة تغطي عبر العائدات المحلية للمجلس. وسطيًا أنفقت المجالس المحلية نحو ١٢,٥٪ من موازنتها على الاستثمارات الجديدة (DLDSP 2008). تشكل رواتب المدرسين ٦٪ تقريبًا من موازانات المجالس المحلية، بينما لا تزيد رواتب قطاع الصحة على ٦,٥٪ تقريبًا^٧.

ومع ذلك مضت عملية اللامركزية باتجاه مستوى المديرية باستثناء الوظائف المشتركة التي تركت على مستوى المحافظة. تمتعت المديرية المحلية بإشراف كامل على أقسام الصحة والتعليم في معظم المحافظات على طول اليمن وعرضه. أشار تقييم عام نفذته USAID في عام ٢٠٠٤ أن العملية كانت حسنة السير وبأن وزارة المالية تؤدي دورًا داعمًا على الرغم من بعض الصعوبات في عملية بناء القدرات على المستوى المحلي في عملية إدارة الموازانات وتنفيذ عمليات المحاسبة (Hashem and Tietjen 2004). غير أنه مازال ضروريًا التحقق من جودة عملية التعليم وأثرها على المدى الطويل. تشير المؤشرات الأولية إلى وجود مستويات ثابتة من الفساد تتمثل في وجود طلاب وأساتذة خليين موجودين فقط في دفاتر المحاسبة ولا وجود حقيقي لهم، بالإضافة إلى وجود تأثير دائم من قبل النخب لتوجيه الاستثمارات إلى دوائرهم الانتخابية في محاولة لاستخدام الموارد المحلية الجديدة لبناء شبكة المحسوبيات الخاصة بهم بدل ضمان التوزيع العادل والمنصف للموارد (Egel 2010).

استفاد القطاعان في معظم الحالات بشكل كبير من الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن والذي وضع من قبل المانحين الدوليين الذين ترأسهم البنك الدولي، بهدف تعويض آثار الإصلاحات الاقتصادية على الظروف البيئية للطبقة الأفقر. عمل هذا الصندوق بشكل مكثف مع المجتمعات والمجالس المحلية، وعمل بشكل حثيث لضمان توزيع موارد الاستثمارات الجديدة بشكل عادل. كما ساهم بشكل كبير في تحقيق جودة التعليم عبر برامج التدريب^٨. أنفق الصندوق في عام ٢٠١٠ نحو ٧٢,٥ مليونًا من الدولارات في قطاع التعليم وبما يشكل أكثر من ٤٪ من استثمارات وزارة التعليم في البنية التحتية عدا نفقات الموارد البشرية (صندوق التنمية الاجتماعية ٢٠١٠). علماً بأن السلطات المحلية لا تقوم بإدارة تمويلات الصندوق على الرغم من التنسيق المكثف معها حول إسناد التمويلات للمشاريع. على المديرية المحلية أن تقدم الأرض و/أو إسهامًا رمزيًا لا يتعدى ١٪ من قيمة المشروع في أغلب الأحيان.

٧

هذه الأرقام مبنية على موازنة ٢٠١٢.

٨

يتم تدقيق الصندوق الاجتماعي للتنمية سنويًا من قبل المانحين كما أنه عرضة لمهام مراقبة مستقلة ودورية. وعلى الرغم من وجود بعض المشكلات الثانوية في استدامة بعض المشاريع في قطاع التعليم، إلا أنه يبقى واحدًا من الأدوات الأكثر فاعلية في توزيع وتوجيه الاستثمار الوطني المباشر بشكل عادل. كان الدعم الأساسي الذي يصل إلى قطاع التعليم والصحة يأتي من عدد كبير من المانحين الدوليين. إلا أن معظم دعمهم كان يتركز على صياغة السياسات وبناء القدرات. كان الصندوق الاجتماعي للتنمية مميزًا في تقديم تمويلات لمشاريع البنية التحتية الجديدة (Jenings, 2009).

٢.١ الثقافة والسياحة

إن الكفاءات المحلية في هذين المجالين محدودة للغاية. بداية لم يكن لدى الوزارات سوى موارد محدودة للغاية لتمنحها للمستوى المحلي. زد على ذلك أن موارد هاتين الوزارتين كانت تخصص من خلال صناديق تتمتع بقوانين خاصة ولها إجراءات الصرف الخاصة بها. فالصندوق الوطني للثقافة مثلاً كان صندوقاً مستقلاً يتبع للوزير مباشرة ولا يشكل جزءاً من موازنة الوزارة الرسمية، وبالتالي لم يكن يخضع لعملية اللامركزية غير مدرجة على جدول أعمالهما، ويربان دورهما على المستوى الوطني وحسب. كانت مواردهما بالكاد كافية لتنفيذ واجباتهما الترويجية ولم يكونا راغبين بالتخلي عن الموارد أو عن صلاحياتهما. حاول وزير السياحة العديد من المرات التدخل على المستوى الشخصي لإيقاف المجالس المحلية من تنفيذ أمور كانت تندرج ضمن إطار واجباتهم مثل تحديد رسوم الدخول إلى الأماكن السياحية تحت ذريعة أن هذا قد ينتهك محلياً وبشكل ينعكس سلباً على السياحة في اليمن ككل.

وبالطريقة نفسها، كانت المتاحف والآثار والمدن التاريخية تُحرَس من هيئات مستقلة وخاصة بها كونها مؤسسات مستقلة، لذلك كان للوزارات الرئيسية سلطات محدودة عليها. كانت المحافظة على هذه المؤسسات مستقلة تابعة أيضاً من التخوف من عدم قدرة المجالس المحلية، على فهم التعقيدات التقنية المتعلقة بالأصول التراثية، بسبب نقص التدريب وعدم وجود المؤهلات. تم حل هذه المشكلات من خلال تنسيق هذه المؤسسات مع المجالس المحلية بما يتعلق ببرامجها ومن خلال أخذ دعم الشرطة المحلية عند فرض أنظمتها.

من الطرف الآخر كانت المديريات المحلية فاعلة جداً في لعب ورقة الثقافة في أي وقت كانت هذه الورقة محط اهتمام المجتمع المحلي. برزت تحالفات مثيرة للاهتمام مع المجتمع المدني لتأسيس مكاتب محلية وإجراء مناسبات واحتفالات ثقافية. كانت معظم المديريات بحكم غناها بالتعبيرات الثقافية التقليدية، متعطشة لدعم ممثلها في المجالس لمشاريع تنمية متعلقة بالتراث. غير أن الانتقال في الإدارة الثقافية كان له بعض التأثيرات السلبية فيما يتعلق بتمتين شبكات المحسوبية التقليدية التي ترعاها النخب المحلية التي غالباً تتحكم بالمجالس. كان من نتائج هذا استبعاد بعض المنافذ الثقافية وبعض المكونات، النساء بشكل أساسي، وقد حدث هذا تحديداً في المجالس التي فاز فيها حزب الإصلاح المحافظ بغالبية الأصوات. في هذا الشأن خاصة يجب أن يعاد النظر بدور السلطة الوطنية كضامن للحقوق الثقافية. كثيراً ما أدت اللامركزية إلى دعم أفضل للتعبيرات الثقافية المهيمنة على المستوى المحلي لتحدّ من فعالية الموارد الوطنية المحدودة في حماية ودعم الحقوق الثقافية للمجموعات غير المهيمنة.^٩

٩
تأتي الملاحظات هنا نتيجة الإسهام الشخصي للمؤلف في واحد من أكبر برامج تنمية الأصول الثقافية المجتمعية. عمل برنامج تطوير المدن التاريخية في اليمن مع العديد من السلطات المحلية والسلطات المركزية (Hallaj 2007).

٣.١ الخدمات الاجتماعية

مثّل هذا القطاع أحد القطاعات التي تمت لامركزتها بشكل كامل منذ البداية. غير أن هناك بعض الوظائف التي تركت على مستوى المحافظة مثل ترخيص المؤسسات غير الحكومية المحلية. كان يُخشى أن تقوم المجالس المحلية خلال مواردها الضئيلة، والتي تعتبر مع ذلك هامة في حالة اليمن، بخلق منظمات غير حكومية وهمية لاستنزاف هذه الأموال. بالمقابل لدى المجالس المحلية مورّد هامّ تحت تصرفها لتستعمله في بناء وثوقيتها. فقد منح القانون المجالس المحلية صلاحية تحصيل أموال الزكاة، إذ من المفترض أن تستعمل الأموال المحصلة من هذه 'الضريبة الدينية' في تمويل الأفراد والأسر المحتاجين. شكل هذا البند إضافة على التمويلات المحصلة من وزارة الشؤون الاجتماعية يُستخدم في الخدمات الاجتماعية.

يتم التعامل مع هذه التمويلات بالتوافق مع مضامين قانون السلطة المحلية. للزكاة موارد متعددة من حيث المبدأ، لكنها تبقى موارد صعبة التقدير في غالب الأحيان كونها تتضمن تقديراً ذاتياً لحجم الثروة المجمعة، والتي لم يكن واضحاً منها سوى الجزء المفروض على الإنتاج الزراعي وأسواق القات. ليس القات سوى محسّن مزاج خفيف تعتبره الكثير من البلدان أحد أنواع المخدرات المقنّعة وهو منتشر بكثرة في اليمن. يُعتبر استهلاك القات في اليمن مصرفاً أساسياً لاقتصاد اليمن كونه يشكل نحو ١٠٪ من إجمالي الناتج المحلي بشكل مباشر وما يتجاوز ذلك بكثير بشكل غير مباشر. يعتقد أن هذه العادة مصدر أساسي للفقر في اليمن إذ تستهلك أكثر من ٣٠٪ من إجمالي دخل العائلات الفقيرة. كما يُعتبر القات مصدراً أساسياً لاستهلاك مياه الري ولاستنزاف المياه الجوفية الحيوية. المثير للانتباه أن الموارد الناجمة عن استهلاك القات تشكل نحو ٥٪ من إيرادات الزكاة في المديرية المحلية وليس للمجالس المحلية حافز كبير لجهة الحد من انتشارها (Gatter 2008). حتى في الجنوب الذي كان يكافح استهلاك القات لا بل ويعتبر القات غير قانوني في بعض مناطقها، وجدت المجالس المحلية فيه منخطة في تنمية وتشجيع أسواق القات داخله بذلك في أتون حلقة سيئة من تحصيل إيرادات تساعد في الرعاية الاجتماعية من مورد يعتبر مصدر فقر اليمن الأساسي. ليس هذا الأمر إحدى مشكلات اللامركزية وحدها، كون الحكومة المركزية هي التي استخدمت القات لمرضاة القبائل، لكنه يبقى مثلاً لإيضاح أن اللامركزية ليست ضامناً لجهة توفير استراتيجية أفضل لقضايا الرعاية الاجتماعية.

١٠.

تأتي المعلومات هنا من الملاحظات الشخصية للمؤلف الذي ساعد في تأسيس صندوق النظافة في العديد من المديرية المحلية كجزء من برنامج تطوير المدن التاريخية في اليمن. تم اقتباس جميع الإحصاءات هنا من (سنبل وعرياني ٢٠١٠).

٤.١ النفايات الصلبة^١

كانت النفايات الصلبة إحدى المجالات التي تمت لامركزتها قبل إقرار قانون السلطة المحلية؛ فقد صدر قانون خاص في عام ١٩٩٩ من أجل لامركزية الموارد الوطنية لصالح المحافظات، ليتبعه قانون آخر بعد فترة قصيرة لخلق صناديق مخصصة باسم 'صندوق النظافة والتحسين'. تم تحديد موارد مخصصة لإضافة إلى فواتير الكهرباء على المنازل ورسوم تُحصّل من الشركات إضافة إلى كمّ كبير

من الرسوم البلدية الثانوية. أنشئت صناديق للتنظيف على مستوى المحافظة مع وجود فروع في المناطق المحلية كخطوة أولى نحو إنشاء صناديق مستقلة على مستوى المديرية. في بداية الأمر قدمت الحكومة المركزية مساعدات تسمح للمجالس المحلية بالانطلاق في عملياتها إضافة إلى برنامج تدريب وطني، وقد تعاونت معظم المجالس المحلية ولو شكلياً مع هذا البرنامج إذ رأت في هذا التمويل تمويلاً مستقلاً بيدها يساعدها في إشراك أفقر الفقراء في التوظيف العام. إلا أن المحافظين سرعان ما وقعوا تحت ضغوط من الحكومة المركزية لوقف التمويل ما لم تتم مقابله من خلال تحصيلات مماثلة من المديرية المحلية.

في عام ٢٠٠٨. تحركت وزارة الإدارة المحلية برغبة نحو لامركزية الصناديق على مستوى المديرية المحلية. ظل تحصيل الإيرادات المحلية عملية محفوفة بالمخاطر لا تغطي في أفضل الأحوال إلا نحو ٧٨٪ من تكاليف التشغيل. ومع ذلك، ظل تحصيل الرسوم مرهوناً دائماً بحقيقة أن المجالس المحلية تقوم بجمع الرسوم لترسلها إلى الصندوق الرئيسي في المحافظة لتتلقى بعد ذلك الإعانات الشهرية من المحافظة بغض النظر عن مدى نجاحها في التحصيل. وعلو على ذلك، تم تحصيل بعض الرسوم الأكثر ربحاً من قبل موظفي تحصيل الرسوم على مستوى المحافظة (غالباً ما ينطوي عملهم على ضغوطات تحت الطاولة لتخفيض الرسوم أو تجاهلها برمتها). بالتالي لم يكن للمجالس المحلية حافزاً حقيقياً لتحسين أدائهم، وكنيجة لذلك كان يجب أن يتم تطوير برنامج وطني لتنمية قدراتهم في الإدارة وتحصيل الرسوم. تم إعداد نماذج تثبت للمجالس المحلية أن الرسوم المخصصة كافية لتغطية نفقاتها فعلياً بل لتغطية بعض الاحتياجات النقدية الصغرى أيضاً مثل صيانة وتشغيل عربات المديرية.

على مستوى المحافظة، بلغت عمليات الصندوق مستوى معقولاً من الاكتفاء الذاتي. وأنتجت الإيرادات المحلية نحو ٣٨ مليون دولار سنوياً من أجل الصناديق أو ما يقارب ٨٢٪ من الموازنة. جاء الجزء المتبقي من مساعدات وطنية ومن مانحين دوليين ومحليين. هذا أحد الأمثلة حيث استطاعت اللامركزية على مستوى المديرية اللحاق بسرعة بتلك على مستوى المحافظة وحيث خطت عملية اللامركزية خطوات كبيرة في توليد الموارد الكافية لتأمين الكفاية تدريبياً. ومع ذلك، كان توسيع النظام شبه مستحيل بسبب نقص صناديق الاستثمار، ليصبح النظام قادراً فقط على تغطية المناطق الحضرية الأكبر وبنسبة مقدارها ٣٨٪ في عام ٢٠١٠. لزيادة هذه التغطية إلى حدود ٦٠٪ من المجتمعات ولجعلها أكثر تلبية للظروف البيئية كان من المتوقع ضرورة زيادة الاستثمارات بحدود ٢٦٨ مليون دولار. بعد عشر سنوات من التشغيل كانت الموارد المحلية كافية لتغطي النفقات التشغيلية دون الاستثمارية حتى في أقدم المناطق اللامركزية وأفضلها أداءً.

رغم التقدم البطيء في تحويل الصلاحيات إلى السلطات المحلية فقد استطاعت عملية اللامركزية أن تحول جزءاً مهماً من الصلاحيات على مستوى اتخاذ القرار فيما يخص الموازنات الاستثمارية المحلية والإجراءات إلى مستوى المديرية المحلية. بعد مضي عقد من الزمن على إطلاق عملية اللامركزية

وضعت المديرية يدها على جزء كبير من الخدمات المقدمة لمجتمعاتها المحلية. بيد أن العملية بقيت محفوفة بالمصاعب نتيجة محاولة الإدارات على مستوى المحافظات من احتكار الصلاحيات الجديدة الممنوحة عبر عملية اللامركزية إذ ترك لها دور رقابي أساسي على موارد المديرية.

٢ الخدمات اللامركزية المستقلة

اعتبرت العديد من الخدمات لسبب أو لآخر غير ممكنة الإدارة من قبل المديرية المحلية، ومع ذلك كانت هذه الخدمات بحاجة لبعض اللامركزية لضمان فعاليتها وقدرتها على الاستجابة للظروف المحلية.

١.٣ الإدارة المتكاملة للموارد المائية

يعتبر الماء من الموارد النادرة في اليمن وإدارته من القضايا السياسية الخلفية (Zeitoun 2009) بعد اتخاذ القرار بتبني أسلوب الإدارة المتكاملة للمياه، كان من الضروري التفكير حول خدمات المياه بشكل شامل. أشرفت الوزارة الوطنية على مختلف الوظائف هنا بما في ذلك خدمات المياه الحضرية ومعالجة مياه الصرف الصحي، ومياه الري إضافة إلى ضبط الفيضانات والموارد المائية (الحريثي ٢٠٠٩). كان لكل نظام من هذه الأنظمة محددات تقنية تتعلق بشبكة الأحواض والظروف المحلية الخاصة به والتي تنعكس مباشرة على إمكانية تطوير أسلوب تعرفه مستدام. تم التوجه نحو إنشاء إدارات محلية على شكل مؤسسات محلية مستقلة كان من ضمن واجباتها تطوير استراتيجيات محلية ووضع خطط للمشاريع وتنفيذها وتقييمها وضمان تحصيل الرسوم والتعرفة لتغطية ليس فقط التكاليف التشغيلية للنظام بل واهتلاكاته أيضاً. سُلحت المؤسسات المحلية بتفويض واسع لإستخدام مستشارين وتمويلات مستقلة وتوظيف كوادر محلية. عملت الوزارة على دعم العملية باستراتيجيات وطنية وبالتدريب وبناء القدرات، وبعض الحوافز المالية، ليبقى دورها الأساسي في التدقيق وضمان جودة أداء المؤسسات المحلية. تم إصدار قانون خاص بإدارة المياه، ومن ثم تم منح عدد من هيئات المياه المحلية التفويض اللازم بناء على وظيفة كل منها: مياه حضرية وصرف صحي، مياه ريفية وري، إدارة موارد المياه. إن مؤسسات المياه الحضرية هي الأكثر ارتباطاً بعمل السلطات المحلية. تم تأسيس ١٥ مؤسسة مياه إجمالاً في اليمن تغطي كل واحدة منها محافظة أو أكثر. سمح لهم وضعهم المؤسساتي بامتلاك أنظمة إدارة مستقلة وتوظيف مستشارين محليين ودوليين وحتى اقتراض المال. بالمقابل تركت السلطات الوطنية لتكون 'سلطات' ناظمة عن عمد خارج إطار إدارة العمل التقني (الحريثي ٢٠٠٩).

بشكل عام، كان نموذج السلطة المحلية في قطاع المياه يعتمد على المجتمع وينطوي على أساليب حساسة للغاية للعمل مع لجان حقوق المياه والمصالح القبلية الحيوية والتي تتخطى حدود المديرية الواحدة. وكان الأسلوب غالباً ما يشمل إنشاء لجان مستخدمي المياه والاعتراف بها (Burns and Taher 2009)، كان الاتجاه السائد بالنسبة لمعظم المديرية المحلية هو الضغط نحو استغلال المياه

الجوفية، في حين كانت الحكومة المركزية والصندوق الاجتماعي للتنمية حريصين على الدفع باتجاه نماذج أكثر استدامة لإدارة المياه، مثل حصاد المياه، والري بالتنقيط، الخ (Jennings 2009). كثيراً ما اشتكت المديريات المحلية أن لاهصرية (لاتركز) إدارة المياه تجاهلتها تماماً، أساساً كان هناك انعدام ثقة متبادل بين نموذجي الحكومة يتهم كل منهما الآخر بالفساد والرغبة بالاستفادة من السمسات المربحة لمشاريع البنية التحتية للمياه والمكاسب السياسية المترتبة من السيطرة على توزيعات المياه.

تدير معظم مؤسسات المياه المحلية أحواض مائية تمتد إلى ما بعد حدود المحافظة الواحدة. لذا لا يمكن للرسوم المحلية أن تقوم على مجموعة من المعايير المحددة وطنياً أو على مستوى المحافظات، كونه يتعين تقييم تكلفتها الفعلية، لا كخدمات مرئية من قبل عملائها، ولكن على أساس التكلفة الخفية لإدارة موارد المياه. إن لامركزية قطاع المياه في اليمن هي حالة جديدة بالاستكشاف بالتفصيل، ذلك أنها توفر دروساً مهمة لكيفية موازنة توفير احتياجات المستخدمين النهائيين، دون الحاجة في الوقت نفسه إلى إخضاع القرارات الفنية لتأثير الفساد المحتمل للمسؤولين المحليين، الذين يمكنهم أن يستخدموا ذلك لبناء شبكات محسوبة خاصة بهم (Mewess 2011). في نهاية المطاف، تعلمت الحكومات المحلية ومؤسسات المياه كيفية تطوير علاقات عمل وحتى التنسيق فيما بينها مباشرة بعد أن بدت فوائد النظام اللامركزي في إدارة الموارد المائية للسلطات المحلية، على الرغم من أن هذا غير منصوص عليه في القانون. كانت مساهمة الصندوق الاجتماعي للتنمية أساسية لخلق حوار بين مختلف المساهمين في العملية. وبالتالي تم حل العديد من المشكلات عبر وساطات محلية. طور الصندوق الاجتماعي للتنمية مجموعة من الوسطاء المدربين تم توزيعهم للعمل مع المجتمعات والحكومات المحلية لحل النزاعات الصغيرة وتقييم النزاعات المحتملة قبل البدء بالمشاريع. تم تنفيذ عمليات متابعة نظامية لتقييم الوضع، لتصبح الوساطة المحلية واحدة من أقوى الحجج المستخدمة في عملية اللامركزية في هذا القطاع.

11

مارست السلطات المحلية الضغط على شركات الكهرباء لتحصيل رسوم إضافية وبشكل أساسي لتنظيم خدمات غير رسمية في المناطق التي لا تغطيها النشاطات الرسمية لصندوق النفايات الصلبة وسلطات المياه والصرف الصحي. يعطي قانون صندوق الطاقة السلطات المحلية إمكانات محدودة في إضافة بعض الرسوم إلى فاتورة الكهرباء لأسباب تتعلق بتنسيق الجهود في تقديم الخدمات. عمل هذا النموذج بشكل ممتاز في المديريات المحلية التي شهدت علاقات ثقة متبادلة مع مجموعات المجتمع المدني.

٢.٢ الكهرباء

ظلت الكهرباء عملية مركزية ببعض الصلاحيات اللامحصورة المحدودة، إلا أن ذلك يلعب لصالح عملية اللامركزية على عدة مستويات.

- لها القدرة القانونية على وضع تعرفتها المحلية والاستجابة لمتطلبات التكاليف التشغيلية والاستثمارية، والاستجابة لمختلف نماذج الطلب بالاعتماد على الظروف المناخية في الإقليم.
- تعتبر الوعاء الأساسي لتحصيل الرسوم المحلية بالنيابة عن السلطات المحلية، إذ تعتمد العديد من الرسوم كنسبة مئوية مضافة إلى إجمالي فاتورة الكهرباء. وتعتبر الإيرادات المحصلة كإضافة إلى فواتير الكهرباء واحدة من أكثر السبل ضماناً في تحصيل الرسوم المحلية ذلك أن شركة الكهرباء تسخر مواردها البشرية وبنيتها التحتية لتحصيل وفرض تحصيل الرسوم المحلية.¹¹

تمارس الرقابة والمحاسبة على شركات الكهرباء على مستوى المحافظة بشكل رمزي فقط، حيث تظل مسؤوليتها مباشرة تجاه السلطات الوطنية في العاصمة صنعاء.

٣.٢ التخطيط الحضري والأشغال العامة

سابقاً كانت الدوائر المحلية لوزارة الأشغال العامة والتخطيط العمراني مسؤولة عن النفايات الصلبة أيضاً إلى أن تمت لامركزية الأخيرة. كما تمت لامركزية بقية صلاحياتها جزئياً (مثل رخص البناء وإدارة الأراضي العامة) ليظل جزء منها على المستوى الوطني (التخطيط العمراني بشكل أساسي). أنزلت الوظائف التي تمت لامركزتها إلى مستوى المحافظة في غالب الأحيان باستثناء المديريات المحلية للمدن الكبيرة التي تمتعت بلامركزية كاملة لوظائف الأشغال العامة.

من ناحية أخرى ظل قطاع التخطيط العمراني قطاعاً متنازلاً عليه. يترك قانون التخطيط الحضري بشكل لا لبس فيه صلاحيات التخطيط بيد المجلس الأعلى للتخطيط الحضري. كما يعرف القانون تخطيط المناطق كمستوى تخطيطي ليس له مقابل في السلطة المحلية. ومع ذلك يخول قانون السلطة المحلية المجالس المحلية ببدء واعتماد إجراءات التخطيط العمرانية. استهلكت سنوات عدة قبل الاتفاق على إجراءات غير رسمية على الرغم من عدم تغيير الأنظمة الرسمية. لم تثمر لامركزية النظام مطلقاً إلا أن المجالس أعطيت صلاحيات واسعة للمبادرة بطلبات تخطيط، وتقديم الرأي القانوني بما يخص الخطط العمرانية ورفض الخطط التي تراها مضرّة لمجتمعاتها. لا يمكن أن تحدث عملية التخطيط دون مشاركة المجالس المحلية، دون أن يعني ذلك أن تكون هي مسؤولة عن إدارة عملية التخطيط.

ينظر إلى غالبية التخطيط العمراني في اليمن على أنه إسهام في تطوير للأراضي ذات الملكية الخاصة، وينظر إليه كجمال أساسي لاستغلال السلطة من قبل البعض في المجالس المحلية. في واقع الأمر، كان التخطيط العمراني دائماً حلقة مغلقة من الفساد بين النخب القبلية المحلية والسلطات المحلية وسلطات التخطيط الوطنية. بسبب خضوع جزء كبير من العقارات في اليمن للملكية الجماعية، و/أو وجود نسبة ضئيلة من الأراضي الموثقة عقارياً وفي كثير من الأحيان تنعدم مثل هذه الوثائق، لذا كان نظام التخطيط هذا عرضة للانتهاكات. إن وضع مناطق محددة على خطة عمل الوزارة، والإعفاءات من بعض القيود أو الإجراءات (مثل البناء في مناطق الفيضانات) و/أو الموافقة على الخطط المحلية قبل المخططات الإقليمية، جرى إتمامها أو الالتزام بها تحت الطاولة من خلال رشى لمسؤولي الوزارة.^{١٢} غير أن هذه المخالفات سرعان ما تتلاشى بمجرد توفر التزام وطني قوي بأحد المشاريع. إلى هذا الحد، تعلمت معظم السلطات المحلية التلاعب بالنظام وتجنب الوقوع في عنق الزجاجة من خلال اللجوء إلى شبكات المحسوبية الكبرى على المستوى الوطني.^{١٣} كانت هذه أحد المجالات التي استخدمت اللامركزية فيها بشكل مكثف لخلق نقاط تدخل للنخب الوطنية في السياقات المحلية والمناطقية والتي كانت مسدودة في وجهها. لقد تم

١٢

استخلصت هذه المعلومات من الملاحظات الشخصية للمؤلف أثناء العمل الميداني.

١٣

عادة ما تعمل السلطات المحلية بالتعاون مع القادة القبلين المحليين للوصول إلى أبناء المنطقة المتواجدين في مراكز عالية في الدولة أو البرلمان. السلطات المحلية تسعى عبر شبكات الوساطة والمحسوبية مع كبار اتحادات القبائل ورجال الأعمال للوصول إلى الوزراء. عندما لا ينجح هذا فإنها تسعى نحو شخصيات هامة كالقادة العسكريين وحاشية الرئيس. يجب خلق توازن حذر بين دفع الرشوى مباشرة لوضع الأرض ضمن المخطط أو تكسب منه الراعي. من الممكن شكر هؤلاء الرعاة عبر تقديم جزء من الأرض لهم بعد تنفيذ قرارات التخطيط. وفي بعض الأحيان يتم السعي نحو رعاة أكثر تأثيراً ونفوذاً للتخلص من الانتهاكات المجحفة التي يفرضها بعض الرعاة الأضعف. كان رئيس الوزراء السابق عبد الكريم الإبراهيمي والذي عمل لاحقاً كمستشار سياسي للرئيس، واحداً من أكثر الرعاة دعماً للمسائل المتعلقة بالخبر العام وحماية المواقع التراثية والاحتياطات البيئية من الانتهاكات.

تبني اللامركزية بشكل رئيسي تحقيقاً للمصالح الشخصية لشبكات القوى المقربة من المراكز في صنعاء. إنها واحدة من النقاط الخلافية ولاسيما في جنوب اليمن (الربيعي ٢٠١٢).

لقد تم الالتزام بلامركزية بعض الخدمات بدوافع تقنية، ودواعي اقتصاديات الوفرة، والخوف من وضع مثل هذه الخدمات الحيوية بشكل كامل تحت سلطة السلطات المحلية مما قد ينتهك لأغراض سياسية (خاصة بسبب عدم توفر ثقة كاملة بعملية اللامركزية بعد).

٣ القضايا التي لم تتم تغطيتها بعملية اللامركزية أو الإحصائية

كان من المفترض أن يصاحب عملية اللامركزية سلسلة من العمليات التي تدعمها. أهم هذه العمليات هو توزيع أو لا حصرية (deconcentration) وزارة المالية وأجهزة الرقابة المركزية. بقي التقدم في هذا المجال متقطعاً وعشوائياً على الرغم من وجود أدلة محدودة لنقص الافتراضات المتداولة في دوائر المنظمات الدولية عن إصرار هذه المؤسسات على عدم التعاون مع عملية اللامركزية (Hashem and Tietjen 2004, DLDS 2008) (أنظر المناقشة حول التدقيق لاحقاً).

ومع ذلك يبقى مهماً أن تتم معاينة ما لم تتم لامركزيته أو لا حصريته في العملية مع أنه كان من المفترض أن يندرج في هذه العملية. بشكل أساسي كانت بنية المساءلة المتوقعة في القانون وفي استراتيجية اللامركزية الوطنية مبنية على أساس إطار عمل ثنائي. فمن جهة كان هناك مساءلة إدارية على المستوى التنفيذي. ومن الواضح أن الرقابة على النظام كانت من الأعلى إلى الأسفل والحكم النهائي هو وزارة الإدارة المحلية. من جهة أخرى كان النظام مفتوحاً للرقابة العامة عبر عملية الانتخابات بشكل رئيسي. كانت الانتخابات هي الآلية الوحيدة التي يمكن من خلالها للشعب أن يعبر عن رغبته الحرة. لم تتم مناقشة أو تطوير أنماط أخرى من المساءلة. وبالكاد تم العمل على دور المحاكم والنظام القضائي: ظل دور المحاكم، في تعزيز دستورية أو شرعية القرارات والمراسيم المحلية وقدرة المواطنين على تقديم دعاوى قضائية ضد السلطات المحلية، دوراً محدوداً بسبب عدم وضوح فيما إذا كانت المجالس المحلية مسؤولة مسؤولية فردية أو تضامنية عن تصرفاتها، وكانت قدرات القضاة على معالجة الدعاوى المعقدة الناشئة من إدخال أسلوب الحكم الجديد محدودة.

كما غاب عن استراتيجية اللامركزية مسألة القدرة على إدراج أعمال عابرة للمديريات في التخطيط الإقليمي، أو برامج مبادرات التنمية الإقليمية. كما تطلبت مهام الإدارة العمرانية المعقدة ولاسيما في البلديات الكبيرة خطط وهياكل تنفيذ لا تفي بها الأطر البسيطة التي وفرها القانون على مستوى المديرية المحلية. السبب من وراء هذا الغياب هو الخوف من اكتساب الأقاليم الشخصيات القانونية التي قد تمكنهم من صياغة واقع سياسي والعمل تدريجياً نحو الانفصال. كان الدافع وراء الحركة الانفصالية الجنوبية السلمية والتمرد العسكري للحوثيين في الشمال هو جزئياً شعور المناطق النائية بالحرمان من حصتها العادلة من الموارد والتنمية. يظل التخطيط الإقليمي إحدى العمليات

الأكثر غموضاً في اليمن، وهو في كثير من الأحيان ليس أكثر من ذريعة لخلق العقبات البيروقراطية أمام تطور الخطط العمرانية المحلية. على هذا النحو، لم يكن هناك التزام مباشر بالتنفيذ وليس هناك هيئة تنفيذية معنية مباشرة بالتنفيذ.

تم إدخال أدوات تخطيط عمراني مختلفة لاختبار العمل ما وراء الأنظمة التقليدية للتخطيط. فمثلاً تعاون البنك الدولي مع السلطات المحلية على تطوير 'استراتيجيات تنمية المدن' و'خطط تنمية الاقتصاد المحلي' في ثلاث مدن ساحلية، خالفاً بذلك أول مبادرة في اليمن لتطوير مناطق استثمار تمتد إلى ما وراء التقسيمات الإدارية التقليدية للمديريات المحلية (وهي ٨ . ٢). شكل محافظو المحافظات الفرقاء الرئيسيين للبرنامج بهدف خلق وكالة تنمية محلية من شأنها أن تتجاوز ضعف الإمكانيات للسلطات المحلية وعدم قدرتها على التعاون مع بعضها. أشركت المديريات المحلية كأحد المستفيدين لا كمكون مباشر. واجه البرنامج صعوبات حقيقية في تجاوز التقسيمات الإدارية لمديريات السلطة المحلية والمحددة بالقانون إضافة إلى تحديات بيروقراطية جمة. إلا أنه أصبح من الواضح جداً نتيجة لذلك أن التقسيمات الإدارية المحلية في اليمن لن تكون مرنة بما يكفي لاستيعاب العمليات الاقتصادية الأكثر حداثة وعولمة. وإذا كان الهدف من عملية اللامركزية في اليمن هو توفير حكم إداري محلي إلا أن قدرتها على مواجهة تحديات التنمية الاقتصادية في عالم يزداد عولمة، لم تكن بالتأكيد على جدول الأعمال.

لم تتمكن العملية اللامركزية من منح المديريات المحلية السلطات الكاملة لإدارة شؤونها، إذ بقيت إدارة عملية تدار وتراقب من الأعلى إلى الأسفل. كما ظلت عملية المحاسبة مرتبطة رسمياً بالانتخابات المحلية فقط واحتفظت فيها الحكومة المركزية بسلطاتها المعيقة على المستويين الإداري والقانوني.

رابعاً الموارد

أحد الأسئلة الأكثر إلحاحاً في الجدل الدائر حول اللامركزية في اليمن هو مسألة الموارد. هل تتوافر موارد كافية للمديريات المحلية لتنفيذ مسؤولياتها؟ وإذا كان الأمر كذلك، هل لديها التفويض اللازم لاستخدام هذه الموارد بشكل مناسب؟ يجب بالتأكيد التفريق في هذا السؤال بين النظرية كما هي محددة بالقانون وبين الشروط الواقعية على الأرض. تتحدد هذه الشروط بمستوى اللامركزية الذي تم الوصول إليه (أو سمح بالوصول إليه) على المستوى المحلي، وبالقدرات المحلية

لتحصيل الإيرادات، والأهم من ذلك كله وفرة هذه الإيرادات على المستوى المحلي. تطلب التنفيذ التدريجي للعملية نقل الموارد الوطنية إلى المستوى المحلي، والتخفيض التدريجي للدعم الوطني مع ضرورة التأكد من كفاية عملية تحصيل الإيرادات المحلية لضمان استمرار عمل المجالس المحلية. بينما في واقع الأمر كانت الموارد الوطنية تُوزَّع عبر مكاتب المحافظين على أساس المحسوبة السياسية لا على أساس الأداء و/أو الاحتياج. غالباً ما كانت المجالس المحلية ترى في الموارد المحلية مسألة ولاءات سياسية، وبالتالي كان من السخف التفكير في جمع الرسوم والضرائب المحلية واستعداد قاعدة شعبية واسعة كانوا يحاولون استرضاءها.

قامت الحكومة والمانحون الدوليون بتبني العديد من دراسة الحالات عن هياكل رسوم متنوعة وعن مقدرات المجتمع المحلي في توفير وتوليد الموارد اللازمة. فقد تم تنفيذ هذه الدراسات في سياق صناديق النظافة (سنبل والعرياني ٢٠١٠)، وفي سياق الإضافات إلى فواتير الكهرباء،^{١٤} وفي بعض الحالات في سياق تقييم الضرائب المحلية وأوعية الرسوم الموفرة في القانون (DLDSP 2008). في كل الحالات، تبين أن بنى الرسوم لا تكاد تكون مناسبة إلا لتوليد الموارد على الأقل لتشغيل الخدمات وصيانتها (وفي بعض الحالات لتغطية تكاليف الاهتلاك). إن الموارد المتاحة لتحصيل مثل هذه الرسوم هي مصدر كافٍ جداً من الناحية النظرية لتوليد التمويلات المطلوبة وبإمكان المجتمعات في معظم الحالات دفع هذه الرسوم. إلا أن المجتمعات اعتادت على الاعتماد على الدعم المقدم من الحكومة المركزية وبالتالي كان إدخال رسوم وضرائب محلية سبباً في حدوث إشكالات كبيرة.

عموماً، وبعد أكثر من ١٠ سنوات على إطلاق قانون السلطة المحلية، فإن الجزء الأكبر من الموازنة المحلية للمديريات ما يزال مدعوماً من الحكومة المركزية. إن الزيادة في عمليات تحصيل الإيرادات على المستوى المحلي تتأكل تدريجياً بفعل عوامل التضخم. كنتيجة لذلك لم ينمو الإسهام المحلي في موازنات المديريات إلى أكثر من ١٢٪ إلى ١٤٪ بشكل وسطي (DLDSP 2008). يأتي الجزء الباقي من موازنات المديريات المحلية من مساعدات الحكومة المركزية (ما يقارب الثلثين وبحسب السنة) ومن الموارد المشتركة المحصلة على مستوى المحافظة (ما يقارب الثلث). الجزء الأكبر من مساعدات الوزارات الرئيسية يغطي التكاليف التشغيلية (٩٠٪) في حين أن الدعم المقدم من الحكومة المركزية للمشاريع الاستثمارية والخاضعة لإدارة السلطات المحلية لا يتجاوز ٤٪. اشترط القانون بشكل واضح أن تكون التكاليف التشغيلية من مسؤولية السلطات المركزية، مما يعني أن الإيرادات المحلية للمديريات المحلية تظل حصرياً مخصصة للموازنات الاستثمارية. وبالتالي تمول معظم الاستثمارات من الإيرادات المباشرة للمديريات المحلية. إلا أن السلطات الوطنية استمرت بتطوير مشاريع خاصة ومن ثم تسليمها للسلطات المحلية. على سبيل المثال، عمل الصندوق الاجتماعي للتنمية على هذا الأساس لسنوات ولم يبدأ سوى مؤخراً بمواءمة مدخلاته مع خطط المديريات المحلية (Jennings 2009). وغالباً ما كان يتم التخلي عن صيانة وتشغيل واهتلاك هذه المشاريع إلى السلطات المحلية دون الأخذ بعين الاعتبار قدرة هذه

١٤

تم تنفيذ دراسة حالة عملية في شبام في حضرموت عندما عمل المؤلف بشكل مباشر مع الصندوق الاجتماعي للتنمية والسلطات المحلية لتقدير حجم الإضافات إلى فواتير المياه والكهرباء لتغطية الخدمات الأساسية للأعمال البنية التحتية.

السلطات على تمويل ذلك أو قدرتها على إدارة التشغيل والصيانة تقنياً. إن نسبة كبيرة مما يمكن تصنيفه على أنه استثمارات جديدة من قبل المديريات المحلية يتمثل في الواقع في حصتها من المساهمة في مثل هذه المشاريع الوطنية.

١ وعاء الرسوم والضرائب المحلية

تم تحديد الالتزامات المتعلقة بالضرائب والرسوم المحلية في قانون عام ٢٠٠٠ (الملحق ٢) بشكل عام ومن ثم بتفصيل كبير في مرسوم مجلس الوزراء لعام ٢٠٠١. حدد هذان القانونان طيفاً واسعاً من الرسوم والضرائب المحلية التي يمكن أن تحصل من قبل المديريات المحلية بإجمالي وقدره ٢٧ رسماً وضريبة. في الواقع لم يكن من هذه المجموعة سوى ضريبتين بالمعنى الدقيق وهما الصدقات الدينية (الزكاة) التي كان يحق للمديرية المحلية أن تحتفظ بنصفها والضريبة الثابتة على مؤسسات العمالة المستقلة ذات الدخل المحدود. أما الـ ٢٥ الباقية فلم تكن إلا رسوماً. وضح مرسوم مجلس الوزراء بنية الرسوم بشكل مفصل جداً وتم تحديد معدلات معقولة فيه، إلا أن الرسوم كانت ثابتة دون توفير مجال لعوامل التضخم. في السنوات التالية، لم يكن لدى أحد الرغبة السياسية برفع الرسوم مما أدى إلى إنخفاض عائد هذه الرسوم بشكل كبير إلى الحد الذي أصبحت تكلفة تحصيل عدد منها أكبر بكثير من عائداتها وبدأت العديد من المديريات إهمال تحصيل مثل هذه الرسوم. سمح القانون للمديريات المحلية بقبول هبات من مانحين دوليين خارجيين. في الواقع كان هناك اشتراطات تسمح بتدخل الحكومة المركزية كما هي الحال في كل التمويلات الدولية التي يجب أن تدقق وطنياً عبر وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

حدد القانون ٢٨ وعاء إيرادات على مستوى المحافظة كان العديد منها ذا أساس ضريبي (٥٠٪ من ضريبة الزكاة، ضرائب الدخل على بعض أصناف التجارة الحرة، الضرائب على العقارات، ضرائب بيع القات). باقي الأوعية تشمل العديد من المساعدات المركزية وخصص من الاستثمارات المحلية إضافة إلى رسوم مقابل الخدمات. معظم الرسوم التي ينص عليها القانون مرتبطة بالخدمات التي تجمع على مستوى المحافظة مثل الشرطة، البريد، والصحة. تقسم بعد ذلك التمويلات وفق التالي: ٢٥٪ تبقى في المديرية التي تم التحصيل فيها، ٢٥٪ تذهب إلى نفقات المحافظة العامة، و ٥٠٪ توزع على المديريات بحسب تعداد سكانها. وسمح القانون ببعض المرونة لتلبية احتياجات المديريات الأفقر عند توزيع الـ ٥٠٪ بين المديريات. وبسبب ضعف الموازنات عموماً، اختارت المحافظات أن يتم توزيع هذه الـ ٥٠٪ بشكل دوري سنوي بين المديريات الأفقر وليس بالتساوي بين جميع المديريات. بحيث تشكل الحصص الموزعة رأس مال كافياً للبدء بمشاريع كبيرة في تلك المديريات.

تمت رؤية العملية في القانون على أنها من الأسفل إلى الأعلى حيث يتعين على المديريات المحلية جمع إيراداتها، والاحتفاظ بحصة كبيرة وإرسال الباقي إلى المحافظة، في حين أنه في واقع الأمر كانت العملية تبدأ على مستوى المحافظة. وكانت تفتح حسابات للمديريات المحلية لإدارة مواردها. كان

الحصول على الموارد من هذه الحسابات مرهوناً بقرارات المجلس والموازنات الموافق عليها إضافة إلى أمزجة المحافظين والذين كانوا يقاوضون التمويل بالمواقف السياسية متذرعين بحجج فنية لتأخير العملية. تدريجياً أصبحت معظم المجالس المحلية قادرة على الوصول إلى معدلات تحصيل مقبولة ليُلزم المحافظين بالاعتراف بحقها باستخدام هذه التمويلات. على الرغم من أن المحافظين لا يستطيعوا التدخل في تخصيص الموارد إلا أنهم يتدخلون في الإجراءات الرسمية لعمليات الصرف. حالة جديرة بالذكر هي حالة صندوق النظافة التي أشرنا إليها سابقاً في هذا البحث في سياق إدارة النفايات الصلبة حيث خصص القانون الرسوم على أنها إيرادات على مستوى المديرية، إلا أنه في التطبيق العملي كانت مؤسسات المحافظة هي من يعنى بالتحصيل والتسديد. إضافة إلى ذلك، كان للمحافظات مصدر صغير للعائدات يتكون من ٣٠٪ من حصة بعض الصناديق الوطنية لتستخدمها في مشاريع على مستوى المحافظة. كانت هذه الإيرادات أكثر جاذبية كونها تمثل إضافات تستخدم لدعم صيانة الطرقات وبرامج الشباب والحياة البرية وصيد الأسماك وتمويلات برامج البنية التحتية المشتركة. لم يذكر القانون تمويلات من صناديق خاصة أخرى مثل السياحة والثقافة. يأتي الجزء الأكبر من الدخل الوطني من مصادر أساسية (يمثل النفط والغاز المكونين الأكبر) ومن ضرائب المبيعات والدخل. يستهلك الجزء الأكبر من تلك الموازنة في التكاليف الجارية والتي تشكل الرواتب الجزء الأكبر منها. لذلك طور نظام الضرائب اليميني رسوماً إضافية لأغراض خاصة، وذلك لأن كل وزارة صنعت لنفسها حزمة من الموارد تسمح لها بتنفيذ نشاطات محدودة دون الخوض في بيروقراطيات وزارة المالية وأزمات الموازنة السنوية التي تؤثر على السيولة النقدية للدولة. الوزراء يحمون بشدة مثل هذه التمويلات كونها تمثل أداة وصولهم إلى مصادر تمويل خاضعة لتقديرهم هم لا للموافقة على الموازنة السنوية.

حافظت التحويلات الحكومية خلال السنوات العشر على دعم عمليات موازنات السلطات المحلية والتي ضمنت تغطية التكاليف التشغيلية بغض النظر عن الإيرادات المحصلة محلياً. ركزت المحافظات والمديريات على الوسائل الأكثر كفاءة في توليد الإيرادات المحلية، والتي غالباً ما شملت رسوماً إضافية على الكهرباء متبعة بذلك مصادر الإيرادات الأكبر والأوضح. كان يتعين على المحافظين أن يعتمدوا على ملاحظاتهم الشخصية لمعرفة الجهود التي تبذلها السلطات المحلية في توليد إيراداتها خالقة مبدأ 'هذا - مقابل - ذلك' حيث احتفظ المحافظون ببعض التمويلات من الحكومة الوطنية لم يكونوا ليجوّلوها إلى المديرية حتى تثبت المديرية المحلية والهيئات المحلية قدرتها على تحصيل إيراداتها. وكثيراً ما شمل ذلك مستوى من الضغط في سنوات الانتخاب لحمل المديرية على الانتخاب بما يريده المحافظون أنفسهم.

بالإجمال من ضمن ٣٤٥ مليار ريال يميني (نحو ١,٥ مليار دولار) كانت تنفق على القطاع العام على المستوى المحلي في عام ٢٠١١ كانت الإيرادات المحلية تمثل ٣٨ مليار ريال يميني أي ما نسبته ١١٪ شكلت الضرائب والرسوم الحصة الأكبر منها تمثل الزكاة ما يقارب ثلثها. ظلت الاستثمارات في التنمية المحلية

١٥

كثيراً ما لاحظ المؤلف من خلال النقاشات مع الأشخاص غير الاحترافيين ومع المسؤولين على السواء أن التنمية لا تعني لهم أكثر من تعبيد الطرقات.

محدودة في أحسن الأحوال.^{١٥} وجرت استثمارات التنمية المحلية الرئيسية عبر تمويلات الصندوق الاجتماعي للتنمية. حيث قدم الصندوق حصصاً تنموية لكل مديرية بحسب عدد السكان فيها وبحسب احتياجاتها. في عام ٢٠١٠، كانت موازنة الصندوق هي الأكبر مساهمة في استثمارات السلطات المحلية وبما لا يقل عن ٥٠٪ (الصندوق الاجتماعي للتنمية ٢٠١٠). رسمياً يجب أن يتم العمل بالتنسيق مع المجالس المحلية إلا أنه كان للصندوق شبكة تنفيذية الخاصة وكان يفضل العمل مع منظمات المجتمع الأهلي بشكل مباشر. كان للصندوق إنجازاته الكبيرة، وفي الكثير من الحالات كان له الفضل في تدريب وبناء قدرات المجالس المحلية والإدارة المحلية. في الواقع ظل كل ذلك دون البناء المنهجي للكفاءات على المستوى المحلي وذلك من وجهة نظر كسر حلقة الاعتماد. ولم تتمكن إدارة الصندوق إلا مؤخراً بالبدء بتنفيذ عملية مواءمة بين استراتيجياتها واستراتيجيات السلطات المحلية (Jennings 2009).

بعد عشر سنوات من اعتماد قانون السلطة المحلية، لا تزال المجالس المحلية تعمل على ميزانيات كفاف لا تكاد تكفي لضمان رضا موظفي الخدمة المدنية ولإنجاز الخدمات الأساسية. تعلمت السلطات المحلية (كما فعلت الوزارات المركزية قبلها) أن تخلق لنفسها الإيرادات الصغيرة التي يمكن استخدامها لاستثمارات قصيرة المدى وموجهة في المقام الأول إلى تحقيق المطالب الآتية للمدراء من قبل دوائرهم الانتخابية. كانت استثمارات برامج التنمية ذات أهمية ثانوية لا تنجز إلا بعد وجود دعم من خارج الموازنة والتي تقدمها الحكومة أو المانحون الدوليون. مازال على عملية اللامركزية أن تثبت أنها قادرة على تفعيل الإمكانيات الكامنة في المجتمعات المحلية لتحفيز التنمية المستدامة بشكل مجدي.

٢ موارد الأراضي

كان من ضمن توجيهات قانون عام ٢٠٠٠، أن تُنقل كل الأملاك الخاصة بالدولة إلى المديرية المحلية. في الجنوب كان ذلك يعني أملاكاً كبيرة بسبب تطوير الحكم الاشتراكي لعقارات ضخمة خاصة بالدولة ولأغراض مختلفة. تمت إعادة معظم الأراضي الخاصة إلى ملاكها الأصليين بعد عملية الوحدة لكن عقارات كبيرة ظلت في حقل الملكية العامة. بسبب خجل الخطوات الأولى في اللامركزية وبسبب نقص الدعم المطلوب لتوليد إيرادات محلية، وجدت المديرية المحلية نفسها وهي تباع أو تتاجر جملة من الأراضي لتغطية نفقاتها الجارية. في معظم الحالات كان يتم صرف الأراضي على أساس الجهود المجتمعية لتوفير البنية التحتية الأساسية، على سبيل المثال يمكن لقطعة أرض أن تدفع بمقابل تنصيب شبكات مياه أو كهرباء في المنطقة. ومع ذلك هناك حالات كانت تباع الأراضي فيها بسعر بخس إلى الحلفاء السياسيين تحت غطاء دعم مشاريع الإسكان العامة. خلال الأربع أو الخمس سنوات الأولى، كانت معظم المديرية المحلية قد استنزفت احتياطيها من الأراضي وأصبحت تكافح لوضع خطط لتنمية احتياطات جديدة. قامت سلطات التخطيط العمراني بانتهاز الفرصة لتدخل في أهم صفقات بيع الأراضي. وصلت العملية إلى حد صارت فيه المجالس المحلية تحت ضغوط

كبيرة لتجد أراضي تلبي احتياجاتها للبنى التحتية الأساسية كالمدارس ومكبات القمامة. اضطرت الكثير من المديریات للعودة إلى شراء أراضٍ لهذه الغايات وبسعر السوق آنذاك. في الجنوب اكتسبت هذه العملية أهمية خاصة حيث تم تعيين معظم مديري المناطق من الذين كانوا يدينون بالولاء السياسي للشمال، وكان عليهم الحفاظ على شبكات المحسوبية الخاصة بهم من خلال تسهيل نقل قطع الأراضي لسادتهم في الشمال، والتي غالباً ما كانت من الشخصيات العسكرية والمسؤولين رفيعي المستوى. كان الشعور في الجنوب أن الشمال قد أكل البلاد وهذا واضح في جميع أدبيات 'الحراك الجنوبي السلمي' الانفصالية (الربيعي ٢٠١٢). حتى يومنا هذا، فإن هذه المسألة هي المشكلة الأكثر تحدياً التي تواجه استمرارية النظام السياسي في اليمن، كون أجزاء كبيرة من الجنوب لن تقبل إلا بقصاص حقيقي وبالاستقلال التام عن استغلال الشمال أو حتى باستقلال سيادي كامل. تم ضبط الممارسة المتعلقة بتجارة الأراضي إلى حد كبير في السنوات الأخيرة. من ضمن ١,٢ مليار ريال يمني ولدت من تطور واردات المجالس المحلية من العقارات في عام ٢٠١٢ كان هناك أقل من ٧٪ قادمة من بيع أصول متعلقة بالأراضي، أما الباقي فقد كانت من الإيجار أو عائدات المشاريع التنموية. ومع ذلك لا تتجاوز عائدات التطوير العقاري على المستوى المحلي أكثر من ٢,٥٪ من إجمالي إيرادات المستوى المحلي.

وضعت موارد الأراضي بشكل غير واضح بين أيدي المجالس المحلية دون وضع إرشادات حقيقية على استخدامها. وأهدرت موارد الأراضي بفعل مزيج من القدرات المحدودة ونقص الشفافية.

٣ التدقيق

وضعت عدة مستويات من التدقيق في استراتيجية اللامركزية العامة. كان الأساس فيها هو التدقيق الداخلي الذي يقوم به الموظفون الماليون في المديریات المحلية ومدققو المحافظات. في الواقع، لم يتم العمل على تطوير القدرات لعملية التدقيق الداخلي بالشكل الكافي. كان على السلطات المحلية الاعتماد على البنی المحلية لوزارة المالية لتنفيذ التدقيق الداخلي. تم انتداب موظفين من وزارة المالية إلى المديریات المحلية مفوضين بصلاحيات غير محددة بشكل واضح، وفي العديد من الحالات كان دورهم هو تنفيذ عمليات المحاسبة والتدقيق بأن، مما أدى إلى خلق أوضاع غير سليمة (DLDSP 2008) إذ حامت الكثير من الشكوك حول هؤلاء الموظفين والذين أصبحوا المتحكمين الأساسيين بموازنات المديرية. كما أنه لم يكن هناك عمليات تدقيق ميدانية مما جعل هؤلاء الموظفين المصدر الوحيد على المستوى المحلي. كان الحصول على دعمهم مسألة ضرورية لضمان حصول الهيئات التنفيذية على تمويلاتها في الوقت المحدد مما جعل معظم هذه الهيئات تعمل حثيثاً للحصول على دعمهم (Hashem and Tietjen 2004). كان الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مخولاً للعمل كمدقق خارجي على المجالس المحلية إضافة إلى المؤسسات الحكومية الأخرى. كان على هذه المؤسسة أن تكون مؤهلة بشكل خاص لتدقيق الحسابات المحلية، كما كان توزيع الصلاحيات

من المركز إلى الأطراف داخل المؤسسة (deconcentration) هو الإطار العام لعملها. لم يكن في واقع الأمر لهذه المؤسسة الموارد الكافية ليتم توزيعها بشكل عادل على جميع المديرية المحلية. لذا تم إنشاء إدارة خاصة ضمن المؤسسة للتعامل مع حسابات المديرية المحلية. تم تدريب نحو ٦٠ مدققاً على استخدام أدوات تحريراً خاصة إضافة إلى بعض الأدوات القانونية لتحديد آليات للمساءلة (DLDSP 2008) ومن ثم أخذ عينات للمديرية التي يجب تدقيقها كل عام. في معظم الحالات كانت هذه العملية عملية صغيرة وغير قادرة على خلق أسلوب ممنهج لتعقب ومراجعة المخالفات. حتى عام ٢٠٠٨ بقي ما يقارب ربع المديرية بدون أن يخضع لأي عملية تدقيق من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. تمت الاستعانة بعدد من الهيئات البديلة و/أو الإضافية لدعم عملية الشفافية مثل تأسيس الهيئة العليا لمكافحة الفساد. إلا أن رغبة الحكومة الرسمية لقبول مثل هذه الطروحات كانت تصدم ببعض المصالح الخاصة. بعد الثورة اليمنية عاد هذا السؤال ليطفو على السطح مجدداً ومازال ينتظر كيف سيعالج الحوار الوطني هذه المسألة.

كانت مؤسسات التدقيق الوطنية تعمل على أساس توزيع صلاحياتها المركزية إلى مكاتبها الفرعية (deconcentrated) لكن محدودية الموارد والمعارف خلفت فجوات واسعة في قدرات الإدارة المالية لدى السلطات المحلية. ورغم أن المديرية المحلية كانت قادرة على استخدام مواردها بشكل حر إلا أنها لم تكن تملك القدرة على التخطيط الكفوء وأدى ذلك إلى إعاقة استخدام مواردها.

خامساً دراسة حالات^{١٦}

١ دراسة حالة ١: جسر الهوة بين الحكم على مستوى المديرية والحكم على مستوى المحافظة: محافظة وادي حضرموت الفرعية، حضرموت

تعتبر محافظة حضرموت المحافظة الأكبر من ناحية المساحة مشكلة ما يقارب ثلث مساحة البلاد، وهي معروفة تاريخياً بخصائصها الثقافية والاجتماعية. عملت الإدارة البريطانية خلال الحقبة الاستعمارية بشكل حثيث لخلق سلام محلي بين مختلف القبائل والقادة المحليين، كما قسمت المنطقة بين سلطنتين لما كان يعرف باسم فدرالية جنوب الجزيرة العربية. مباشرة بعد انتهاء الحقبة الاستعمارية قام اليساريون الذين أحكموا سيطرتهم على البلاد بتوحيد السلطنتين في حضرموت تحت لواء الدولة المركزية الموحدة، وأصبحت فيها حضرموت محافظة واحدة.

١٦
جميع المشاهدات هنا
ناجمة عن عمل
المؤلف المباشر مع
المحافظات و/أو
المديرية من عام
٢٠٠١ وحتى
عام ٢٠٠٩.

تتألف المحافظة من أرض صحراوية منبسطة بمنطقة ساحلية معمورة تمتد بما لا يزيد على ١٠ إلى ١٥ كم على طول خليج عدن، والجهة الداخلية من وادي حضرموت المعروفة تاريخياً كمنطقة زراعية مرتبطة بقوة بالمملكة العربية السعودية والخليج العربي عبر سنوات من التجارة والهجرة. بين هاتين المنطقتين هناك مستوطنات متباعدة وطنت فيها مؤخراً بعض القبائل البدوية.

بعد الوحدة، تمت المحافظة على حضرموت كمحافظة واحدة على الرغم من أنها إدارياً منطقة واسعة جداً ويفضل من الناحية اللوجستية تقسيمها إلى ما لا يقل عن محافظتين. لكن القرار ظل بالإبقاء عليها محافظة واحدة بشكل أساسي نزولاً عند رغبة المجموعات السكانية فيها. وبالتالي توجب إيجاد ترتيب إداري خاص بها يتوضع فيها نائب المحافظ في المنطقة الداخلية لوادي حضرموت مع مجموعة من السلطات التنفيذية بالتوازي مع تلك الموجودة في المكلا عاصمة المحافظة في الساحل. كان لنائب المحافظة جميع السلطات المطلوبة عملياً لتنفيذ الأعمال في المنطقة النائية. عليه كان للمحافظة جسمان تنفيذيان: يرأس الأول المحافظ ويرأس الثاني نائبه. إلا أنه ومن وجهة السلطات المحلية كان للمحافظة مجلس واحد ولجنة تنفيذية واحدة. شكل هذا حالة منفردة في اليمن حيث أظهرت الحكومة مقاومة متشددة لأي مقترحات لتأسيس وحدات إدارة مناطقية وسطى بين مستويي المحافظة والمديريات المحلية.

كان الاستثناء الطبيعي لحضرموت ناجماً عن ظروف خاصة، إذ كانت النخبة ترى في حضرموت منطقة واحدة ولكن في الوقت نفسه كان حضرميو الداخل يريدون وصولاً مباشراً إلى الهيئات الحكومية الرسمية أسوة بجيرانهم في الساحل. في نهاية المطاف، استقرت مصالح الحكومة المركزية الجيوستراتيجية على الاحتفاظ بحضرموت ككيان موحد ولكن تحت الرقابة المكثفة من المركز. فقد يدفع التوضع الجغرافي في الصحراء الشرقية النائية والعلاقات التقليدية مع الجارة السعودية ببعض الأجزاء الصغيرة إلى الابتعاد والانفصال والالتحاق بالدولة الجارة. كانت حالة منطقة ظفار والتي ظلت مع دولة عمان مثلاً حياً جداً ومذكراً بإمكانية حدوث مثل هذا الأمر.

بسبب تلقي الهيئات التنفيذية في الداخل للتمويلات والمساعدات الحكومية بشكل مباشر وتوزيعها على المديريات الواقعة في الداخل، تعلم مديرو المديريات والموظفون الآخرون والقادة القبليون أن يتفاوضوا بشكل مباشر مع نائب المحافظة لتحقيق مصالحهم واللجوء للمحافظ في المكلا فقط عندما لا يحصلون على ما يريدون من نائب المحافظ. لم يشكل وجود مجلس محلي على مستوى المحافظة ضرورة لوجستية للحكم في الداخل. تبين أن المجلس على مستوى المحافظة ليس إلا أداة لتنظيم القرار السياسي حول تعيين المديرين المحليين وفض النزاعات المحلية وكحكم يلجأ إليه في نهاية المطاف. لم يَز تنفيذ وادي حضرموت سوى فائدة قليلة من التنسيق مع الممثلين المنتخبين إلا عندما يحتاجون للتلاعب بالنتائج السياسية ولم يكن لديهم أدنى احترام للقدرة التنفيذية الخاصة بمجلس المحافظة. في مفارقة غريبة أجريت العملية اللامركزية على مرحلتين اثنتين في عملية تسليم السلطات الوطنية إلى المحافظة كمرحلة أولى

ومن ثمّ إلى المديریات. ولكن في الواقع أثبتت المرحلة الأولى أنها ليست إلی مرحلة تخفیف للتكثیف من المركز إلی الأطراف ضمن الأجهزة التنفيذية المركزية (deconcentration). وفوق ذلك، وبسبب ضعف سلطات المجالس على مستوى المحافظة وضعف تحكمها بالعمليات فإن المجالس المحلية على مستوى المديرية هي من ترك رغباً عن النظام وأخذ دورها. بعد أن وجدت نفسها في الفراغ تحركت معظم المجالس المحلية لملء هذه الفجوة.

في الفترة التجريبية، جهزت عملية اللامركزية الوطنية ٤٨ مديرية محلية في ٨ محافظات لتولي مسؤولياتها الجديدة. إلا أن بقية المديریات سرعان ما تعلمت أن تتحرك وتتولى زمام المبادرة وتتولى مسؤولياتها بفعل الغيرة الناجمة عن التنافس مع المديریات الرائدة التي اشتركت في البرنامج. استعمل نائب المحافظ في وادي حزموت المديریات الأربعة التي ساهمت في البرنامج كأساس لتشجيع بقية المديریات لتلتحق بالمجموعة. وبما أنه لم يكن على نائب المحافظ أن يعمل مباشرة مع مجلس المحافظة، فقد استطاع التفاوض بشكل مباشر مع المديریات المحلية والتقدم بالأمور بسرعة أكبر بكثير من باقي المحافظات.

مكن التطبيق العملي المرحلي لعملية اللامركزية الحكومات المحلية من الالتفاف على دور المجالس المنتخبة في المناطق على مستوى المحافظات والتفاوض بشكل مباشر للوصول بشكل أفضل إلى تمويلات الحكومة المركزية من خلال التوافق مع المحافظين للاستفادة من قدراتهم كممثلين للسلطة التنفيذية المركزية. تبين حالة حزموت كيف يمكن للمجالس المحلية للمديریات أن تكون على علاقة مع السلطات التنفيذية وبشكل أكثر كثافة من علاقتها مع مجالس المحافظات.

٢ دراسة الحالة ٢: تجاوز مشكلة الموارد المحدودة المخصصة للفعاليات الثقافية:

المجلس المحلي لزبيد في محافظة الحديدة

تقع مديرية زبيد ضمن محافظة الحديدة على البحر الأحمر. المدينة بحد ذاتها موقعٌ تراثيٌّ عالميٌّ، وكانت محل جهود عالمية ووطنية للحفاظ عليها من الإزالة عن لائحة المواقع التراثية العالمية المعرضة للخطر، بسبب نقص الموارد اللازمة لصيانتها والحفاظ عليها. تعتبر المنطقة من أفقر المناطق في اليمن والموارد المحلية محدودة للغاية، على الرغم من كونها مدينة للتعلم وإلى الآن ما تزال تفتخر بوجود العديد من الكليات ولاسيما تلك المهتمة بالتعليم الديني. فرضت طريقة تفكير الحكومة المركزية المتمثلة باقتصاديات الوفرة أن تكون معظم المؤسسات التعليمية مركزية في الجامعة في مدينة الحديدة. خسرت زبيد أهميتها كمركز تعليمي وخسرت معها الإيرادات القادمة من الطلاب الذين كانوا يجيئون إلى المدينة طلباً للعلم. ظل السعي للاحتفاظ بما تبقى من المؤسسات التعليمية فيها أكثر من أولوية تعليمية محلية، إذ كان المطلوب الاحتفاظ بحيثية إقليمية في وقت كان الدعم الاقتصادي كله ينصبُّ بعيداً في مركز المحافظة.

ينبسط خلف رفوف الكتب النظيفة للمكتبة العمومية في زبيد نظام معقد كامل من التعاون بين السلطات المحلية والوزارات المركزية والمجتمع المدني. كانت الإمكانيات الحقيقية لقانون اللامركزية تتبدى في السماح لمبادرات خلاقة أن تخرج

للوجود في ظل ندرة الموارد الحكومية في بلد فقير كاليمن. أراد مثقفو المدينة أن يؤسسوا مكتبة يستفيد منها الطلاب الشباب. إلا أن خطة تطوير وزارة التعليم لم تكن ممولة بشكل كافٍ لتطوير مكتبات عمومية في مدن صغيرة من حجم زبيد. أعدّ المجلس المحلي ترتيباً يقضى بموجبه إعادة تأهيل ثكنة مهجورة من تمويلات معدة أساساً للمحافظة على تراث المدينة. فتم التعاقد مع موظفين محليين على أساس التعاقد الجزئي وبالتالي تم تجاوز حصص وزارة الخدمة المدنية، ومن ثم مخاطبة متبرعين من القطاع الخاص لتوفير الأثاث الأساسي. زوّد مدير المكتبة بتمويل أساسي من المجلس المحلي. إلا أنه في الوقت نفسه تم التواصل مع وزارة الثقافة عبر مبادرات شخصية. تمت، قبل طرق باب الوزير، زيارة عدد من رؤساء الأقسام للحصول على مساعدتهم في تحديد فيما إذا كان هناك أي مصادر تمويل متبقية في الوزارة. تبرعت الوزارة بحصة صغيرة من موازنتها لتغطية جزء بسيط من التكاليف التشغيلية وتبرعت بداية بـ ٢٠٠٠ كتاب. بالاستمرار بالضغط في الوزارة وبمعرفة من يجب التحدث إليه تمكنت المكتبة من تأمين دفعة سنوية لتغطية تكاليف المشاركة في معرض صنعاء للكتاب. نمت المكتبة بسرعة وأصبح لديها الآن ما يزيد عن عشرة آلاف مجلد ومكتبة للأطفال ومكتبة إلكترونية بنفذ مفتوح للإنترنت.

تنظم المكتبة محاضرات شهرية، واحتفالات سنوية، وقراءة يومية للأطفال، بل وقامت بتأسيس تمويل صغير لنشر أعمال الشباب وإعادة إنتاج نسخ من المخطوطات القديمة المتوفرة في المكتبة. خلق التعاون بين السلطات المحلية وهيئات المحافظة على التراث، ووزارة الثقافة، والصندوق الاجتماعي للتنمية ومتبرعي القطاع الخاص المحليين، فضاءً اجتماعياً ومركزاً ثقافياً حيوياً في المدينة. بالمقابل كانت المكاتب العمومية في المدن الأكبر التي أنشأتها وزارة الثقافة وموئلتها وزوّدتها بالكوادر فارغة معظم الوقت. ورعت المديرية المحلية أيضاً علاقة مبنية على أساس المبادرة مع عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المحلية والتي تعمل على تدريب النساء وفي مجالات التعليم والصناعات اليدوية، على الرغم من ندرة الموارد. سمحت عملية اللامركزية للمجتمعات المبادرة بكسر القالب وتطوير أشكال جديدة مبتكرة من الشراكات.

إنعاش المؤسسة 'التعليمية' في زبيد ليس إلا جزءاً من الدور الذي اضطلعت به المديرية المحلية في إشراك المجتمع المدني المبادر. ليست المكتبة أولوية ثقافية محلية فقط بل كانت جزءاً من خلق هوية محلية وعلامة فارقة خاصة بها. تعلمت المديرية في أجزاء مختلفة من اليمن أن تدريباً كفيلاً للاستثمار في مواردها بطرق مختلفة للسير قدماً في أولويات خاصة متناسبة مع دوائرها الانتخابية حتى لو لم تكن على الأجندة الوطنية بالمعنى الحرفي للكلمة.

٣ دراسة الحالة ٣: إيصال الخدمات للمجتمعات النائية: مؤسسة المياه والصرف الصحي في حضرموت، الصندوق الاجتماعي للتنمية والمجلس المحلي لشبام
مديرية شبام مديرية صغيرة في محافظة حضرموت بعدد سكان نحو ٥٠ ألف نسمة. تتكون المديرية من عدد من الضواحي لا يتجاوز أكبرها ١٠ آلاف نسمة.

باستثناء المركز الرئيسي لمديريتها والذي يعتبر أحد ثلاثة مواقع تراثية عالمية في اليمن، ليس لشبام أي مكانة تجعلها ضمن الأولويات الوطنية في عملية اللامركزية. قبل إطلاق عملية اللامركزية، كانت المديرية تحت ضغوطات توفير الموارد والخدمات. وكان للوزارات المركزية أولوياتها الخاصة بالتركيز على المراكز العمرانية ذات التعداد السكاني الأكبر. لم تكن سلطات التخطيط العمراني راغبة بالسير قدماً في إجراءات التخطيط الضرورية لتطوير خطة لحماية الموقع الأثري، تحت غطاء أن دورها لم يَحنُ بعد لتكون على جدول أعمال الوزارة في الخطط المحلية والإقليمية. ولم يكن هناك سوى الصندوق الاجتماعي للتنمية كمؤسسة وطنية بموارد كافية للتدخل وحماية الأصول التراثية في شبام.

ظل مشروع البنية التحتية العمرانية لسنوات غير قادر على تأمين الموارد اللازمة أو الرغبة السياسية للانطلاق، فعلى الرغم من أن تنفيذ البنية التحتية كان أحد شروط اليونيسكو لاستمرار وضع الموقع على قائمة التراث العالمي إلا أن المجلس المحلي كان يمثل مديرية واسعة تشمل مدينة أخرى أكبر وضعت كأولوية سياسية على قائمة الانتظار لمثل هذا المشروع. واعتبر المجلس أن تلبية عدد أكبر من السكان هو أولوية أهم من وضع شبام التراثي.

أطلق الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن بالتعاون مع المؤسسة المحلية للمياه والصرف الصحي مشروعاً شاملاً ومتكاملاً للبنية التحتية الخاصة بالمدينة التاريخية والمدن المحيطة. عادة ما يساهم الصندوق الاجتماعي للتنمية في مشاريع مائية ريفية صغيرة، لكنه يتمتع بالتزام ورؤية قوية بما يخص التراث. كان لمؤسسة المياه والصرف الصحي مدنٌ أكبرُ ضمن سلم أولوياتها، لكنها كانت المؤسسة الكفؤة التي تستطيع فعلاً إدارة الأصول والصيانة والتشغيل طويل الأمد من خلال تأسيس بنية رسوم محلية وضمان استعادة التكاليف والاهتلاك. كجزء من التسوية، تم تقديم تمويلات المدينة التاريخية من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية بينما قدمت مؤسسة المياه والصرف الصحي المحلية التمويل اللازم للبلدات المحيطة مع الاتفاق على أن تتولى مؤسسة المياه مسؤولية المراقبة والتقييم طويلي الأمد.

إن كون التمويل قد تم خارج إطار الموازنة النظامية للسلطات المحلية أو المؤسسات الخدمية المحلية، سمح بتجاوز جميع العوائق البيروقراطية الوطنية من خلال وضع شبام على لائحة الأولويات لا من أجل أعمال البنية التحتية فقط بل أيضاً بما يتعلق بالتخطيط العمراني والخدمات المحلية الأخرى. أدى التعاون مع المؤسسة التقنية الألمانية (GIZ) إلى توفير موارد فنية هامة للمشروع على الرغم من أن التمويل الأعظم كان يمينياً.

تضمنت العملية من بين أشياء أخرى تعاوناً مكثفاً بين العديد من الشركات والمؤسسات الخدمية (الهاتف، المياه، الكهرباء)، هذا التعاون الذي لا نراه عادة عندما تنفذ الوزارات الرئيسية مثل هذه البرامج. أصرت الحكومات المحلية على الاستفادة من الالتزام الوطني للصندوق الاجتماعي للتنمية لجذب أكبر عدد ممكن من الخدمات إلى المديرية. اعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية مؤسسة أكثر مرونة وعقلانية للتحرك من الوزارات المركزية المتشددة. تعلم المجلس

المحلي في المديرية من تجاربه السابقة بالعمل مع الصندوق الاجتماعي للتنمية على مشاريع أصغر، كيفية التفاوض حول الشروط والفرص. من بين اللفتات التوافقية الأكثر تشجيعاً كان ضمان ألا يتم تسليم العمل لمقاولين خارجيين، وكبدل لذلك تم تأهيل العمالة المحلية من قبل فريق مؤسسة التعاون الألمانية لتتم جميع أعمال البناء على شكل عقود مجتمعية مع عمال البناء المحليين المهرة. استمرت العوائق الموضوعية من قبل السلطات المركزية بعرقلة العملية ذلك أن المؤسسات الوطنية المعنية شعرت بأنها تخسر مشروعاً هاماً، كما أنها تخسر فرصة تدريب كوادرها والاحتفاظ لنفسها بالتجهيزات والأصول المستخدمة في البناء. عادة ما كانت تُدار هذه السلطات على مستوى المحافظة لتقوم برفع تقاريرها التقنية إلى وزاراتها المركزية والتي عادة ما كانت تتدخل لحماية صلاحياتها. في النهاية، تدخل مكتب المحافظ وأعدت ترتيبات لإشراك المستفيدين والجهات ذات الاختصاص في العملية. أنجزت التفويضات اللازمة على مستوى المحافظة لتفوض مؤسسة المياه والصرف الصحي لتنسيق الأعمال الممولة من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية. بين المشروع بوضوح مرونة في التفاوض مع السلطات الوطنية وتقديم حلولاً تتماشى مع الأولويات المحلية مع الاحتفاظ بالصلاحيات الرسمية لجميع المعنيين.

جذبت شبام كموقع تراثي عالمي العديد من الموارد المحلية والعالمية لدعم عملية المحافظة عليها. كمدينة صغيرة في مديرية أكبر، فضل مجلس المديرية المحلية العمل على مدينة أخرى أكبر وكان حذراً ألا تتلقى شبام 'معاملة تفضيلية'. ضمن المجلس أن تستخدم الموارد الوطنية المخصصة للموقع التراثي العالمي كرافع للتحرك نحو الأولويات في المديرية بشكل سابق للأجندة الوطنية. وتم تطوير مشروع شبام للبنية التحتية كنوع من التنازل عبر مفاوضات مباشرة صعبة ومن خلال نقاشات غير رسمية، كما أظهر قوة المجالس المحلية في وضع سلم أولوياتها عبر أساليب إيجابية أو من خلال إعاقة المشاريع الوطنية. كما أظهر التعاون الكثيف بين السلطات اللامركزية والمؤسسات ذات الصلاحية الموزعة (deconcentrated) في وضع الأجندة المحلية.

خلاصة هذه الحالات تؤكد أنه وعلى الرغم من كل توجيهات السياسة، فإن الهيئات السياسية تستخدم الشبكات القانونية وتلك الخارجة عن نطاق القانون للدفع باتجاه مصالحها. ليست عملية اللامركزية عملية مباشرة وسهلة، ولا تظهر العديد من فوائدها بطرق مخطط لها عبر نقاشات السياسة العلنية أو عبر الأطر القانونية. ستجاهد المجالس المحلية لدفع مشاريعها والسير بها قدماً سابقة بذلك خطط التنمية الوطنية، كما ستجد أساليب لتجاوز الهيئات الحكومية العليا من خلال التلاعب بها والاستفادة من تناقضاتها لزيادة نصيبها من مواردها. إن الاعتماد على الموارد الوطنية المقدمة في الفترة الانتقالية لعملية اللامركزية قد يخلق عادات طويلة الأمد وثقافة اعتماد على الموارد المركزية. وقد لوحظ في العديد من بلدان العالم، واليمن ليس استثناء من ذلك، أن نقل عملية اتخاذ القرار إلى المستوى المحلي دون صلاحيات ومسؤوليات عن الموارد المحلية قد يؤدي إلى نتائج عكسية. اللامركزية ليست عملية إدارية، إنها عقد اجتماعي جديد تسير فيها الحقوق والواجبات يداً بيد.

- Al-Harithi, N.** 2009. 'Decentralization of Formal Water Sector Institutions in Yemen from IWRM perspective.' Paper presented at the 34th WEDC International Conference, Addis Ababa, Ethiopia.
- Burns, B., and T. Taher.** 2009. 'Yemen Water User Association Study: Findings and Recommendations for a Problem Solving Approach.' Sana'a: Ground Water and Soil Conservation Project.
- Egel, D.** 2011. 'Tribal Diversity, Political Patronage, and the Yemeni Decentralization Experiment.' *Topics in the Middle East and North African Economies* 13.
- Farah, C. E.** 2002. *The Sultan's Yemen: Nineteenth Century Challenges to Ottoman Rule.* London: I.B. Tauris.
- Gatter, P.** 2008. 'Financial Mechanisms of Decentralization and the Taxation of Qat.' *Centre Français d'Archéologie et de Sciences Sociales de Sanaa.* Fondation Friedrich Ebert, Sanaa.
- عیدروس النقیب،** 'التحديات التي تواجه الوحدة اليمنية' في الثورة اليمنية: الخلفية والاتفاق، تحرير فؤاد الصلاحي (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات).
- محسن العيني،** خمسون عاماً في الرمال المتحركة (بيروت: دار النهار، 1999).
- فضل الربيعي،** 'القضية الجنوبية والحراك الجنوبي: الخلفية والأسباب' في الثورة اليمنية: الخلفية والاتفاق، تحرير فؤاد الصلاحي (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات).
- Hallaj, O.A.** 2007. 'The Process of Valuation of Urban Heritage: Comparative Analysis of Aleppo, Syria and Shibam, Yemen.' *Etats et Sociétés de L'Orient Arabe* eds. G.D. Khoury and N. Meouchy. Paris: Geuthner.
- Hashem, M., and K. Tietjen.** 2004. 'Support of Decentralization of Basic Education in Yemen: Situation Analysis Recommendations.' USAID.

Ingrams, W.H. 1936. 'Report on the Social, Economic, and Political Conditions of the Hadhramaut, Aden Protectorate.' London: Colonial Office HMSO.

Jennings, M. 2009. 'SFD Evaluation 2009: Final Institutional Evaluation Report.' Sana'a: The Social Fund for Development.

Mewes, K. 2011. *Decentralization on the Example of the Yemeni Water Sector*. Wiesbaden: Springer.

Mundy, M. 1995. *Domestic Government: Kinship, Community and Polity in North Yemen*. London: I.B. Tauris.

Lambert, J., S. Ben Nefissa et M. Grabundzija. 2008. *Société Civile, Associations et Pouvoir Local au Yémen*. CEFAS, Friedrich Ebert Stiftung.

Romeo, L.G., and M. El-Mensi. 2008. 'The Difficult Road to Local Autonomy in Yemen.' *International Studies Working Paper* 08-38. Atlanta: Georgia State University.

Sonbul, A., and M. Al-Aryani. 2010. 'Rapport Pays sur la Gestion des Déchets Solides au Yémen.' Sweepnet.

Wahba, S. 2008. 'Local Economic Development.' *Villes et Développement* 80.

Zeitoun, M. 2009. 'The Political Economy of Water Demand Management in Yemen and Jordan: A Synthesis of Findings.' WDM Research Series, Working Paper No. 5.

Bertelsmann Stiftung. 2012. *BTI 2012—Yemen Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Final Evaluation Report Decentralization and Local Development Support Programme. 2008. New York: United Nations Capital Development Fund.

Social Fund for Development of Yemen. Annual Report 2010. Sana'a.

الملحق ١

المواد المتعلقة بالسلطة المحلية في

دستور اليمن^{١٧}

- ١٧ مادة (٤): الشعب مالك السلطة ومصدرها، ويمارسها بشكل مباشر عن طريق الاستفتاء والانتخابات العامة، كما يزاولها بطريقة غير مباشرة عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية وعن طريق المجالس المحلية المنتخبة.
- مادة (١٤٥): تُقسّم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها.
- مادة (١٤٦): تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلحاياتها في حدود الوحدة الإدارية، وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.
- مادة (١٤٧): تعتبر كل الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة، ويكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات، ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية.
- مادة (١٤٨): تقوم الدولة بتشجيع ورعاية هيئات التطوير التعاوني على مستوى الوحدات الإدارية باعتبارها من أهم وسائل التنمية المحلية.

تم توثيق مواد الدستور والقوانين كما وردت في النصوص السائدة خلال الفترة التي تغطيها الدراسة. علماً بأن الدستور قد خضع لعدة تعديلات أخرها كان بعد إنجاز هذه الدراسة. المصدر: <http://www.al-bab.com/yemen/gov/con94.htm>

الملحق ٢

الموارد المالية للوحدات الإدارية بحسب قانون السلطة المحلية اليمني - قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ (الباب الخامس)

- مادة (١٢٣): تتكون الموارد المالية للوحدات الإدارية من المصادر الآتية:
أولاً الموارد المحلية للمديرية وهي الموارد التي تجبى في المديرية لصالحها وتتكون من:
- ١ . ٥٠٪ من حصيللة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.
 - ٢ رسوم الدعاية والإعلان.
 - ٣ الرسوم والضرائب المفروضة على تذاكر السينما والمهرجانات والفعاليات الرياضية وغيرها من وسائل الترفيه.
 - ٤ رسوم تراخيص البناء.
 - ٥ رسوم فتح المحلات التجارية.
 - ٦ رسوم توثيق العقود والمحركات.
 - ٧ رسوم حفر البيارات.
 - ٨ الرسم المضاف إلى رسوم خدمات المسالخ وأسواق اللحوم والأسمك.
 - ٩ رسوم خدمات الأحوال الشخصية والسجل المدني.
 - ١٠ كل ما يجبى تحت مسمى رسوم خدمات نظافة وتحسين المدن.
 - ١١ رسوم التطعيم الحيواني والنباتي.
 - ١٢ رسوم القيد والتسجيل في السجل العقاري.
 - ١٣ رسوم الخدمات التعليمية بما في ذلك الموارد المخصصة لصيانة وترميم المباني المدرسية.
 - ١٤ رسوم استخدام أراضي الأسواق العامة والأرصدة.
 - ١٥ رسوم الانتفاع بمواقف سيارات نقل الركاب والبضائع.
 - ١٦ عائدات استغلال المحاجر ورسوم استغلال الشواطئ والسواحل.
 - ١٧ حصيللة التصرف بالأراضي والعقارات الحكومية في إطار الوحدة الإدارية وقيمها الإيجارية.
 - ١٨ الموارد التي تحصل عليها الأجهزة التنفيذية نظير الخدمات التي تقدمها وعائداتها الاستثمارية.
 - ١٩ الرسوم التي تجرى جبايتها وتحصيلها باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وذلك على النحو المبين فيما يلي:

- الرسم المضاف إلى فواتير الكهرباء والمياه والتليفون.
- الرسم المقرر على حمولات وسائل نقل الأحجار والحصى والرمل.
- الرسوم المقررة على نقل الركاب براً.

- ٢٠ رسوم تراخيص مزاولة المهن المختلفة وتجديدها.
- ٢١ الرسم المضاف إلى الرسوم المقررة على الطرود البريدية.
- ٢٢ الرسوم السياحية ورسم الإقامة في الفنادق والمنشآت السياحية والترفيهية ورسم دخول المتاحف والأماكن الأثرية.
- ٢٣ الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة.
- ٢٤ كل الغرامات المرتبطة بالرسوم المبينة في البنود السابقة وتجديدها.
- ٢٥ الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.
- ٢٦ الهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.
- ٢٧ ضريبة المهن الحرة.

ثانياً الموارد المشتركة على مستوى المحافظة: وهي الموارد التي تجبى في

مديريات المحافظة لمصلحة المحافظة ككل وتتكون من:

- ١ ٥٠٪ من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.
- ٢ الضريبة المستحقة على الربح العقاري.
- ٣ ضريبة استهلاك القات.
- ٤ رسوم القيد في السجل التجاري.
- ٥ رسوم تراخيص قيادة وسائل النقل.
- ٦ رسوم تراخيص تسيير وسائل النقل.
- ٧ رسوم نقل ملكية وسائل النقل.
- ٨ غرامات المخالفات المرورية.
- ٩ رسوم الخدمات الصحية والطبية.
- ١٠ رسوم الشهادات الصحية بمختلف أنواعها.
- ١١ رسوم تراخيص الاصطياد.
- ١٢ رسوم تراخيص حفر الآبار الارتوازية.
- ١٣ رسوم جوازات السفر.
- ١٤ الرسوم المقررة على الطرود الواصلة إلى المنافذ البرية والبحرية والجوية.
- ١٥ جميع الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم المبينة في البنود السابقة.
- ١٦ الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة كمورد مشترك.
- ١٧ الهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية.
- ١٨ الهبات والتبرعات والمساعدات التي تقدمها الهيئات والمنظمات الخارجية عبر الأجهزة المركزية.

١٩. ٥٪ من الزيادة الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط له في تقديرات الموازنة السنوية، ما لم تكن هذه الزيادة ناتجة عن ضريبة أو رسوم جديدة.
٢٠. ضرائب كسب العمل للمهن الحرة.
٢١. رسوم تراخيص المنشآت التعليمية والصحية الخاصة.
٢٢. رسوم فتح الصيدليات والأشعة والمختبرات والمخازن بكل أنواعها.
٢٣. رسوم إنشاء مكاتب الإرشاد الزراعي والمشاتل والمزارع الخاصة.
٢٤. رسوم المخططات العمرانية والمساحية.
٢٥. غرامات افتقار العاملين لبطاقة اللياقة الصحية.
٢٦. رسوم تراخيص حيازة الأسلحة الشخصية وتجديدها.
٢٧. رسوم تراخيص مدارس تدريب قيادة السيارات.
٢٨. رسوم تصاريح العمل والإقامة للعرب والأجانب وتمديداتها.

ثالثاً موارد عامه مشتركة:

ما يجري جبايته وتحصيله مركزياً باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وهي:

- الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوية والبحرية.
- الرسم المقرر على كل برميل بتترول أو ديزل أو جاز يباع للمحطات.

٣٠. من الموارد السنوية للصناديق التالية:

- صندوق صيانة الطرق.
- صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي.
- صندوق رعاية النشء والشباب والرياضة على أن تخصص هذه الموارد للأغراض ذاتها التي أنشئت الصناديق من أجلها.

رابعاً الدعم المركزي ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية.

■ مادة (١٢٤):

أ يصدر بتحديد قيمة الرسوم الخدمية المبينة في البندين أولاً وثانياً من المادة (١٢٣) قرار من مجلس الوزراء.

ب يتم توزيع الموارد المشتركة على مستوى المحافظة والموضحة في البند ثانياً من المادة (١٢٣) دورياً من قبل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة وفقاً للنسب الآتية:

- ١ ٢٥٪ لصالح المديرية التي قامت بالتحصيل.
- ٢ ٢٥٪ لصالح نشاط المحافظة.
- ٣ ٥٠٪ توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي.

ج يتم توزيع الموارد الموضحة في البندين (ثالثاً ورابعاً) من المادة (١٢٣) على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية وفقاً للأسس والمعايير الآتية:
١ الكثافة السكانية.

٢ وفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحها.

٣ مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان.

٤ كفاءة أداء السلطة المحلية.

٥ كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها.

٦ أي أسس أو معايير أخرى يحددها مجلس الوزراء.

■ مادة (١٢٥):

أ تخصص حصيلة جميع الموارد المنصوص عليها في المادة (١٢٣) لأغراض تمويل خطط ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولا يجوز إنفاقها أو جزء منها لأغراض حزبية.

ب تستمر الدولة في تمويل النفقات الجارية للوحدات الإدارية سنوياً.

■ مادة (١٢٦): تتولى الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية تحت إشراف ورقابة المجلس المحلي جباية وتحصيل كل الموارد المالية المبينة في هذا القانون وأية ضرائب أو رسوم أخرى ذات طابع محلي يتم فرضها بمقتضى القوانين والقرارات النافذة وتوريدها بشكل منتظم إلى الحسابات الخاصة بكل منها ويرحل فائض هذه الموارد في نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية.

■ مادة (١٢٧): لا تخضع مكاتب وزارة المالية والمصالح الإيرادية التابعة لها

لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية.

■ مادة (١٢٨): يتبع في تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات الإدارية وفي الإيعفاء منها القواعد المقررة بشأن الضرائب والرسوم العامة.

الفصل الرابع

الأردن: اللامركزية بقرار مركزي والديموقراطية بمشيئة ملكية

مريم عبابسة

مقدمة

يعيش في الأردن سبعة ملايين نسمة، يتوزعون على مساحة عشرة آلاف كلم مربع من المساحة المفيدة. والأردن دولة صغيرة ذات نظام مركزي بشكل خاص، حيث تؤدي كيانات الحكومة المحلية دور مندوبي السلطة المركزية. المحافظات الاثنتا عشرة والبلديات وعددها مئة، تعوّض عن الحجم الديمغرافي والاقتصادي والسياسي الكبير للعاصمة التي تضمّ نصف عدد السكان في التجمّع الحضري المتمثل بعَمّان - الرصيفة - الزرقاء. ويتركز في المدن الكبرى السواد الأعظم من المواطنين من أصل فلسطيني، والأغلبية موجودة في أحياء غير نظامية تنامت حول المخيمات الفلسطينية. وتنقسم باقي البلاد إلى بلديات يعكس ناخبوها التركيبة السكانية المحلية، التي هي في الأساس قبلية. أما الأسر التي تجد أصولها في ما كان يعرف بإمارة شرق الأردن والتي تسيطر على الجيش وتهيمن على البرلمان (أقل من ١٠٪ من النواب هم من أصل فلسطيني) فتتمثل برؤساء البلديات وأعضاء المجالس فيها. وتسعى السياسات اللامركزية إلى التوصل إلى صيغة تكون في مصلحة الأردنيين، وإلى خلق فرص العمل لهم والحفاظ على السلم الاجتماعي، مع الحدّ من بروز الجماعات الإسلامية على رأس البلديات الأكثر تحضراً. منذ استئناف العملية الديمقراطية في عام ١٩٨٩، صاحبت الانتخابات التشريعية أو البلدية إصلاحات في القانون الانتخابي، تضمن وجود التكتلات النيابية القبلية الموالية للنظام، مع الحد من المعارضة الإسلامية. ولا تشكّل الأحزاب السياسية - التي ظلت محظورة من عام ١٩٥٧ وحتى عام ١٩٩٢ - ساحة حقيقية للجدل السياسي، كما أنها لا تمتلك سوى أقلية من المقاعد في البرلمان (أقل من الثلث)، ويذهب الجزء الأكبر من المقاعد إلى المرشحين المستقلين. في عام ١٩٩٣، اتُّخذت أولى التدابير باتجاه إرساء اللامركزية على مستوى البلديات التي تم تجهيزها بوحدات للتنمية المحلية. ثم انشغلت الحكومة بعملية السلام مع إسرائيل التي طرحت التساؤلات، بالنسبة إلى الأردنيين المحافظين، بشأن العقد الاجتماعي الذي يجعل من اللاجئين الفلسطينيين مواطنين كاملي الحقوق. وقد أوصى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بوضع استراتيجيات حول اللامركزية. وكان الأثر الأول لذلك دمج ٣٢٨ بلدية ضمن ٩٩ بلدية جديدة في عام ٢٠٠١. في ٢٧ كانون الثاني ٢٠٠٥، دعا الملك عبد الله الثاني إلى تشكيل هيئات لامركزية للتشجيع على زيادة مشاركة المواطنين في اتخاذ القرارات السياسية المحلية. وتلقت هذه الدعوة دعم البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبعثة الاتحاد الأوروبي. ولكن هذه العملية اصطدمت بعثرة عدم وجود تنسيق بين الوزارات، وبالتحديد بسبب المنافسة بين ثلاث وزارات: وزارة الداخلية، ووزارة التخطيط، ووزارة البلديات.

وأعيد إحياء العملية في عام ٢٠٠٨ من خلال خطاب ملكي جديد، كلفت وزارة الداخلية بعده بإدارة برامج التنمية المحلية، بعد انتزاعها من وزارة التخطيط. ولكن الربيع العربي الذي بدأ في آذار ٢٠١١، وامتدت آثاره إلى الأردن أدى مرة أخرى إلى تأجيل برنامج اللامركزية، حيث انهمكت الحكومة بتغيير القوانين الانتخابية التي نظمت الانتخابات التشريعية في كانون الثاني ٢٠١٣ والبلدية في آب ٢٠١٣. وبين أيلول وكانون الأول ٢٠١١، قامت مظاهرات متعددة في جميع أنحاء البلاد لإعادة تشكيل مئة بلدية تم دمجها في عام ٢٠٠١. وبالتالي، تم تأجيل الانتخابات البلدية التي كان من المزمع عقدها في عام ٢٠١١ حتى ٢٧ آب ٢٠١٣.

من شأن مشروع اللامركزية أن يساعد في تهدئة التطلمات الديمقراطية للشعب. لكن العديد من المراقبين يشككون في إمكانية تفويض فعلي للسلطات إلى الأقاليم والمحافظات، بسبب نقص الموظفين المؤهلين، وبسبب حجم المصالح القبلية المحلية. وتركز جميع المناقشات حول كيفية انتخاب المسؤولين ضمن الهيئات اللامركزية، سواء كانت مناطق أو مجالس محافظات. ويعتبر معظم المشككين أن الأردن، وفي أفضل الحالات، سيصل إلى اللامركزية دون الديمقراطية (حمارنة ٢٠١٠). في كانون الثاني عام ٢٠١٣، تم سن قانون جديد حول المسؤولية تجاه المواطنين، يسمح لأي مواطن بالحصول على معلومات من المؤسسات الحكومية في غضون شهرين. ولكن لا المحافظات ولا البلديات تأخذ المبادرة للاطلاع المسؤولين والسكان على السياسات المتبعة. يسعى هذا الفصل لعرض الهيكليات الإدارية للدولة، والسياسات المتعاقبة التي تم الإعلان عنها حول اللامركزية، ويستند إلى حالات فعلية في بلديات الزرقاء وسحاب، ويعرض التحديات القائمة، معتمداً على مجموعة من الوثائق الرسمية وتقارير الخبراء الاستشاريين (وهي وثائق عمل متداولة باللغة العربية في الوزارات)، وأيضاً على مقابلات مع واضعي سياسات اللامركزية في وزارة الداخلية، ووزارة البلديات، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ووفد الاتحاد الأوروبي، وقد أجريت هذه المقابلات بين أيار وتموز ٢٠١٣.

أولاً سياسات اللامركزية وقوانينها

في الأردن يقوم الحكم المحلي على مستويين إداريين متكاملين: المستوى اللامركزي للمحافظات الموضوعة تحت إشراف وزير الداخلية من جهة، ومستوى البلديات الموضوعة تحت إشراف وزارة الشؤون البلدية منذ قانون عام ١٩٥٥. أما القطان الرئيسيان لتنمية البلاد والمتمثلان بالعاصمة (مع بلدية عمان الكبرى) ومرفاً العقبة على البحر الأحمر (مع منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة)، فيخضعان بشكل مباشر لمكتب رئاسة الوزراء. وتضاف إلى هذه الهيكلية مجالس الخدمات المشتركة وعددها اثنان وعشرون، تمّ إنشاؤها لتقديم الخدمات لعدّة تجمعات من البلديات والقرى، فضلاً عن مناطق إدارية محددة: سلطة وادي الأردن (وتتداخل فيها عدّة محافظات وبلديات)، وسلطة منطقة البتراء، والمناطق الصناعية المؤهلة والمناطق الاقتصادية الخاصة.

١ التجارب الأولى في مجال التنمية والتخطيط الأقليمي

تم تصميم أولى سياسات التنمية في المناطق وتخطيط الأقاليم الأردنية بهدف دمج ضفتي المملكة الأردنية الهاشمية اليافعة، وخلق فرص عمل للاجئين الفلسطينيين.^١ وتمّ إنشاء مجلس التنمية الأردني في عام ١٩٥٢ للإشراف على القروض البريطانية المخصصة للتنمية. وأجرى أول تعداد عامّ في عام ١٩٥٢ في كلا الضفتين، من أجل إحصاء سكان المملكة التي تدقّق إليها ٢٨ ألف لاجئ فلسطيني إلى الضفة الغربية و ٧٠ ألفاً إلى الضفة الشرقية.^٢ جرى إقرار دستور المملكة الأردنية الهاشمية في ١ كانون الثاني ١٩٥٢. وفي عام ١٩٥٥ صدر أول قانون للبلديات، منحت البلديات بموجبه صلاحيات واسعة واستقلالاً مالياً.

في عام ١٩٦٣، بعد التعداد الوطني الثاني لعام ١٩٦١، أنشأ مجلس الوزراء 'منطقة عمان الكبرى'، التي ضمت منطقة العاصمة بكاملها. وفي عام ١٩٧٥، تم إنشاء 'منطقة عمان الحضرية'، بقيادة مجلس منطقة عمان الحضرية التابع لوزارة البلديات والقرى (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦).

صدر في عام ١٩٦٥ قرار وزاري، منح مزيداً من الاستقلالية الذاتية من حيث التخطيط الإقليمي في خمس محافظات هي: إربد، والبلقاء، وعمان، والكرك، ومعان، فضلاً عن منح سلطات أوسع للمحافظين. وأفضى هذا القرار إلى قانون تخطيط المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦). ثم في عام ١٩٧١ وضع قانون التخطيط (رقم ٦٨) عملية التخطيط الوطني وتخطيط الأراضي تحت سلطة مجلس التخطيط الوطني، المسؤول عن إعداد خطط وطنية طويلة الأجل لتنمية وتطوير المجتمع الأردني، اقتصادياً واجتماعياً وديموغرافياً وثقافياً (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦). أخيراً، تم إنشاء أول دائرتين للتخطيط الإقليمي على التوالي في عام ١٩٧٩ في وزارة

^١ استقلت إمارة شرق الأردن في ٢٥ أيار ١٩٤٦، وضمت الضفة الغربية إلى أراضيها في كانون الثاني عام ١٩٤٩. وتوّج عبد الله الأول ملكاً على المملكة الأردنية الهاشمية في نيسان عام ١٩٤٩.

^٢ أما اللاجئون الفلسطينيون الآخرون نتيجة الحرب الأولى بين إسرائيل والعرب فقد توجهت مئتا ألف منهم إلى غزة، و٧٥ ألفاً إلى سوريا، و٩٧ ألفاً إلى لبنان وأربعة آلاف إلى العراق (بعثة المسح الاقتصادي ١٩٤٩ في الحسين ٢٠١٣).

تم إنشاء سلطة وادي الأردن في عام ١٩٧٧ وفقاً للقانون رقم ١٨ لسنة ١٩٧٧، المعدل بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٨٨ والمعدل في وقت لاحق بموجب القانون رقم ٣٠ لعام ٢٠٠١ مع ولاية لتنفيذ التنمية الاقتصادية والاجتماعية المتكاملة في منطقة وادي الأردن - تم عرفت على أنها تمتد من الحدود الشمالية للمملكة الأردنية الهاشمية في الشمال إلى الطرف الشمالي للبحر الميت في الجنوب، ونهر الأردن غرباً وجميع المناطق في حوضي اليرموك والزرقاء اللذين يقعان تحت الخط

الكفافي البالغ ٣٠٠ متر نحو الشرق؛ بالإضافة إلى أي مناطق تمنحها الحكومة لسلطة وادي الأردن. وفي العام نفسه، قامت الحكومة بتوسيع المنطقة لتشمل الأراضي الواقعة بين الطرف الشمالي من البحر الميت في الشمال والحدود الشمالية لبلدية العقبة في الجنوب؛ ومن الخط الكفافي البالغ ٥٠٠ متر باتجاه الشرق وحدود المملكة باتجاه الغرب. أنظر: <http://www.jva.gov.jo/sites/en-us/default.aspx>.

تم تعليق الحياة النيابية في الأردن من عام ١٩٥٧، عند إرساء حالة الطوارئ وحظر الأحزاب السياسية حتى عام ١٩٨٩. خلال هذه السنوات، وحدها النقابات والجمعيات، ولاسيما تلك التابعة للإخوان المسلمين، استمرت بتنظيم الحياة السياسية. سُمح بتشكيل الأحزاب السياسية مجدداً في عام ١٩٩٢.

الشؤون البلدية وفي وزارة التخطيط والتعاون الدولي في عام ١٩٨٤. بعد تدفق أعداد كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين إلى وادي الأردن في عام ١٩٦٧، تم إنشاء لجنة وادي الأردن في عام ١٩٧٢ (تحولت إلى سلطة وادي الأردن في عام ١٩٧٧) ضمن وزارة المياه والري، بهدف مرافقة مشاريع تحسين تقينيات الري في جميع أنحاء هذه المنطقة التي تشكّل وحدة جغرافية (يقع الوادي بين ٤٠٠ و ٤٠٠ متر تحت مستوى سطح البحر) وتاريخية (تسكنها قبائل عدوان، وغزاوي، وصخور الغور والبلاونة والعجارمة منذ القرن السابع عشر). هذه 'المنطقة' الأولى تتداخل مع أراضي المحافظات المحاذية للوادي (إربد، بلقاء، عمان، الكرك ومعان حتى عام ١٩٨٥، ثم مادبا والطفيلة). فهي قادرة على وضع المخططات التوجيهية التي تتجاوز البلديات الموجودة فيها. في عام ١٩٨٠، تم إنشاء سلطة إقليم العقبة، ثم حلت محلها سلطة منطقة العقبة الاقتصادية في عام ٢٠٠١. وفي عام ١٩٩٣، جرى إنشاء سلطة إقليم البتراء للسماح بالتنمية المتكاملة لأول وجهة سياحية في البلاد وإحدى أهمها في العالم (مع دخول مليون سائح في السنة).

٢ الصعوبة في تنفيذ الرؤية الملكية بسبب التجاذبات الإدارية والصراعات بين الوزارات

جرى الإعلان عن اللامركزية في أواخر الثمانينيات ضمن كل خطط التكيف الهيكلي المفروضة على البلاد. في ٣١ تموز ١٩٨٨، تفاجأ الجميع عندما أعلن الملك انقطاع العلاقات الإدارية مع الضفة الغربية، وهو الإقليم الذي ضمّ إلى المملكة الهاشمية منذ إنشائها في كانون الثاني ١٩٤٩، ولكنه محتل منذ حزيران ١٩٦٧. وكان هدفه دعم السلطة الفلسطينية قيد الإنشاء. واستؤنفت العملية الديمقراطية في عام ١٩٨٩ تحت ضغط الشارع الذي افتقر جزاء سياسات التقشف وتخفيض الدعم على السلع التي اتبعتها الحكومة.

في العام ١٩٩٣، أُعيد إطلاق النقاش حول اللامركزية. أنشأت وزارة الشؤون البلدية وحدات التنمية المحلية لإنعاش الاقتصاد في البلديات الصغيرة والمتوسطة الحجم. وأدى توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل إلى تأجيل النقاش بشأن اللامركزية، لأن العقد الاجتماعي أصبح موضع شك، حيث ارتفعت أصوات تطالب بعودة اللاجئين الفلسطينيين إلى الضفة الغربية وقطاع غزة.

جرى وضع مشاريع كثيرة حول اللامركزية بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٦. واقترحت تلك المشاريع على وجه الخصوص خفض عدد البلديات، ولكن أياً منها لم يحقق الغرض. في المقابل، فقد نشأت دينامية حقيقية على مستوى البلديات حول وحدات التنمية المحلية التي تجذب اهتمام الوكالات الإنمائية الدولية، لأن وزارة الشؤون البلدية أوحى بأنها تعمل كمساحات حقيقية للنقاش ومشاركة السكان، فضلاً عن المساهمة في خلق فرص العمل.

تحوّلت اللامركزية إلى سياسة رسمية ابتداء من عام ٢٠٠٥، في خضم عملية التحرير الاقتصادي. وهي تعود إلى خطاب ألقاه الملك عبد الله الثاني بتاريخ ٢٦

... وحرصاً منا على إشراك المواطنين في محافظاتهم، في المرافق العامة، وأولويات الاستثمار، والإنفاق على المشاريع الرأسمالية والخدمات، وفي الإشراف على أداء الأجهزة الرسمية في مختلف المناطق... شاء أن يتم وضع السياسات العامة من أسفل إلى أعلى: تؤكد هنا، على أهمية أن تبدأ التنمية السياسية، من القواعد الشعبية، صعوداً إلى مراكز صنع القرار وليس العكس.

دعا الخطاب إلى تشكيل 'مناطق تنموية أو أقاليم' تتكوّن كل منها من عدد من المحافظات. ويكون لكل منطقة مجلس محلي ينتخبه الشعب مباشرة ليعمل جنباً إلى جنب مع المجالس البلدية المنتخبة في المحافظات لتحديد الأولويات ووضع الخطط والبرامج الخاصة بهذا الاقليم.

كانون الثاني ٢٠٠٥ حيث قدّم 'رؤية للإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري' خاصة به. فعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية يجب أن ترافقها 'التنمية السياسية' التي تسمح بمشاركة الشعب بشكل أفضل في القرارات العامة ورصد السياسات المتبعة بشكل فعلي.^٥ أما الاقتراح الأساسي في المشروع الملكي فهو إنشاء ثلاث أقاليم. وتنطوي المسألة على تيسير سياسات التنمية الإقليمية حول وحدات إدارية أكبر من المحافظات (التي يضم بعضها أقل من ١٠٠ ألف نسمة) وتحديث الإدارة. هذا المشروع الإقليمي سبق الإعلان عن الأجنحة الوطنية في شباط ٢٠٠٥، والتي أعطت توجيهات للإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية لمدة عشر سنوات، في خضم أزمة برلمانية. تم تشكيل اللجنة الملكية للأقاليم التي عرضت ابتداءً من ٢٣ تشرين الثاني ٢٠٠٥ أول مشروع قانون لإنشاء الأقاليم. وبعد ذلك تم الإعلان عن ثلاث أقاليم (الشمال، الوسط، الجنوب) على أن يكون لكل منها في نهاية المطاف مجلس منتخب مع عاصمة خاصة بها. ويتألف كل مجلس إقليمي منتخب من عشرة أعضاء تعيّن أحدهم الحكومة المركزية. والفكرة هي أن تدير كل منطقة تنمية (إقليم) الخدمات الخاصة بها وتعتمد سياستها الخاصة لجذب الاستثمارات والشركات.^٦

ولكن سرعان ما وجّه مثقفون أردنيون انتقادين لهذا المشروع (حمازنة ٢٠١٠)، الانتقاد الأول هو أن الجهوية ستؤدي إلى جعل الهيكلية الإدارية قبليّة، حيث سيحتكر شيوخ العشائر مقاعد الممثلين في المجالس الإقليمية، والانتقاد الثاني هو أن الغرض من هذه السياسة في الواقع هو التحضير لإدماج منطقة رابعة هي الضفة الغربية.

بالنسبة إلى المحافظات، صدر تعميم عن مكتب رئاسة الوزراء بتاريخ ١٢ شباط ٢٠٠٨ نقل ٩٢ وظيفة من الوزارات إلى الإدارات الحكومية داخل المحافظات. والغرض من هذا الإجراء هو جعل المرافق والخدمات العامة في متناول الناس. من الناحية النظرية، أصبح بوسع الإدارات تبسيط الإجراءات على مستوى المحافظة. في خطابين آخرين في ٥ تشرين الأول ٢٠٠٨ و ٣ أيار ٢٠٠٩، شجّع الملك فكرة وضع السياسات العامة من القواعد، وشدد على الحاجة إلى 'التنمية السياسية' على مستوى المحافظات.^٧

أعيد إحياء اللامركزية بفضل وزير التخطيط السابق السيد جعفر حسّان الذي كان مسؤولاً عن العلاقات الدولية في الديوان الملكي. في عام ٢٠٠٩، شجّع على إنشاء لجنة وزارية مشتركة حول اللامركزية وطلب من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساعدة في الجوانب المالية والتشريعية. ويتمثل التحدي في تمكين البلديات من إسماع صوتها بشأن قضايا التنمية المحلية ضمن نظام مركزي إلى أقصى حد. ولكن في مرحلة أولى، ومن أجل السيطرة على القبائل والحؤول دون سيطرة الإسلاميين على البلديات، فإن المحافظات هي التي تستفيد من أولى الإجراءات الهادفة إلى تحقيق اللامركزية.

في أيار ٢٠٠٩، شكّل رئيس الوزراء لجنة وزارية معنية باللامركزية فضلاً عن فريق عمل تقني حول اللامركزية، وتتمثل مهمته في وضع 'إطار استراتيجي للامركزية'، وهي الوثيقة التي ستوجه إصلاح هيكليات الإدارة دون الوطنية

الاحتياجات إلى المستوى الوزاري. تقوم وحدات التنمية المحلية وعددها سبعون، بمساعدة الحكومة في تنمية الشؤون المحلية وتطويرها. فهي تسمح بعملية تخطيط غير ممرضة للتنمية، ولاسيما بالنسبة إلى خدمات الصحة والتعليم. ولكن تم نقل هذه الوحدات إلى وزارة الداخلية في عام ٢٠١٠ ونشأت منافسة حقيقية بين الوزارات الثلاث المسؤولة عن مشاريع اللامركزية. تتلقى وزارة التخطيط التمويل الدولي، وهي تمنى توجيه هذا التمويل نحو التنمية المحلية. أما وزير الداخلية فيترأس اللجنة الوزارية المشتركة المعنية باللامركزية ومنذ عام ٢٠١٠ وحدات التنمية المحلية. قبل ذلك التاريخ، كان لوزارة التخطيط مديرية للتنمية المحلية أنشئت في عام ١٩٨٤، وهي الوحيدة التي ضمت وحدة تقنية. في عام ٢٠١٠ ظنت وزارة التخطيط والتعاون الدولي أنها ستتمكن من الحفاظ على هذه الإدارة بدعم من مؤسسة التعاون السويسري. ولكن في شهر شباط ٢٠١٣، تم دمجها مع الدائرة المسؤولة عن عملية دعم أربع جمعيات ملكية لتنمية جيوب الفقر.

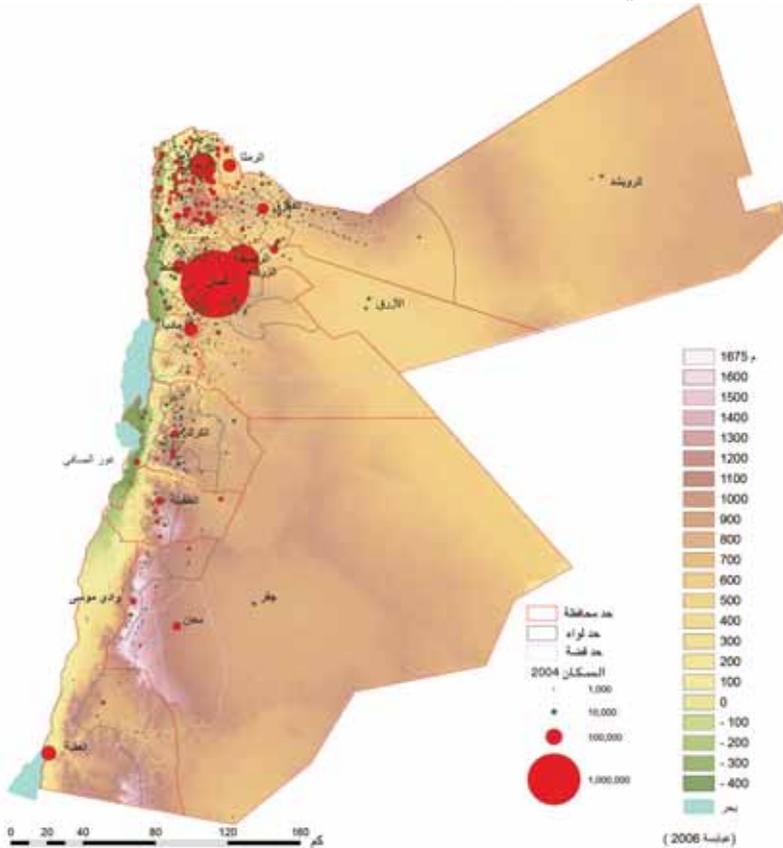
وفيما تتضخم الديون العامة، تطالب الجهات المانحة (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي) بإجراء إصلاحات جذرية، تشمل بوجه خاص إصلاح قطاع المياه واللامركزية. ولكن كما أشار المسؤول عن التنمية المحلية ضمن بعثة الاتحاد الأوروبي والمسؤول عن التنمية المحلية في وزارة الداخلية، فإن عملية تنفيذ اللامركزية هي بأهمية النتيجة أو حتى أهم منها. بيد أن المشكلة الفعلية تكمن في تثقيف الناس حول مفاهيم المواطنة، فقد اعتادوا على دولة الرفاه الاجتماعي عوضاً عن المطالبة بحقوقهم أو السعي إلى المشاركة في اتخاذ القرارات المحلية. ويرجع ذلك إلى النظام القائم الذي يسيطر بشدة على أي شكل من أشكال المعارضة، كما يعود أيضاً إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها النواب (الذين يحظون بميزانيات خاصة بهم) إذ يساعدون ناخبهم من خلال منحهم وظائف في الحكومة، ويحسنون البنية التحتية في مناطقهم وقرب منازلهم (الطرق، وإنارة الشوارع، وتواتر جمع النفايات المنزلية)، وأحياناً من خلال تسهيل تملك الأراضي العامة بأسعار بخسة بالتآمر مع رؤساء البلديات.

ينص الاتفاق المالي الذي عقد مع الاتحاد الأوروبي للمساعدة في التنمية المحلية على إعادة إحياء لجنة وزارية مشتركة معنية باللامركزية، فضلاً عن إنشاء وحدات لدعم السياسات ضمن المحافظات مع تعيين موظفين حكوميين فيها.^٩ لكن المشكلة هي أن المحافظين لا يتمتعون بأي استقلالية مالية، وهم يعتمدون على وزارة الداخلية في أي قرار ذي صلة بالتنمية المحلية. ولا يمكنهم إدارة صناديق التنمية المحلية. في الواقع، أرادت الحكومة الذهاب أبعد من ذلك عن طريق إنشاء صناديق للعمل والتنمية ضمن البلديات لتمويل المشاريع الصغيرة (صندوق التشغيل والتنمية، ٤٠٪ من المشاريع دون ٧٥٠٠ دينار أردني). ولكن البلديات وجدت صعوبة في إدارة 'مشاريعها الإنتاجية'، كما أقفلت معظم المصانع التي يمولها الاتحاد الأوروبي (كما في الكرك). وفقاً للاتحاد الأوروبي، ينبغي أن تكون من مسؤولية وزارة التخطيط والتعاون الدولي وليس وزارة الشؤون البلدية.

٣ الهيكل الإداري للمحافظات

إن الهرمية الإدارية الموروثة عن الإمبراطورية العثمانية والمتمثلة بلواء مقسّم إلى نواحٍ، انتقلت في القرن العشرين إلى مستوى أعلى هو مستوى المحافظة، بينما تحوّلت النواحي تدريجياً إلى أفضية. في القرن السادس عشر، كان لواء عجلون الكيان الإداري الأكثر اكتظاظاً بالسكان في الأردن، حيث كان يتبع ولاية دمشق، وكان مقسماً إلى عدة نواحٍ (كورا، عجلون، بني علوان، بنو الأعصر، بنو جهما، بنو كنانة) وباتجاه الجنوب نواحي السلط والكرك وجبل الكرك والشوبك. في عهد التنظيمات، تم إنشاء قضاءين في عجلون (بإدارة متصرفية حوران) والسلط، ثم في عام ١٨٩٢ الكرك والطفيلة ومعان (بإدارة متصرفية البلقاء). في عام ١٨٩٥، تم إنشاء متصرفية الكرك التي أصبحت تضم قضاء السلط المفصول عن حوران وقضاء الطفيلة ومعان (Rogan 2002). في أوائل القرن العشرين، حلت عبارة سنجق محل عبارتي الولاية والمتصرفية، وأصبح شرق الأردن تحت إدارة سنجق حوران وسنجق معان (عباسة، ٢٠١٣).

٢٠٤ خريطة ١-٤ توزيع السكان في الأردن عام ٢٠٠٤



المصدر أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣.

حتى عام ١٩٨٥، كان الأردن يضم خمس محافظات: إربد والبلقاء وعمان والكرك ومعان الموروثة عن الهياكل الإدارية العثمانية السابقة (باستثناء عمان التي أنشئت في زمن الاستقلال في ١٩٤٦). آنذاك بلغ عدد السكان ثلاثة ملايين نسمة، كان يعيش الثلثان منهم في محافظتي عمان (١,٥ مليون) وإربد (٧٢٥ ألفاً) (الجدول ٤-١). في عام ١٩٨٥، تم إنشاء ثلاث محافظات جديدة من خلال تقسيم المحافظات السابقة لإحداث توازن مع عمان والزرقاء وإربد، حيث تركّز اللاجئون الفلسطينيون، ولخلق فرص عمل في الشرطة والإدارة. تم تقسيم عمان إلى محافظتي عمان (مليون نسمة) والزرقاء (٤٢٥ ألفاً) وإربد إلى محافظتي إربد (٦٣٢ ألفاً) والمفرق (٩٣ ألفاً)، والكرك إلى محافظتي الكرك (١١٢ ألفاً) والطفيلة (٣٧ ألفاً) (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦). ولكن في حين أن الزرقاء تضم نسيجاً حضرياً مكثفاً قادراً على جذب الاستثمارات في الصناعة والخدمات، وفي حين أن المفرق كانت بمنزلة سوق مهمة باتجاه سوريا (مع مدينة الرمثا التجارية) والعراق، فإن الطفيلة المؤلفة من أربع بلدات فيها ما يزيد على ألفي نسمة، وحيث يتواجد ٦,٥٪ فقط من المنشآت الصناعية (مقابل ١٠٪ في مفرق و١٦٪ في الزرقاء في ١٩٨٥)، كانت بحاجة ماسّة إلى استثمارات من القطاعين العام والخاص. هذه التقسيمات الجديدة عكست اعتبارات سياسية أكثر منها اقتصادية (Doan 1992).

جدول ٤-١ التحضر المتنامي في الأردن وتركيز السكان من ١٩٩٤ حتى ٢٠١١

المحافظة ١٩٩٤	السكان	نسبة	السكان	نسبة	نسبة	نسبة
١٩٩٤	٢٠٠٤	٪	٢٠١١	٪	الحضر/ المجموع	الحضر/ المجموع
الأردن	٤,١٣٩,٤٥٨	١٠٠	٥,١٠٣,٦٣٩	١٠٠	٦,٢٤٩,٠٠٠	٨٣٪
عمان	١٥٦,٢٣٨	٣٨	١,٩٤٢,٠٦٦	٣٨	٢,٤١٩,٦٠٠	٩٤٪
البلقاء	٢٧٦,٠٨٢	٧	٣٤٦,٣٥٤	٧	٤١٨,٦٠٠	٧٢٪
الزرقاء	٦٣٩,٤٦٩	١٥	٧٦٤,٦٥٠	١٥	٩٣١,١٠٠	٩٥٪
مادبا	١٠٧,٣٢١	٣	١٢٩,٩٦٠	٣	١٥٦,٣٠٠	٧١٪
إربد	٧٥١,٦٣٤	١٨	٩٢٨,٢٩٢	١٨	١,١١٢,٣٠٠	٨٣٪
المفرق	١٧٨,٩١٤	٤	٢٤٤,١٨٨	٤	٢٩٣,٧٠٠	٣٩٪
جرش	١٢٣,١٩٠	٣	١٥٣,٦٠٢	٣	١٨٧,٥٠٠	٦٣٪
عجلون	٩٤,٥٤٨	٢	١١٨,٧٢٥	٢	١٤٣,٧٠٠	٧٦٪
الكرك	١٦٩,٧٧٠	٤	٢٠٤,١٨٥	٤	٢٤٣,٧٠٠	٣٥٪
الطفيلة	٦٢,٧٨٣	٢	٧٥,٢٦٧	٢	٨٧,٥٠٠	٧١٪
معان	٧٩,٦٧٠	٢	٩٤,٢٥٣	٢	١١٨,٨٠٠	٥٥٪
العقبة	٧٩,٨٣٩	٢	١٠٢,٠٩٧	٢	١٣٦,٢٠٠	٨٦٪

المصدر: تعداد المساكن والسكان ١٩٩٤ و ٢٠٠٤، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠١١.

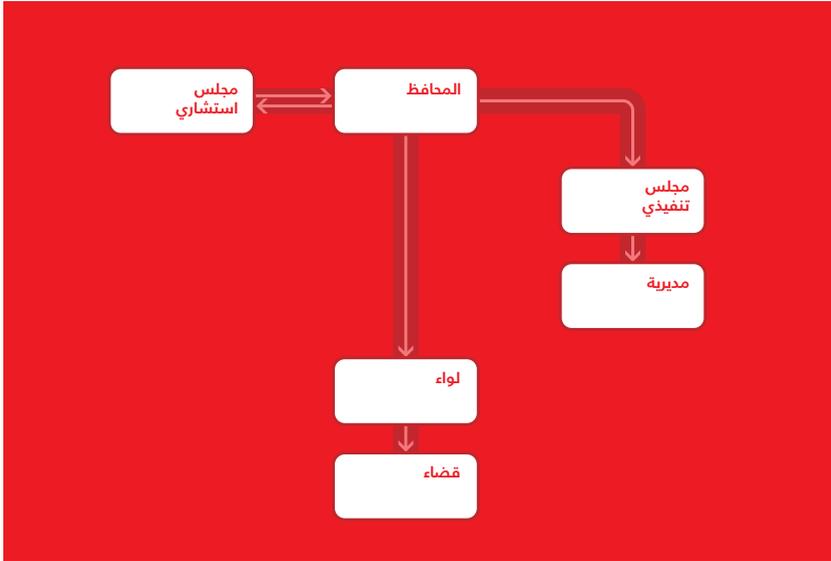


المصدر أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣.

في عام ١٩٩٤، بعد أن أعلن الملك حسين عن أولى عمليات إرساء اللامركزية، جرى إدخال تقسيمات جديدة مع إنشاء أربع محافظات هي مادبا (مدينة زراعية وصناعية مزدهرة)، وجرش (تتمحور حول تنمية السياحة في المدينة القديمة)، وعجلون (لإدارة التنمية السياحية المتصلة بمحميتها الطبيعية) والعقبة (الميناء الوحيد في البلاد الذي يشهد ازدهاراً اقتصادياً منذ الثمانينيات ومع تراجع الموانئ اللبنانية). وما يبرّز هذه التشكيلات الجديدة هي الرغبة في تعزيز التنمية الاقتصادية في الكيانات المستحدثة. فمنذ إصلاحات عام ١٩٩٤ ومنذ خطاب الملك في عام ٢٠٠٢، تقرر تعزيز دور المحافظات لغرض اللامركزية (عدم التركيز). وقد منحت ميزانيات عالية، مع إعطاء الأولوية للبعد الأمني.

يدير المحافظات محافظون يعيّنهم مجلس الوزراء بناء على توصية رئيس الوزراء، وفقاً لدستور العام ١٩٥٢ ونظام التشكيلات الإدارية رقم ٤٧ الصادر عام ٢٠٠٠. المحافظات هي في أعلى التسلسل الهرمي المحلي. وتضم كل محافظة مجلسين؛ مجلساً استشارياً وآخر تنفيذياً. لعلّ أبرز تحدّي اللامركزية هو دمج جميع رؤساء البلديات وممثلي المجتمع المدني ضمن المجلس الاستشاري.

رسم بيان للهيكل الإداري للمحافظات الأردنية



المصدر المؤلف

- المحافظ هو أعلى سلطة تنفيذية إذ يمثّل الدولة ضمن المحافظة. ويكمن دوره في ضمان الحفاظ على النظام العام والأمن والقانون. وهو مدعو للإشراف على سير أجهزة الدولة في المحافظة. في عام ٢٠٠٨، أوكلت إلى المحافظين مهمة جديدة تتمثل في تنسيق التنمية الاقتصادية ضمن نطاق ولايتهم. فمّن واجبهم تهيئة البيئة المواتية للاستثمار (بدون تأدية دور مباشر في تنفيذ السياسة الصناعية أو الخدماتية). منذ العام ٢٠٠٨، هم يشرفون على أنشطة مجالس التنمية المحلية (وحدات تنمية المحافظة). ولكن استقلاليتهم المالية محصورة بمئة ألف دينار أردني (١٤٢ ألف دولار أمريكي) منذ عشرين عاماً، وبعد ذلك كل قرار يتخذونه بشأن الموازنة يجب أن تصادق عليه وزارة الداخلية (El-Mensi and Romeo 2009, 6).
- تعمل الوزارات كلها (باستثناء وزارتي الدفاع والخارجية) على المستوى دون الوطني من خلال مديرياتها. هذه الوحدات الموزعة/غير المركزية تكتفي بتطبيق سياسات وزاراتها (مع شيء من الاستقلالية) لكنها عاجزة عن تحمّل أي مسؤولية مهما كانت. في شباط ٢٠٠٨، أصدر رئيس الوزراء توجيهاته لتفويض مزيد من المهام لرؤساء المديريات المحلية التابعة للوزارات، لكن هذه المهام تنحصر بأنشطة إدارية ثانوية.
- يضم 'المجلس التنفيذي' الذي يترأسه المحافظ ضمن كل محافظة رؤساء المديريات، ولاسيما تلك المسؤولة عن الخدمات العامة. هذا المجلس مسؤول عن تنسيق الخطط والبرامج والأنشطة التي تضطلع بها مديريات الوزارات. ولكن لا يملك هذا المجلس أي سلطة تنفيذية حقيقية؛ إذ إن جميع القرارات الهامة من حيث التخطيط والمشاريع والموازنة تُتخذ على المستوى المركزي في الوزارات ووزارة الداخلية (El-Mensi and Romeo 2009, 6).
- أخيراً، لكل محافظة مجلس استشاري يتألف من ٢٥ عضواً يعينهم وزير الداخلية بناء على توصية المحافظ من بين نواب المحافظة، ورؤساء البلديات الرئيسية، وغرفة التجارة والصناعة، ومنظمات المجتمع المدني. والمحافظ هو من يترأس المجلس. وينحصر دوره في نقل المقترحات إلى المجلس التنفيذي، ولاسيما بشأن الموازنة السنوية للمحافظة. هذا المجلس هو الهيئة التي تشجع المشاركة المحلية في صنع القرار داخل المحافظة، ولكن أعضائه يعيّنون تعييناً.

إذاً تفتقر المحافظات إلى التمثيل الحقيقي للسكان المحليين. فالمسؤول عن إدارة التنمية المحلية في وزارة الداخلية مدرك لذلك. وبرأيه، 'ليس الهدف من البرلمان سوى توفير الخدمات للناخبين وليس لمناقشة مصالح الجميع. لهذا السبب، شاءت الحكومة تشكيل مجالس المحافظات كي تناقش ضمنها قضايا التنمية المحلية. ولكنّ الحقوقيين يتناقشون منذ ثلاث سنوات حول طرق انتخاب تلك المجالس، دون أن تتحقق أي نتائج حتى الآن لأنه تم إعطاء الأولوية لإصلاح النظم الانتخابية التشريعية والبلدية في تشرين الثاني ٢٠١١' بما أن النواب لهم موازانات خاصة بهم، فهم يقدمون الخدمات لرؤساء البلديات ولذلين ساندهم

في حملتهم. يجدون لهم الوظائف، ويسهلون دخولهم إلى الجامعة (على أساس الحصص المخصصة لأولاد العسكريين والبدو والذين يعيشون في المناطق المحرومة). والأهم من ذلك هو أنهم يسهلون بيع الأراضي الخاصة بأسعار منخفضة. وتجدر الإشارة إلى أن رؤساء البلديات هم في قلب شبكات الزبائنية هذه، حيث هم نقطة الوصل بين النواب وزعماء القبائل المحليين.

٤ تراجع سلطة البلديات منذ العام ١٩٥٥

أنشئت البلديات في الأردن بعد القانون العثماني حول البلديات الصادر عام ١٨٧٧ في المدن الرئيسية في لواء عجلون التي كانت تتألف من سلط، وعجلون، وكرك وإربد (WB, MoT 2005, 5). أول بلدية تم إنشاؤها في عام ١٨٨١ كانت إربد. وتأسست بلدية عمان في عام ١٩٠٩ عندما كانت المدينة مركزاً للحامية الشركسية الواقعة على طريق الحج. وحتى قيام إمارة شرق الأردن، كان للبلديات سلطة كاملة على أراضيها. منذ تأسيس إمارة شرق الأردن عام ١٩٢١ وأول دستور لها عام ١٩٢٨، تم تعديل الإطار القانوني للبلديات عدة مرات (في عام ١٩٢٥، ١٩٥٥، ١٩٨٢، ٢٠٠٢، ٢٠٠٧، ٢٠١١).

صدر أول قانون للبلديات في عام ١٩٢٥، تلته أول انتخابات بلدية. ثم بعد ثلاث سنوات من اعتماد الدستور عام ١٩٥٢، أقرّ قانون البلديات رقم ٤٩ في عام ١٩٥٥، فأسس لمستوى إداري جديد، وأصبحت البلدية تابعة لوزارة الشؤون البلدية. البلدية هي شخصية قانونية، وفقاً للمادة ٥ من قانون البلديات لعام ١٩٥٥، كل بلدة يزيد عدد سكانها على ٢,٥٠٠ نسمة يحق لها إنشاء بلديتها الخاصة أو الانضمام إلى البلدية المجاورة. وقد تم رفع هذا الرقم إلى ٥,٠٠٠ نسمة في عام ٢٠٠١. ويجب على مجلس الوزراء التحقق من أن غالبية السكان المحليين يرغبون في ذلك. ثم يرسم حدود البلدية ويحدد عدد المرشحين وتاريخ انتخابهم من قبل الشعب. ويملك مجلس الوزراء السلطة لتعديل أي حدود للبلدية أو المجالس القروية، أو دمج البلديات أو تقسيمها. وبموجب هذا القانون، يتم انتخاب رئيس البلدية وأعضاء المجلس البلدي مباشرة عبر الاقتراع العام لمدة أربع سنوات. وتحدد الحكومة عدد أعضاء المجلس البلدي وفقاً لحجم البلدية، فقد يتراوح العدد بين ٦ و ١١ عضواً فضلاً عن رئيس البلدية. ويسمح القانون لوزير الشؤون البلدية بتأجيل الانتخابات لمدة ستة أشهر كحدّ أقصى. وهو يتيح حلّ المجالس البلدية، كما حدث في الأول من آذار ٢٠١١، لفترة غير محددة أقصاها عامان. أخيراً، ووفقاً لحكم عرفي يعود تاريخه إلى عام ١٩٥٥ ولم يتم تطبيقه منذ الاستقلال، يحق لوزير الداخلية تعيين شخص أو شخصين في المجلس البلدي إذا رأى أن بعض الفئات المعينة من السكان لم تكن ممثلة (WB, MoT 2005, 5).

يذكر رئيسا بلديتي الزرقاء ومادبا - اللذان تم اللقاء بهما في حزيران ٢٠١٣ - كيف أن هذا القانون الصادر عام ١٩٥٥ والمستوحى من النموذج البريطاني كان تقدماً، حيث أعطى سلطات حقيقية للبلديات. وفقاً لقوانين البلديات المتعاقبة، يجب على هذه الأخيرة أن تعمل بشكل مستقل، فتحصل ضرائبها وتدير خدماتها بمفردها. لكن وُضعت تدريجياً تحت سيطرة الحكومة المدعومة للموافقة على جميع

المشاريع والنفقات. وقد أتت الأزمة المالية وغياب الموظفين المؤهلين لتبرير فقدان الاستقلالية الذاتية. وكما سنرى، هذا يعود أيضاً إلى طريقة تحصيل الرسوم والضرائب المحلية سواء من قبل البلدية أو الحكومة.

يقيم ٨٢٪ من سكان الأردن في المدن، ونصف هؤلاء تقريباً يقيمون في عمان - الرصيفة - الزرقاء (٢,٩ مليون من أصل ٦,٥ ملايين في عام ٢٠١٠). تُعتبر المناطق الحضرية، وبالتحديد المدن الكبيرة أي عمان والزرقاء وإربد، مشبوهة كونها تضم الأغلبية الساحقة من السكان الذين يتم التساؤل باستمرار عن مدى ولائهم للمملكة الهاشمية، بدءاً من مخيمات اللاجئين الفلسطينيين (على الرغم من أنهم يحملون الجنسية الأردنية منذ عام ١٩٤٩). هؤلاء الناس يصوّت غاليبتهم لمصلحة الإسلاميين، ويؤيدون المجموعات السلفية في الزرقاء وعمان.

في حين أن الأحكام العرفية الصادرة في عام ١٩٥٧ قد حظرت الأحزاب السياسية وجمّدت الحياة البرلمانية، تواصلت عملية تنظيم الانتخابات البلدية بشكل طبيعي، فكان السكان ينتخبون أعضاء المجالس البلدية الذين كانوا يصوّتون بدورهم لتعيين رئيس البلدية، وذلك من عام ١٩٥٥ حتى ١٩٩٥. وفقاً لقانون البلديات الصادر عام ١٩٥٥، المواطنون الذكور الذين يزيد عمرهم على ٢١ عاماً وحدهم يمكنهم أن يتخبوا ويترشحوا. إلى أن صدر في عام ١٩٨٢ قانون جديد للبلديات، أعطى المرأة الحق في التصويت وترشيح نفسها للانتخابات البلدية. وتم تخفيض سن الإقتراع إلى ١٩ عاماً للمواطنين جميعهم. وفي عام ١٩٩٠، نجحت الأميرة بسمة بن طلال في سعيها للمطالبة بتعيين ٩٩ امرأة ضمن المجالس البلدية. ولكن تمّ الانتظار حتى انتخابات عام ١٩٩٥ حيث انتخبت عشر نساء (من أصل خمس عشرة امرأة مرشّحة) في المجالس البلدية، بينهن رئيسة بلدية واحدة. وفي انتخابات عام ١٩٩٩، تم انتخاب ثماني نساء. في عام ٢٠٠٧، خصّ التعديل الذي أدخل على قانون البلديات المرأة بعشرين في المئة من المقاعد بعد أن أصبحت متواجدة في المجالس البلدية. وفي الانتخابات التي نظمت في ٢٧ آب ٢٠١٣، تم رفع هذه الكوتا إلى ٢٥٪ من المقاعد (تعديل على قانون البلديات ٢٠١١).

في عام ١٩٩٤، صدر تعديل على قانون البلديات، أعطى الناخبين الحق في انتخاب رؤساء البلديات مباشرة، باستثناء عمان حيث يعيّن رئيس الوزراء رئيس البلدية ونصف أعضاء المجلس البلدي. وتم تخفيض سن الاقتراع إلى ١٨ سنة، مع توسيع القاعدة الانتخابية. بعد فوز الإسلاميين في الانتخابات البلدية في إربد والزرقاء والرصيفة والطفيلة في عام ١٩٩٩، وبينما بدأ عدد كبير من المعارضين الإسلاميين بملء المجالس البلدية، تم سنّ قانون جديد للبلديات في عام ٢٠٠١، من خلاله يعيّن الملك رؤساء بلديات جميع المدن ونصف أعضاء المجالس البلدية. تم تطبيق هذا القانون في عام ٢٠٠٣ خلال الانتخابات البلدية التي قاطعها حزب جبهة العمل الإسلامي. وفي حين أنّ هذا القانون يتعارض مع التمثيل الديمقراطي، ما يثير الدهشة هو أن مهندسين ومخططين مدنيين ضمن البلديات قد دعموا هذا القانون، كانوا صدى لموقف الحكومة الذي يدعي بأن هذا النظام يحرص على وجود الموظفين الأكفاء في المجالس البلدية،

وليس فقط ممثلو المصالح القبلية الضيقة. ولكن كان القصد منه أساساً الحد من وصول الإسلاميين إلى المجالس البلدية. في تموز ٢٠٠٧، وفي حين كان السكان يحتجون على التنازل المفرط عن الأراضي العامة لمصلحة المستثمرين الأجانب في عمان، وفيما أشار تقرير صادر عن ديوان المحاسبة إلى أن تعيين رؤساء البلديات وأعضاء المجالس لم يساعد في تحسين الوضع المالي للبلديات، تم تعديل قانون البلديات مرة أخرى. وبعد ذلك، أصبح انتخاب جميع رؤساء البلديات والمجالس البلدية بالاقتراع المباشر، باستثناء بلدية عمان الكبرى حيث يتم تعيين رئيس البلدية ونصف أعضاء المجلس عوضاً عن انتخابهم. وقد ترافق هذا التغيير في نظام الاقتراع مع الكثير من المخالفات، بينها شراء الأصوات وحشو صناديق الاقتراع. ولأن العسكريين مٌنحوا الحق بالتصويت لأول مرة، نقلت الحكومة حافلات مليئة بالجنود كي يصوتوا لمصلحة المرشحين المواليين للنظام في جميع أنحاء البلاد. واحتدّ التنافس بين القبائل وضمن المجموعات القبلية على تلك المقاعد البلدية لضمان الوصول إلى الموارد المالية والعقارية.

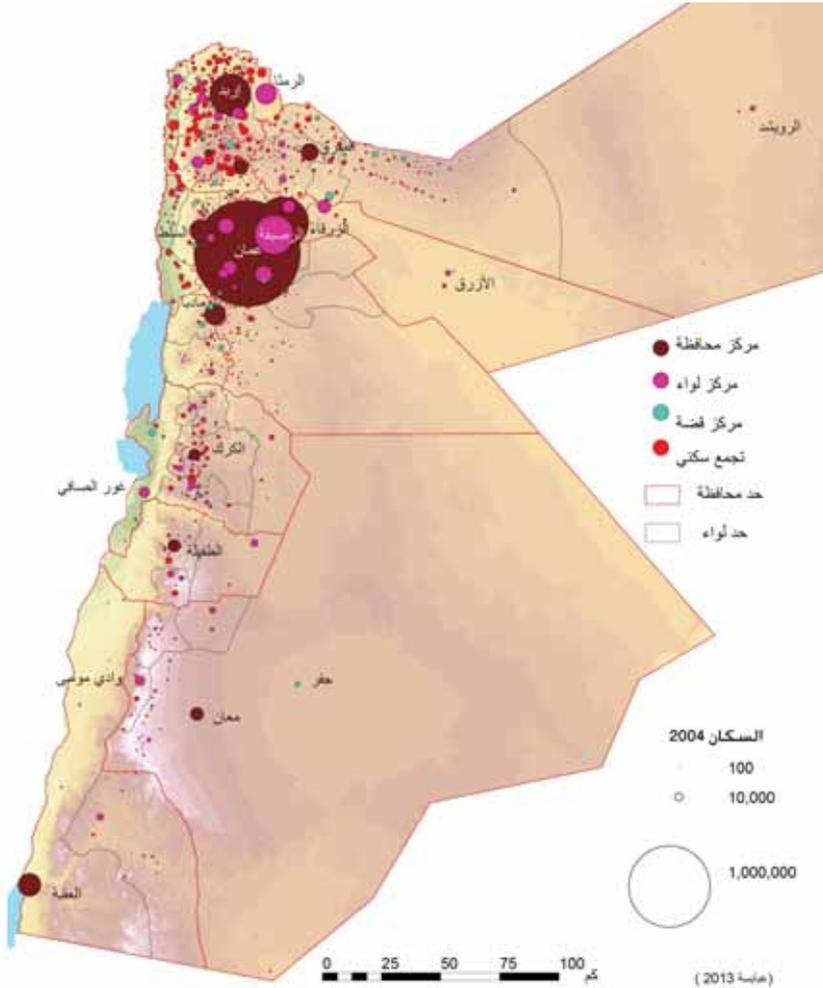
مع بداية الربيع العربي، تم تأجيل الانتخابات البلدية التي من المفترض أن تُقام كل أربع سنوات. وفي الأول من آذار ٢٠١١، تمّ استبعاد جميع رؤساء البلديات المنتخبين، وقام مجلس الوزراء بتعيين رؤساء آخرين مكانهم. بعد ذلك جرى تعديل قانوني انتخاب البرلمان والبلديات. وبين أيلول وتشيرين الثاني ٢٠١١، خرجت عشرات المظاهرات في جميع أنحاء البلاد، مع قطع الطرقات ومدخل البلديات للمطالبة بإعادة إنشاء البلديات التي ألغيت في عام ٢٠٠١ ضمن عملية الاندماج التي اقترحها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي هذا السياق، تم تعديل قانون البلديات في أيلول ٢٠١١ وهو ينص على أن يتم رفع كوتا ٢٠٪ المخصصة للمرأة منذ عام ٢٠٠٧ إلى ٢٥٪ وأن يتم رفع حصة البلديات من الضرائب على الوقود من ٦٪ إلى ٨٪. ويتضمن القانون المادة الخامسة - متنازعاً عليها - مفادها أن أي بلدية تضم أكثر من خمسة آلاف نسمة تستطيع الانشقاق إذا وافق نصف أعضائها على ذلك، والانفصال عن البلدية التي صُمّت إليها في عام ٢٠٠١. نجحت الحكومة في تهدئة كل هذه التطلعات بالقول بضرورة إجراء دراسة معمّقة ستستغرق خمس سنوات، فضلاً عن الحاجة إلى ميزانيات كبيرة لإعادة إنشاء المباني وإعادة تخصيص الميزانيات للموظفين الجدد. وفي هذا السياق، تم تأجيل الانتخابات البلدية المزمع عقدها في عام ٢٠١١ حتى ٢٧ آب ٢٠١٣.

٥ دمج البلديات في عام ٢٠٠١

ارتفع عدد البلديات من تسعين بلدية في عام ١٩٧٩ إلى ٢١٤ عام ١٩٩٤، وانتقل عدد القرى من ٢٤٥ قرية في عام ١٩٨٠ إلى ٣٨٢ في عام ١٩٩٤، أي وحدة إدارية محلية لكل عشرة آلاف نسمة أو أقل (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦). توجد أربع فئات من البلديات: تلك التي تشكّل مركز المحافظة (إحدى عشرة بلدية بالإضافة إلى بلدية عمان الكبرى، الفئة الأولى)، تلك التي تشكّل مركز اللواء أو التي تجاوز عدد سكانها خمسة عشر ألف نسمة (الفئة الثانية)، وتلك التي هي

مركز القضاء أو يتراوح عدد سكانها بين خمسة آلاف وخمسة عشر ألف نسمة (الفئة الثالثة)، وفئة رابعة تشمل جميع البلديات الأخرى (الخريطة ٤-٣). بين العام ١٩٥٥ و ٢٠٠١، كان الأردن يضم 'مجالس قروية' أنشأها القانون رقم ٥ الصادر عام ١٩٥٤ لإدارة أي محلة قبلية أو قرية دون ٢,٥٠٠ نسمة. كانت مواردها محدودة جداً، وكان المحافظ يعيّن رؤساء المجالس القروية وجميع أعضائها (بين ثلاثة وأحد عشر) وكانت كل القرارات تحتاج إلى موافقته.

خريطة ٤-٣ خريطة بكل فئات البلديات للعام ٢٠١٣



المصدر: أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣.

وقد أظهرت دراسة أجرتها وزارة الشؤون البلدية في التسعينيات حجم الأزمة المالية التي تعاني منها البلديات التي استخدمت عدداً ضخماً من الموظفين، من أجل تلبية مصالحي مجموعات معينة من السكان. ووفقاً لهذه الدراسة، بلغ عدد موظفي البلديات ستة عشر ألف شخص، أي موظف واحد لكل ٣٦٨ مواطناً (مركز الدراسات الاستراتيجية ٢٧: ٢٠٠٤). ٨٦٪ منهم لا يحملون شهادة الدراسة الثانوية و٤،٤٪ فقط يحملون شهادات جامعية. وبين عامي ١٩٩٤ و٢٠٠٠، ارتفع عدد موظفي البلديات بنسبة ٧٪ (إدارة الموارد البيئية ٨: ٢٠٠٦). وكانت ١٢٦ بلدية (٤٩٪) قادرة على دفع الأجور وتوفير الخدمات الأساسية، ولكن ١٠٤ بلديات (٣٢٪) كانت غير مستقرة مالياً، إذ كان دخلها بالكاد يسمح لها بدفع أجور الموظفين من غير تمكينها من توفير الخدمات البلدية المطلوبة، كما أن ٦٢ بلدية (١٩٪) كانت عاجزة عن دفع الرواتب أو تقديم الخدمات (إدارة الموارد البيئية ٦: ٢٠٠٦). وفي عام ٢٠٠٠، حوّلت الحكومة اثني عشر مليون دينار أردني (أي سبعة عشر مليون دولار أمريكي) بالإضافة إلى ثلاثين مليون دينار أردني (أي ثلاث وأربعون مليون دولار أمريكي) من الضرائب على الوقود والممتلكات لتسديد ديون البلديات.

في عام ٢٠٠١، أعلن وزير الشؤون البلدية ورئيس بلدية إربد سابقاً، عبد الرزاق طبيشات، تخفيض عدد البلديات من ٣٢٨ إلى ٩٩ بلدية وإلغاء جميع المجالس القروية. فقد تمّ دمج البلديات وفقاً لقربيها الجغرافي ومواطن التشابه بينها، ولكن دون أن يتم إجراء أي دراسة مسبقاً. وكان الهدف خفض تكاليف التشغيل والإدارة المتضخمة (Malkawi 2002). وأعيدت جدولة ديون البلديات لدى بنك تنمية المدن والقرى. وتمّ وقف استخدام موظفين في البلديات لأن البند الرئيسي للإنفاق (٥٥٪ من مجموع الميزانية) كان دفع رواتب عدد كبير من الموظفين غير المؤهلين. وقررت الحكومة المركزية مضاعفة نسبة تحويل الضرائب على الوقود المخصصة للبلديات وقد ارتفعت من ٣٪ إلى ٦٪. وكتعويض عن فقدان الوظائف، تم تعيين ٧٦٢ مهندساً وموظف بلدية رفيعي المستوى، مهمتهم الأساسية خفض الإنفاق بنسبة ٢٠٪ (وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦).

وكان الهدف من دمج البلديات إيجاد حل لمشكلة الإعسار، مع تشجيع مشاركة أكبر من قبل الشعب وتحسين الخدمات. وكان لا بدّ من وضع القبائل في حالة تنافسية بحيث لا تعود الخدمات بالفائدة فقط لهذه الفئة أو تلك. وبرأي أستاذة العلوم السياسية جانين كلارك (٢٠٠١)، يبدو أن تخفيض عدد البلديات قد أجبر القبائل على بناء تحالفات خارج دوائر التضامن المعتادة وزاد التفاوت في عملية التزويد بالخدمات.^١

شهدت بلديات الفئتين الثالثة والرابعة على انخفاض في أعدادها، فانتقلت من ٦٣٪ إلى ١٣٪ في عام ٢٠٠١، في حين أن عدد البلديات الكبرى من الفئتين الأولى والثانية انتقل من ٩،٥٪ إلى ٥٤،٤٪ (المجموع الجدول ٤-٦).

١. مع الدوائر الانتخابية الأكبر حجماً وبالتالي تزايد عدد الناخبين، حتى القبائل الكبيرة غالباً ما تعجز عن تأمين ما يكفي من الأصوات للحصول على مقعد في المجلس بدون التحوّل إلى خارج القبيلة. لذا فقد ولد الاندماج حالة من التنافسية والتحالفات المتزايدة. ونتيجة لذلك، أصبحت الخدمات أكثر تركيزاً ومركزية، إما نتيجة للتخفيف القبلي أو العشائري (أولئك الذين يهيمنون على مجلسي أو نتيجة للجغرافيا) أو اللتين معاً (Clark 2011).

نوع البلديات الفئة	السكان	قبل الدمج عام ٢٠٠١ عدد البلديات	النسبة المئوية من المجموع	بعد الدمج عام ٢٠٠١ عدد البلديات	النسبة المئوية من المجموع
٤	٢,٥٠٠ أو أقل	١٠٣	٣١٪	٦	٦٪
٣	٢,٥٠٠ - ٥,٠٠٠	١٠٥	٣٢٪	٧	٧٪
٢	٥,٠٠٠ - ١٥,٠٠٠	٨٩	٢٧,٥٪	٣٢	٣٢,٣٪
١	١٥,٠٠٠ وما فوق	٣١	٩,٥٪	٥٤	٥٤,٥٪
	المجموع	٣٢٨	١٠٠٪	٩٩	١٠٠٪

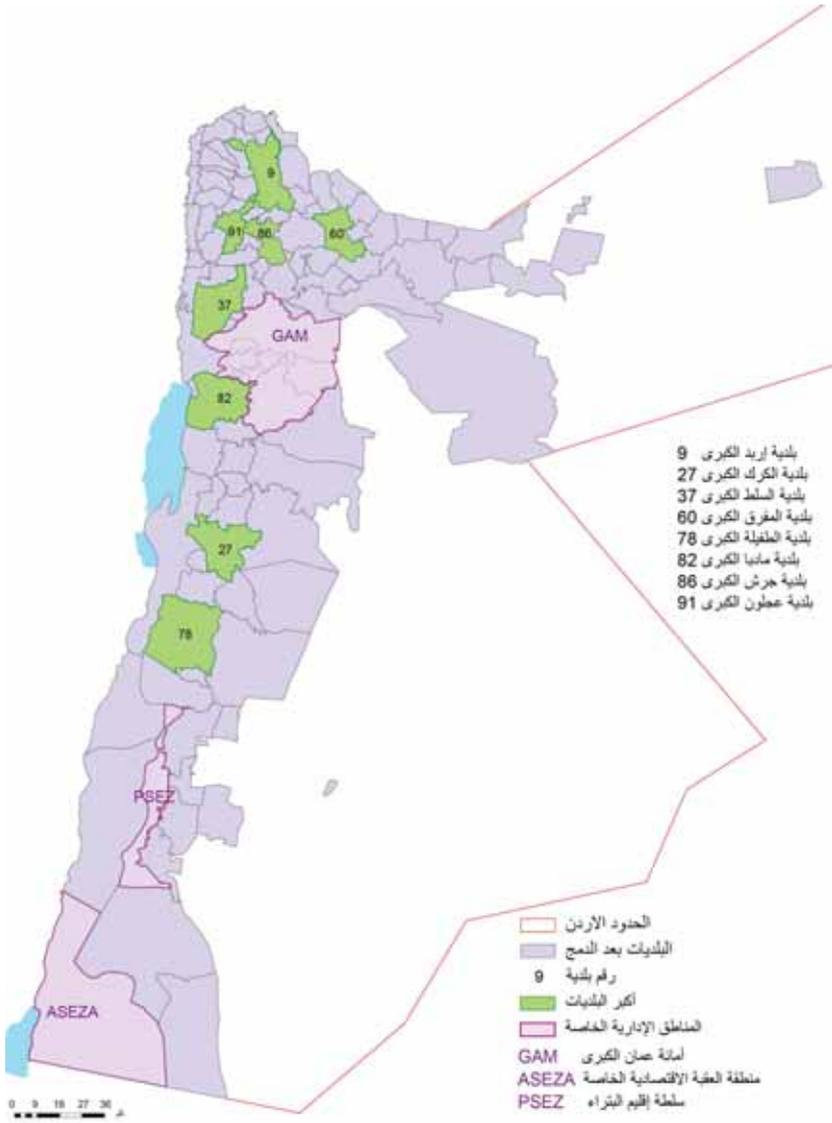
المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦، دراسة تقييمية لمجالس الخدمات البلدية المشتركة، ادارة الموارد البيئية، ص ١٠.

تجمع الخريطة ٤-٤ المسار الذي مرّت به ٩٩ بلدية بعد إصلاح العام ٢٠٠١، بالإضافة إلى عملية التوسيع القصى لبلدية عمان الكبرى بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١. وهي تشير أيضاً إلى المناطق الاقتصادية الخاصة المتمثلة بالعقبة والبتراء اللتين يديرهما مكتب رئيس الوزراء. وتشير أخيراً إلى توسيع أكبر ثمانى بلديات هي إربد، وعجلون، وجرش، والسلط، ومادبا، والمفرق، والكرك، والطفيلة التي تم إنشاؤها جميعاً في عام ٢٠٠١. وتشهد الرصيفة والزرقاء أكبر كثافة سكانية مع وجود ما بين ١,٥٠٠ و ٦,٠٠٠ نسمة للكيلومتر الواحد. وتليها عمان، وإربد والبلديات المحيطة، وهي إربد الغربية ونيو مزار، والشونة الشمالية والشونة الوسطية وهما ذات أحجام صغيرة. بعض أحياء عمان فيها كثافة سكانية تزيد على ٣٢,٠٠٠ نسمة للكيلومتر المربع (٣٢٠ نسمة/هكتار).

بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١، ضاعفت بلدية عمان الكبرى حجمها من خلال دمج ست بلديات واقعة جنوب المدينة. وهكذا، انتقل عدد البلديات من ٩٩ بلدية إلى ٩٣ في عام ٢٠٠٧. ولكن خلال الربيع العربي، استعادت تلك البلديات الست استقلاليتها، لسوء حظ السكان الذين يشتكون من انخفاض نوعية الخدمات. ومنذ تشرين الثاني ٢٠١١، أصبح الأردن يضم مئة بلدية.

‘قبل حصول الدمج في عام ٢٠٠١، كانت مواردنا المالية أفضل. كانت فكرة الاندماج جيدة ولكن التنفيذ كان خاطئاً؛ لأن رؤساء البلديات أعطوا الأفضلية وميّروا المدن التي تعود إليها أصولهم. ونتيجة لذلك، يجري توزيع الخدمات بشكل أسوأ من ذي قبل. فضمن البلدية المندمجة، تم تفضيل بعض المناطق على مناطق أخرى. وجرى إهمال البلديات الموجودة على الأطراف. نحن بحاجة إلى لامركزية في الخدمات داخل البلديات. فرؤساء البلديات يديرون مدنهم وكأنها مزارع خاصة بهم.’ (رئيس بلدية الزرقاء بالوكالة، ٤ حزيران ٢٠١٣).

خريطة ٤-٤ خريطة تقطيع الأراضي إلى بلديات في عام ٢٠٠٧



المصدر: أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣.

نستخلص مما سبق بأن الأردن، هذا البلد الصغير الذي تسوده المركزية، والذي يتلقى مساعدات تنموية ضخمة، يخضع لديناميات كثيرة متضاربة. الدينامية الأولى هي التحضر المتزايد الذي يترافق مع تعزيز ثقل المدن الكبرى، حيث تعيش غالبية اللاجئين الفلسطينيين الذين تحولوا إلى مواطنين في عام ١٩٤٩. وبهدف الحد من قدرتهم على التعبير عن رأيهم السياسي، صدر القانون العرفي في عام ١٩٥٧ وتم حظر الأحزاب السياسية. فتنامت الحياة السياسية داخل النقابات والجمعيات، وأيضاً خلال الانتخابات البلدية التي تم الإبقاء عليها. وسمح النظام بظهور البلديات الصغيرة التي تكاد تكون خالية من الأموال الخاصة. ومع استئناف العملية الديمقراطية في عام ١٩٨٩، أصبحت الخريطة الانتخابية وطرق التصويت مناهضة لمصالح المدن الكبرى. وقد أعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أولى مشاريع اللامركزية في عام ١٩٩٣، حيث جرى اقتراح خفض عدد البلديات التي كانت مديونيتها مرتفعة في الأصل. ومع التوقيع على معاهدة السلام مع إسرائيل في عام ١٩٩٣، أصبح الأردن يحظى بعائدات كبيرة تتألف من الهبات الأميركية المباشرة (لتعزيز جيشه الذي يمسك بالبلاد اجتماعياً) ومن برامج المعونة الضخمة التي تمويلها الأمم المتحدة والتي تشتمل على عنصر المشاركة العامة. وتراهن هذه البرامج على إعادة التوازن إلى الأراضي من خلال تعزيز المناطق الريفية الفقيرة المؤيدة للنظام، مع السيطرة في آن معاً على التعبير عن الرأي السياسي لسكان المدن الكبرى، وهم في معظمهم من أصل فلسطيني. وفي عام ٢٠٠١ حدث اندماج البلديات بشكل مفاجئ. ونص القانون الانتخابي الجديد على قيام مجلس الوزراء بتعيين نصف أعضاء المجالس البلدية. وبقي هذا القانون نافذاً حتى عام ٢٠٠٧.

وأعيد إطلاق عملية اللامركزية بمبادرة شخصية من المكلفين عام ٢٠٠٥، انطوت على إنشاء ثلاث أقاليم: الشمال والوسط والجنوب. لكنها اصطدمت بصراعات مؤسسية بين الوزارات الثلاث المسؤولة ويتجاوزات قانونية لوضع طرق التصويت من أجل انتخاب الممثلين عن الأقاليم الثلاث. وفي هذا السياق من النقاش والتحرير الاقتصادي قامت شركات بين القطاعين العام والخاص من أجل إدارة الخدمات البلدية.

ثانياً اللامركزية والنفاز إلى الخدمات

توجد مفارقة واضحة بالنسبة إلى البلديات الأردنية، إذ تتمتع بالحقوق والمسؤوليات الهامة التي نص عليها قانون عام ١٩٥٥ بصيغته المعدلة في عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١، إلا أنها جُردت تدريجياً من نفوذها بسبب عزها التقني، برأي الحكومة، عن توفير الخدمات الكثيرة التي أسندها القانون إليها. فقد منحها قانون العام ١٩٥٥ تسعاً وثلاثين صلاحية غطت حياة المواطنين اليومية بكاملها (أنظر الملحق ١)، وهي:

- التخطيط المدني، وبناء الطرق وصيانتها، وإنشاء الحدائق والأماكن العامة وصيانتها، وتنظيم حركة المرور ومواقف السيارات، وبناء الأسواق والمناطق التجارية والصناعية ومراقبتها، وإصدار رخص البناء، والمقابر، واللافات في المدن.
- توفير الخدمات الحضرية الأساسية: الماء، الكهرباء، الصرف الصحي، وجمع النفايات المنزلية.
- الصحة والنظافة العامة، وإنشاء المراكز الطبية، ومراقبة المسالخ، والرعاية الصحية على الأغذية، والوقاية من أخطار تفشي الأوبئة.
- التعليم والثقافة والرياضة (بناء المدارس والمرافق الرياضية والثقافية وصيانتها).
- تقديم المساعدة إلى ضحايا الحرائق والكوارث الطبيعية الأخرى، وبناء المآوي للمسنين.
- السلامة العامة: الوقاية من الحرائق، وتدمير المباني غير الصحية.
- تحصيل الضرائب المحلية.
- وأخيراً، في مجال الاستشارات، ينبغي الرجوع إلى البلدية إذا كانت الحكومة مسؤولة عن إحدى هذه الوظائف (WB, MoT 2005, 13).

ومنذ ذلك الوقت لم يتغير تعريف هذه الوظائف الذي يعود إلى العام ١٩٥٥. بيد أنه لا يعكس تطور الأدوار الحضرية ولا أهداف التنظيم المحلي الحالي، ولا الوظائف والقدرات التي تضطلع بها البلديات في الوقت الحاضر. إلى جانب التنظيم المدني الذي تنجزه وزارة الشؤون البلدية بالتشاور مع البلديات، تم إسناد معظم الخدمات الحضرية إلى وزارات أخرى أو شركات خاصة. وهكذا فإن وزارة المياه والري تدير المياه والصرف الصحي، أما الكهرباء فتوفرها سلطة الكهرباء الأردنية التي تستطيع إنشاء محطات الطاقة بدون إذن مسبق من البلديات، في حين أن وزارة التربية والتعليم تُعنى ببناء المدارس وإدارتها، تقوم وزارة الصحة بإدارة المراكز الطبية والمستشفيات، ووزارة الأشغال العامة تدير المباني العامة، وتدير وزارة النقل شبكات الحافلات، وأخيراً، تقوم وزارة السياحة والآثار بتنظيم المواقع السياحية وتحصيل رسوم الدخول.

وما يزيد من عمق الفجوة بين الصلاحيات التي يمنحها قانون البلديات الصادر في العام ١٩٥٥ والواقع القائم، هو أن القوانين المتتالية لم تصححها. وهكذا فإن قانوني عام ٢٠٠٧ و ٢٠١١ يسترجعان أبرز الخدمات التي تم تعديدها منذ أكثر من خمسين عاماً، دون الأخذ بعين الاعتبار عملية إسنادها إلى الوكالات الحكومية أو الخاصة. وهكذا، فإن قانون البلديات لعام ٢٠٠٧ يكلف هذه الأخيرة تسعاً وعشرين مسؤولية، ست وعشرون منها تندرج ضمن الخدمات الحضرية الأساسية: التنظيم المدني، ومعايير البناء، وصيانة شبكات المياه والكهرباء، وصيانة المجاري، والأسواق، والمطبات التجارية، والنقل، والفنادق، والأماكن العامة، والأخلاقيات والآداب العامة، ومكافحة الحرائق، والوقاية من الفيضانات، ومساعدة ضحايا الكوارث الطبيعية، والصحة العامة، والمؤسسات الرياضية والثقافية، والمقابر، والسلامة العامة، والتسوّل، والإعلانات في الأماكن العامة، الخ... أي كل ما يتصل بحياة المواطنين اليومية. البلديات مضطرة لتخصيص ميزانياتها وموظفيها لجمع القمامة، وهو بند مكلف، فضلاً عن صيانة الطرق، والإنارة العامة، وصيانة الحدائق، والساحات، والأسواق، والمقابر، وإصدار تراخيص البناء والنظافة العامة.

فضلاً عن ذلك، لا يعطي القانون البلديات الفرصة لتوجيه سياسات الخدمات التي تديرها وكالات أخرى ولا الاستقلالية الكافية كي تتمكن من التعبير عن احتياجاتها ووضع سياسات التنمية المحلية المناسبة. حتى إن البلديات غير معنية ولا تستشيرها الوكالات التي توفر الخدمات الحضرية الأساسية، ولاسيما المياه والكهرباء، الأمر الذي يؤدي إلى مشكلات في التزويد.

في مجال التنظيم المدني، يؤكد قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الصادر في عام ١٩٦٦ على مسؤوليات البلديات في التنظيم المدني، مع جعلها مسؤولية مشتركة مع 'لجنة تنظيم المدن' ووزارة الشؤون البلدية. من الناحية النظرية، المجلس البلدي مسؤول عن إعداد الخطة الرئيسية للبلديات التي تحتاج إلى موافقة مجلس التنظيم الأعلى. لكن في الواقع، وبسبب نقص الموظفين المؤهلين والمعدات، المجلس الأعلى هو من يعدّ الخطط الرئيسية التي تقرّها المجالس البلدية. وإذا شاءت هذه الأخيرة إدخال تعديلات ما، عليها إجراء معاملات طويلة بسبب المركزية (WB, MoT 2005).

تكمّن المشكلة الرئيسية في عجز البلديات عن ممارسة دورها أو تحمّل مسؤولياتها. ونتيجة لذلك، فإن معظم الخدمات الحضرية غير موفّرة بشكل جيّد، وتتنامى المدن بشكل فوضوي، ولا يتم الحفاظ على المراكز التاريخية كما أن السير على الطرقات غير منظم، مما يتسبب بالازدحام في وسط المدن خلال ساعات الذروة. وفقاً لتقرير وضعه خبراء من البنك الدولي في عام ٢٠٠٥ لصالح وزارة السياحة حول حالة الخدمات الحضرية في الأردن، يجب أن تركز الإصلاحات على تحسين قدرة البلديات على صنع القرار والتنفيذ. يجب عليها الاستجابة لمعادلة تضم الموارد المالية، والمهارات التقنية، والعلاقات مع الدولة، فضلاً عن نشاط السكان المحليين الذين سيشاركون بشكل أفضل في الشؤون البلدية (WB, MoT 2005).

أ مجالس الخدمات البلدية المشتركة

إنّ مجالس الخدمات البلدية المشتركة هي هياكل لإدارة الخدمات البلدية التي تجمع بين عدة بلديات. فقد أنشأها نظام مجالس الخدمات المشتركة رقم ١٧ الصادر عام ١٩٨٣، وفقاً للفقرة ٤١ من قانون البلديات رقم ٢٩ الصادر عام ١٩٥٥. وهي تسمح للعديد من البلديات بأن تدير معاً خدمات معينة، ولاسيما جمع النفايات المنزلية، لتحقيق اقتصادات السلم. كان عددها ٤٤ في عام ٢٠٠١، لكن تم تخفيض العدد إلى ٢١ بعد عملية الاندماج، ولكن لم تحصل أي عملية تسريح وتوزّع الموظفون على مجالس الخدمات البلدية المشتركة. وبالنسبة إلى أكبر البلديات المندمجة، تم إلغاء مجالس الخدمات البلدية المشتركة لأنه جرى توحيد البلديات التي كانت تغطيها (الجدول ٤-٣).

جدول ٤-٣ التغيير في عدد المحافظات، والبلديات، ومجالس القرى، ومجالس الخدمات المشتركة من ١٩٧٦ حتى ٢٠٠١

١٩٧٦	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	
٥	١٢	١٢	١٢	١٢	١٢	١٢	المحافظة
٩.	٣.١	٣.٤	٣١٩	٣٢٨	٣٢٨	٩٩	البلديات
٢٣٧	٣٥٤	٣٥٤	٣٥٤	٣٥٤	.	.	مجالس القرى
٧	٤.	٤.	٤.	٤.	٣٨	٢.	مجالس الخدمات المشتركة

المصدر البنك الدولي، وزارة السياحة ٢٠٠٥، المشروع الثالث لتطوير قطاع السياحة. دراسة حول إعادة تنشيط المدن الثانوية. تحليل لقطاع البلديات. الملحق ب، ص ٦، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ٢٠٠٦، ص ١٨.

لا تولي الحكومة اهتماماً كافياً بمجالس الخدمات المشتركة، والدليل على ذلك هو أن التقرير الذي أجرته إدارة الموارد البيئية لصالح وزارة التخطيط والتعاون الدولي هو الأول منذ عشرين عاماً. وتكمن ولاية مجالس الخدمات المشتركة في تشييد المباني العامة والمدارس لصالح عدّة بلديات، فضلاً عن مكاتب البريد، والمراكز الطبية، والحدائق العامة، والمسالح، والمقابر، والمدافن. ولكن كما بالنسبة إلى البلديات، اضطلعت بصلاحياتها وزارة الأشغال العامة والإسكان بالنسبة إلى المباني، ووزارة التربية والتعليم بالنسبة إلى المدارس، ووزارة الصحة عنيت بالعيادات والمستوصفات، تاركةً لمجالس الخدمات المشتركة مهمة إنشاء المطامر العامة.

فقط ١٦ مجلساً للخدمات المشتركة من أصل ٢١ يجمع النفايات، وخمسة منها لا تؤدي أي خدمة لصالح البلديات التي أنشأتها، حيث تكتفي بدفع رواتب موظفيها. ولمجالس الخدمات المشتركة عدد كبير من الموظفين الموزعين على الأقسام الإدارية، والمالية، والنقل، والاتصالات السلكية واللاسلكية، وموظفين لمطامر النفايات السائلة، والصلبة، والزراعية، وقطع الغيار (إدارة الموارد البيئية ٢٠٠٦). ويقوم كل مجلس للخدمات المشتركة بتنظيم نفسه كما يظن له. ولكن الهيكليات لا تتضمن شعبة للبحوث والتنمية، والهندسة، والصياغة المالية للمشاريع، ورسم الخرائط، ونظم المعلومات الجغرافية، والإشراف على أعمال البناء. في العام ٢٠٠٥، كان ٢١ مجلساً للخدمات المشتركة يستخدم ١,٥٢٢ شخصاً، من بينهم ٤١٩ موظفاً يعملون من خارج مجالس الخدمات المشتركة. وبين هؤلاء الموظفين، ٥٪ فقط كانوا مهندسين. في المقابل، بلغت نسبة الأجور نصف موازنات مجالس الخدمات المشتركة (إدارة الموارد البيئية ٢٠٠٦). وتعتمد هذه المجالس على وزارة الشؤون البلدية في جميع قراراتها وتجري عملية التواصل خطياً، والمعاملات طويلة ومركزية.

وكل مجالس الخدمات المشتركة وعددها ٢١ تؤدي دوراً مهماً، إذ تجمع النفايات المنزلية الخاصة بـ ٢,٤ مليون شخص أي ٤٤٪ من سكان الأردن في عام ٢٠٠٦ (إدارة الموارد البيئية ٢٠٠٦). وتمولها الحكومة بنسبة ٧٧٪ والبلديات بنسبة ١٩٪ والباقي يموله بنك تنمية المدن والقرى. إن أداء مجالس الخدمات المشتركة متفاوت جداً، إذ يرتبط بحجم البلديات التي تخدمها. توجد علاقة بين الفئات الأولى والثانية والثالثة والرابعة من البلديات وأداء الخدمات التي تقدمها مجالس الخدمات المشتركة. في حين أن متوسط جمع النفايات يتراوح بين الطن الواحد والطنين يومياً لكل موظف، يحقق مجلس الخدمات المشتركة في إربد نسبة ٧,٤ طن. وهو يضم نسبياً عدداً أقل من الموظفين، علماً أن العقبة تسجل الرقم القياسي بالنسبة إلى مجموع عدد السكان.

كان لمجلس الخدمات المشتركة في إربد عام ٢٠٠٤ ميزانية تشغيلية قيمتها ٤٥٤,٣٣٥ ديناراً أردنياً، والزرقاء ١٦٢,٢٦٤ ديناراً، ومجلس جنوب عمان (باستثناء بلدية عمان الكبرى) ٢٤٣,١٨١ ديناراً. ويوصي التقرير الذي أصدرته وزارة الشؤون البلدية بضرورة عدم وجود أكثر من مجلس للخدمات المشتركة للمحافظة الواحدة، لأنه باستثناء الزرقاء وإربد وعمان، تضم المحافظات أقل من مئتي ألف شخص. بيد أن جمع أقل من ٣٠٠ طن من النفايات في اليوم ليس مربحاً (يُكلف أكثر من المعدات اللازمة)، مع اعتبار أن الشخص الواحد ينتج كيلوغراماً واحداً في اليوم. من أصل ٢١ مجلساً للخدمات المشتركة، تسعة مجالس تجمع أقل من خمسين طناً في اليوم. ينبغي أخذ هذه التوصية بعين الاعتبار، لكن هذا لم يحصل بعد.

٢ الشراكات بين القطاعين العام والخاص

فيما كان الأردن يضع استراتيجيات للامركزية بدءاً من العام ٢٠٠٥، وضعت الجهات المانحة الدولية (الوكالة الأميركية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي) برامج للحد من الفقر وتعزيز قدرات البلديات. وتم تعزيز وحدات التنمية المحلية، وإدخال مشاريع شراكة بين القطاعين العام والخاص (Clark 2011, 359). وبدأت الحكومة تشجع على الشراكات بين القطاعين العام والخاص ابتداءً من عام ١٩٩٦. 'في عام ١٩٩٩، نُفذت أول عملية خصخصة وتحديداً في وسائل النقل العام في عمان. ومنذ العام ٢٠٠٠ تتسارع الجهود. في الثاني من تموز، تم التوقيع على قانون الخصخصة وحلت اللجنة التنفيذية للخصخصة محل وحدة التخطيط للاقتصادي وجرى تخصيص قطاع الاتصالات الأردني. وفي حين أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تمحورت في السابق حول قطاعات الكهرباء والمياه والنقل، فإن عدداً كبيراً من مشاريع الخصخصة أو الشراكات بين القطاعين العام والخاص تشمل حالياً قطاع النفايات' (Debout 2011).

في الواقع تؤدي هذه المشاريع إلى الحد من سلطة البلديات التي لم تفقد السيطرة على التزويد بالخدمات وحسب، بل عليها أحياناً تحمّل تكلفة صيانة المرافق. وفي قطاع الطاقة، يلاحظ أن تدخل القطاع الخاص لا يؤدي إلى تمكين المجتمعات المحلية، بل يضعها تحت وصاية الإدارة اللامحسورة (غير المركزة) على مستوى المحافظات (طعامه ٢٠٠٧). في ٢٠٠٩ (Verdeil 2009). ليست البلديات قوية بما فيه الكفاية للتفاوض مع المتعهدين من القطاع الخاص الذين غالباً ما يفرضون عليها تكاليف صيانة المرافق (Verdeil 2009, 310).

في عام ٢٠٠٥، باشرت وكالة التعاون التقني الألمانية برنامجاً لتنمية وحدات التنمية المحلية في ثلاث بلديات. فقد تم تعيين مهندسين ضمن وحدات التنمية المحلية تلقوا التدريب على إدارة مشاريع للتنمية في إطار برنامج التخفيف من الفقر والتنمية المحلية (٢٠٠٦ - ٢٠٠٩). وفر الاتحاد الأوروبي تدريب الأعضاء في وحدات التنمية المحلية في ١٨ بلدية (بينها البلديات الثلاث التي دربتها الوكالة الألمانية) وساعد تسع بلديات على وضع مشاريع متنوعة بطبيعتها (بناء محطة للوقود، ومعصرة للزيت، ومزرعة ورود، واستصلاح ينابيع للمياه في مواقع سياحية). والشرط هو أن يقوم الاتحاد الأوروبي بتوفير نصف الاستثمارات فقط على أن يصدر الباقي عن المجتمعات المحلية. وهكذا فعلى رئيس البلدية أن يحدد المستثمرين المحتملين، أو يكون هو نفسه رجل أعمال. بيد أن تقرير برنامج تنمية سبل العيش في الريف RLDP في منطقة الكرك، والذي أعدته وكالة التعاون الألمانية يشير إلى أن افتقار رؤساء البلديات إلى التعليم يفضي إلى عجزهم عن توليد المشاريع الإنتاجية وجذب الاستثمارات. وقد استفاد الفاعلون المحليون داخل القبائل من الفرص التي تتيحها الإصلاحات الليبرالية الجديدة لخدمة مصالحهم الزبائنية (Clark 2011, 368).

٣ الوضع الخاص بعمان والعقبة

من الناحية الإدارية، تكتسب عمان والعقبة وضع خاص. في الواقع، هاتان المدينتان لا تتبعان وزارة الشؤون البلدية ولا المحافظتين اللتين تنتميان إليهما. فالعقبة، التي يسكنها ثمانون ألف نسمة في عام ٢٠٠٤ - ونحو مئة وعشرين ألفاً في عام ٢٠١٠، لديها حالة خاصة ولاسيما أنها لا تضم إدارة بلدية، وحيث فوّضت المحافظة جميع وظائفها إلى سلطة منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة التي تحولت إلى هيئة إدارية. العقبة هي الميناء الوحيد في الأردن، وتتمتع بموقع استراتيجي على الحدود مع إسرائيل والمملكة السعودية ومصر. وقد حوّلتها الحكومة إلى مركز مهم للتنمية سواء الصناعية أو السياحية (Ababsa 2013).

بصفتها عاصمة البلاد، تشكّل عمان واجهة التنمية الأردنية، حيث مقر المؤسسات الوطنية والدولية وحيث يتركّز ٧٪ من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. وهي أيضاً مدينة تضم مجموعة كبيرة من السكان الفقراء في الأحياء العشوائية في شرق المدينة التي يسكنها مواطنون من أصل فلسطيني. وتخضع إدارة بلدية عمان الكبرى مباشرة لمكتب رئيس الوزراء الذي يشغل أيضاً منصب وزير الدفاع. أما إدارة المخيمات الفلسطينية فتخضع لوكالة الغوث التابعة للأمم المتحدة (في مجال السكن وخدمات الرعاية الصحية والتعليم والخدمات الاجتماعية) ودائرة الشؤون الفلسطينية (Al Hussein 2003). وقد شكلت المخيمات الفلسطينية على مدى أكثر من خمسين عاماً جيوباً ذات وضع إداري خاص ضمن التجمعات السكانية الأردنية، إلى أن أطلقت وكالة الإسكان والتنمية في المناطق الحضرية برامج البنى التحتية للمجتمعات المحلية في عام ١٩٩٧.

في عام ١٩٩٧، وضعت الحكومة الأردنية سياسة جديدة للحد من الفقر والبطالة، وهي الخطة الاستراتيجية الوطنية، في سياق سياسات التكيف الهيكلي التي يناهز بها صندوق النقد الدولي. وقد تشعّب منها برنامج حضري واسع حول البنية التحتية للسكان في كل من المخيمات والمناطق العشوائية. لأول مرة في تاريخ الحكومة الأردنية، جرى إدراج جميع مخيمات الأونروا العشرة والمخيمات الثلاثة التابعة لدائرة الشؤون الفلسطينية ضمن أعمال وكالة الإسكان والتنمية في المناطق الحضرية. ولكن المفارقة هي أنه في حين كانت الخدمات الحضرية تتحسن في المخيمات، تحولت هذه الأخيرة إلى أحياء مهمّشة ومحرومة، بدلاً من تمثيل النضال الفلسطيني من أجل حق العودة (Al Hussein 2011).

٤ المتطلبات الجديدة للمشاركة الشعبية

من عام ١٩٨٠ حتى ١٩٩٧، كان الأردن مرجعاً في مجال إعادة تأهيل الأحياء الفقيرة في المدن الشرقية، كونه أول دولة عربية تنفّذ السياسات التنموية التي بدأ البنك الدولي بالترويج لها في أميركا اللاتينية وآسيا، والتي تنطوي على إشراك الناس الموجودين في المناطق غير الرسمية في جميع مراحل ترميم الموثل والسماح لهم بالتملك بواسطة قروض على المدى الطويل تكفلها الدولة. ولكن منذ عملية السلام الإسرائيلية الفلسطينية (اتفاق أوسلو في أيلول ١٩٩٣ واتفاق وادي عربة في كانون الثاني ١٩٩٤)، غيرت الحكومة الأردنية من خلال

المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري أساليب التدخل في المخيمات والمناطق العشوائية في البلاد للتركيز فقط على تقديم الخدمات، مع إعطاء أولوية واضحة للمسائل الأمنية (Ababsa, Dupret and Denis 2012).

منذ خمس سنوات، أعادت بلدية عمان الكبرى النظر في مفهوم المشاركة المجتمعية في مشاريع التنمية والتنظيم. فمنذ الثمانينيات كان سكان المناطق العشوائية من المدينة ناشطين في عمليات إعادة تأهيل أحيائهم. وقد شكّل النهج التشاركي العنصر الاجتماعي للسياسات التحررية المقيدة اجتماعياً، والتي فرضتها آنذاك المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على دول العالم الثالث. وينصبُّ التركيز على فكرة قيام شراكة توافقية بين الدول والسكان تتمحور حول إبراز 'رأس المال' غير المستغل الذي تتركز به تلك الدول: رأس المال البشري والمادي والمالي، ولاسيما الاجتماعي. ولكن تبقى المشاركة محصورة بتحسين الإطار الذي تم بناؤه مع تعاون رمزي (المعلومات والمشاورات) في أفضل الحالات، ولكن لا تتحول في أي من الحالات إلى مشاركة سياسية أو شراكة حقيقية بين السلطات العامة والمواطنين (Hickey and Mohan 2008).

وبصرف النظر عن عملية إعادة تأهيل المناطق غير الرسمية، يبقى مفهوم المشاركة ضمن المؤسسات الوطنية والبلدية الأردنية محدوداً. ذلك لأن الشرط المسبق لأي مشاركة هو وجود المواطنة الكاملة وغير المتميزة.

منذ تعيينه رئيساً لبلدية عمان الكبرى في حزيران ٢٠٠٦، عمد المهندس عمر المعاني إلى تعزيز التواصل وتنظيم المناقشات حول الإعداد للخطة الرئيسية. وبين أيلول ٢٠٠٧ وآذار ٢٠٠٨، كان يتم تنظيم جلسات مدتها أربع ساعات حول مواضيع كبيرة مثل المساكن الاجتماعية، والنقل العام، والتراث. وقد ضمت إلى جانب رئيس البلدية، الوزراء المعنيين وأبرز المهندسين ومقاولي البناء، وخبراء من جميع الأطياف (من أكاديميين، ومهندسين، ومستشارين، وباحثين) وممثلين عن المجتمع المدني (من صحافيين، وناشطين نقابيين، وطلبة). ولكن يبقى أن يتم بناء ثقافة المشاركة: يُطلب منا إشراك السكان المحليين، ولكن نحن أنفسنا لا نعرف ما معنى المشاركة، باعتراف من المسؤولية عن برنامج التجديد الحضري لوسط المدينة القديم في كانون الثاني ٢٠١٠.

على الرغم من هذه المحاولات، انقطعت البلديات تدريجياً عن سكانها الذين لا تتم استشارتهم ولا يجري إطلاعهم على السياسات المتبعة. فاجتماعات المجالس البلدية تبقى مغلقة. ويفضّل السكان المحليون الذهاب مباشرة إلى الوزارة في عمان للاحتجاج على رئيس البلدية وأعضاء المجلس. وبصرف النظر عن البلديات التاريخية في مادبا، وعجلون، وجرش، والكرك، والسلط، وإربد، والعقبة، معظم البلديات حديثة العهد ولا تتمتع بثقافة العمل البلدي. قليلة هي تلك التي تنجح في إبراز القيمة التراثية والثقافة المحلية التي تميّزها، إلا إذا انضم إليها عناصر من المتعلمين الموجودين في المهن الحرة.

نستخلص مما سبق بأن البلديات تفقد من سلطتها منذ صدور قانون العام ١٩٥٥ الذي منحها مجموعة واسعة من الصلاحيات، فضلاً عن الاستقلالية المالية. ولكن مع النمو السكاني، والهجرة من الريف، وموجات اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين والسوريين حالياً، لم تعد تملك الوسائل المالية لضمان توفير الخدمات بشكل مناسب. ولا يعكس قانون العام ١٩٥٥، بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٧ و٢٠١١، التطور في الأدوار الحضرية، ولا أهداف التخطيط المحلي الحالي، ولا حتى الوظائف والقدرات التي تضطلع بها البلديات في وقتنا هذا. باستثناء التخطيط المدني الذي تنجزه وزارة الشؤون البلدية بالتشاور مع البلديات، تم تفويض معظم الخدمات الحضرية إلى وزارات أخرى وشركات خاصة. والمفارقة هي أن إدخال الشراكات بين القطاعين العام والخاص في بداية الألفية، وفي خضم موجة النيوليبرالية، زاد من تبعية البلديات. لا يعطي قانون البلديات هذه الأخيرة الفرصة لتوجيه سياسات الخدمات التي تديرها وكالات أخرى، ولا حتى الاستقلالية الكافية التي تمكنها من التعبير عن احتياجاتها ووضع سياسات التنمية المحلية المناسبة. فالوكالات التي توفر الخدمات الحضرية الأساسية، ولاسيما المياه والكهرباء، لا تشرك البلديات ولا تستشيرها، مما يؤدي إلى مشكلات في توفير الخدمات. وأخيراً، تفتقر البلديات إلى الموظفين المؤهلين، على الرغم من برامج التدريب الكثيرة التي يمولها الاتحاد الأوروبي منذ عشرين عاماً. وبصفتها ممثلة عن الأسر الكبيرة الشرق أردنية عبر البلاد، تتردد البلديات في جمع الضرائب العقارية والمهنية التي يتم تقديرها بأقل من قيمتها الفعلية.

ثالثاً الهيكليات المالية والموازنات والإيرادات

من أجل صيانة الطرق وتنظيم حركة السير، وتوفير الإنارة العامة، وجمع النفايات، وتأمين الرقابة الصحية على الأسواق والمطاعم، لدى البلديات ثلاثة مصادر للتمويل. أول مصدر لتمويل البلديات والذي يمثل أكثر من نصف الإيرادات (٥٧٪ في عام ٢٠٠٤) يأتي من تحويلات الدولة التي تحصلها من ضريبة نسبتها ٨٪ على المنتجات النفطية المكررة و٤٠٪ على بيع المركبات ومخالفات المرور. أما المصدر الثاني فهو سلسلة من الضرائب على الممتلكات، وتراخيص البناء وعقود الإيجار التجارية. وحدها البلديات الثلاث الأكبر حجماً (عمان، الزرقاء وإربد) تجمعها بنفسها. أما البلديات الأخرى فتفوض هذه المهمة إلى وزارة المالية التي تعود فتسدد المبالغ مع اقتطاع نسبة ١٠٪. وأخيراً، تقتصر البلديات من بنك

تنمية المدن والقرى، وهو بنك حكومي أنشئ في عام ١٩٨٥، وتديره وزارة الشؤون البلدية. وتحتسب هذه القروض وفقاً لحجم البلديات، ورتبتها الإدارية ودرجة مساهمتها في توليد الإيرادات (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، بنك تنمية المدن والقرى ٢٠٠٦). ولكن نمط التوزيع هذا لم يتم احترامه يوماً، حيث إن المخصصات الحكومية تجري بطريقة ميسّسة جداً لمصلحة المدن التي يأتي منها أبرز الوزراء والنواب (الرك، مادبا، المفرق، جرش، السلط).

١ | توزيع المخصصات الحكومية

١.١ | الضريبة على الوقود والمنتجات النفطية

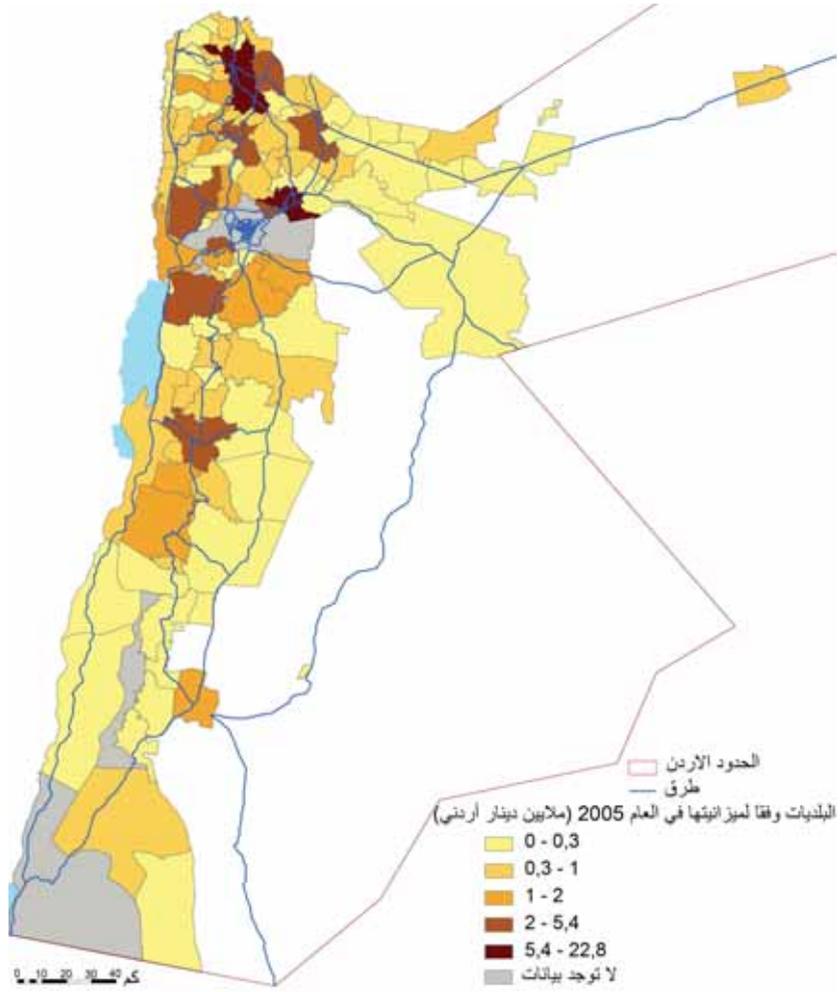
ما بين ٤٠٪ و ٥٠٪ من الإيرادات البلدية تأتي من تسديد الدولة للضرائب التي تجمعها من بيع الوقود والمنتجات النفطية (٤٩٪ في عام ٢٠٠٤). حتى عام ٢٠٠١، كانت هذه الضريبة تبلغ ٣٪، وقد تضاعفت عند دمج البلديات. خلال الربيع العربي، تم رفعها مجدداً بمقدار نقطتين مئويتين (من ٦٪ إلى ٨٪). خلال سنوات، كان يتم تخصيص هذه الأموال من خلال 'صيغة التحويل' التي شملت عدد السكان، وفئة البلدية (من ١ إلى ٤) ومستوى احتياجاتها. وقد تم تحديد حصص بقيمة ٤٥٠٠ دينار أردني (٦٣٩٠ دولاراً أميركياً). وكان عدد الحصص المحوّلة متناسباً مع عدد السكان (حصّة لـ ٣,٢٠٠ نسمة)، وأيضاً مع أهمية البلدية: كانت المدينة المركزية للمحافظة تتلقى ست حصص، والبلدية الكبيرة أربع حصص، والبلديات الأخرى ثلاث حصص، والبلدية التي لديها موقع استراتيجي حصّة إضافية. تمت إضافة حصتين لجميع البلديات، بحيث تحصل أصغر البلديات على ١٢ حصّة (وعدد متناسب مع عدد سكانها)، في حين أن أكبر البلديات تحصل على ١٦ حصّة (وحصّة متناسبة مع سكانها) (WB, MoT 2005, 28). ولكن في الواقع، لم تحترم التخصيصات صيغة التحويل. وهكذا، وفي عام ١٩٩٩، تلقت جرش والمفرق تحويلات تجاوزت ست مرات تلك التي تستحقها، والرك ثلاث مرات أكثر ومادبا مرتين أكثر (WB, MoT 2005). بعد دمج البلديات في عام ٢٠٠١، تم استبدال صيغة التحويل بشبكة تبيّن عدد الحصص للبلدية الواحدة، حيث تمت مضاعفة كل حصّة (٩٠٠٠ دينار). ولكن عدد الحصص الممنوحة لكل بلدية لا يرتبط بعدد السكان، والتحويلات ميسّسة أكثر. وفي حين أن محافظة الزرقاء تضم ٢٢٪ من الفقراء وفقاً للتعريف الحكومي وتسجّل أدنى مستوى استهلاك سنوي فعلي للفرد الواحد (٦٨٢ ديناراً)، فهي المحافظة التي تتلقى بلدياتها أقل نسبة تحويل للضرائب المفروضة على الوقود. بالمقابل، المحافظة التي تستفيد من هذه التحويلات بشكل أكبر هي الكرك، حيث تدير أسرة المجالي الكبيرة الكتلة النيابية الرئيسية في البرلمان. لا تضم الكرك سوى ١٢٪ من الفقراء وتسجّل أعلى مستوى من الاستهلاك السنوي الفعلي للفرد، بعد عمان، (٩١١ ديناراً) وهذا مؤشر عن الثقل السياسي الذي تمارسه في أعلى الدوائر الحكومية.

٢.١ الضريبة على الملكية (ضريبة الأبنية والأراضي)

وحدها عمان والزرقاء وإربد، أكبر ثلاث مدن في الأردن، تجمع ضرائبها الخاصة على الملكية والبناء. وقد أوكلت المدن الأخرى هذه المهمة إلى وزارة المالية. وتحدّد الحكومة مقدار الضرائب على أساس مبلغ يساوي ٨٪ من تكاليف الإيجار. تبلغ قيمة هذه الضريبة ٧٪ على المباني و٥٪ على الأراضي الشاغرة. قسّمت الحكومة البلاد إلى خمس مناطق حيث قدّرت متوسط أسعار الإيجار للمتر المربع الواحد وفقاً لنوع مواد البناء، ونوع المباني (الفيلات والشقق) واستخداماتها (سكني، تجاري، أو صناعي). في المبدأ، ينبغي إعادة النظر في هذه الضريبة كل خمس سنوات. وهي تمثل ما بين ١.١٪ و ١٢٪ من إيرادات البلديات (٨٪ في عام ٢٠٠٤). ولكن الجباية تبقى دون المستوى المطلوب. وفقاً لتقرير صادر عن ديوان المحاسبة في عام ٢٠٠٥، ٣١,٩ مليون دينار (٤٥ مليون دولار أمريكي) لم تتم جبايتها في عام ٢٠٠٤، وهو ما يعادل ٤٪ من إيرادات البلدية للعام ٢٠٠٣ (باستثناء بلدية عمان الكبرى). ويكمن السبب الرئيسي في سوء تقدير عقود الإيجار، فضلاً عن عدم حساب الأسعار على أساس التضخم. ولعل السبب الأهم هو الوساطة والمحسوبية، إذ لا يقوم المسؤولون في وزارة المالية بجباية المبالغ المطلوبة. والدليل هو الاختلاف الكبير في المبالغ المحضلة بين عام وآخر، ٢,٢٥ ديناراً للفرد الواحد كضريبة عقارية تم جمعها في الكرك عام ٢٠٠٣ مقابل ٩,٩٣ ديناراً في عام ٢٠٠٠. في عجلون، تتراوح هذه الاختلافات بين ٢٢,٠ ديناراً للفرد الواحد في عام ٢٠٠٣ و ٣,١٥ في عام ١٩٩٨ (WB, MoT 2005, 22).

٢.٢ الإيرادات الخاصة بالبلديات

أقل من نصف إيرادات البلديات تجمعها البلديات بنفسها (٤٣٪ في العام ٢٠٠٤). هي ضرائب مهنية، وضرائب على النقل وعلى الأنشطة التجارية (٢٪ من سعر المبيع في السوق)، والضرائب على جمع النفايات، والإيرادات على أراضي البلدية المؤجرة، والهيئات المقدمة من الأفراد أو المؤسسات الدولية. وتشكّل الضرائب المهنية ما بين ٥٪ و ٨٪ من إيرادات البلديات حسب السنوات. وترتبط جبايتها بمستويات التحويلات التي تقوم بها الدولة؛ فكلما خفت الجباية ارتفعت تحويلات الدولة، خاصة منذ عام ٢٠٠٠. وفي حين أن الكرك كانت تجبي ٤٣ ديناراً للفرد الواحد في عام ١٩٩٧، فقد انخفض هذا المبلغ إلى ٣ ديناراً في عام ٢٠٠٠ و ١.٠ ديناراً في عام ٢٠٠٣. ثماني مدن من أصل عشر، هي مركز المحافظة لا تجبي إلا ١.٠ إلى ١٢ ديناراً من الإيرادات الخاصة في السنة ولل فرد الواحد (WB, MoT 2005, 46). ويرجع ذلك إلى ترتيبات محلية غير مشروعة بين المقاولين المحليين ورؤساء البلديات، حيث يفضّل هؤلاء تلقي المساعدة الحكومية على أن يطلبوا من أنصارهم في الحملات الانتخابية المساهمة في الضريبة العامة.



المصدر أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣ .

تمثلّ الضرائب المفروضة على جمع النفايات ما بين ٦٪ و ١٠٪ من إيرادات البلديات، ٢٠٠٤. وتقوم بجبايتها شركات الكهرباء بالنسبة إلى المدن. وفي البلديات العشر الرئيسية، وصلت إلى ١,٣٥ مليون دينار في عام ١٩٩٥، و١,٩٢ ديناراً في عام ٢٠٠٣. وقد تراجعت بشكل ملحوظ عند دمج البلديات عام ٢٠٠١، فانتقلت من ٤ دنانير إلى ٢. دينار للفرد الواحد في الكرك بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٢، ومن ١,٤ إلى ٢. دينار في جرش بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٢، من دون أن تأتي الشركات المعنية بأي تبرير.

٣ عجز البلديات في عام ٢٠٠٤

لم يؤدّد دمج البلديات في عام ٢٠٠١ إلى تراجع العجز في البلديات، على الرغم من أن عدد الموظفين نفسه قد انخفض. وتشكل رواتب الموظفين ٤٧٪ من النفقات على المستوى الوطني في عام ٢٠٠٤ باستثناء عمان والعقبة. وتتأرجح الأرقام بين ٢٩٪ و ٣٧٪ في السلط وإربد على التوالي و ٦٩٪ و ٧٠٪ في الزرقاء والمفرق في عام ٢٠٠٤. 'في الأردن، حتى مع المسؤوليات المحدودة في توفير الخدمات، أربعة أخصاس البلديات الأردنية كانت تعاني من الإعسار في عام ٢٠٠٠. وبيّن تقرير للبنك الدولي مؤخراً حول الأردن، أنه بغياب هيكلية الحوافز المناسبة، تقلل البلديات من شأن إيراداتها الخاصة، وتعزّز التزاماتها بشأن النفقات، وتدخل في عجز مع الأمل في أن تقوم الحكومة المركزية بتعويضها' (WB 2007, 25).
عام ٢٠٠٧، حصلت في إطار مشروع (أطلس الأردن) على نسخة من تقرير الشركة الإيطالية Lotti & Associati حول مجالس الخدمات المشتركة (Lotti & Associati 2005)، وزارة التخطيط والتعاون الدولي) وجميع ميزانيات البلديات لعام ٢٠٠٤. وضعت على أساس هذه البيانات الجداول التالية وهي تظهر التفاوت بين البلديات من حيث الحجم والميزانية والعجز وتوزيع الخدمات الأساسية.

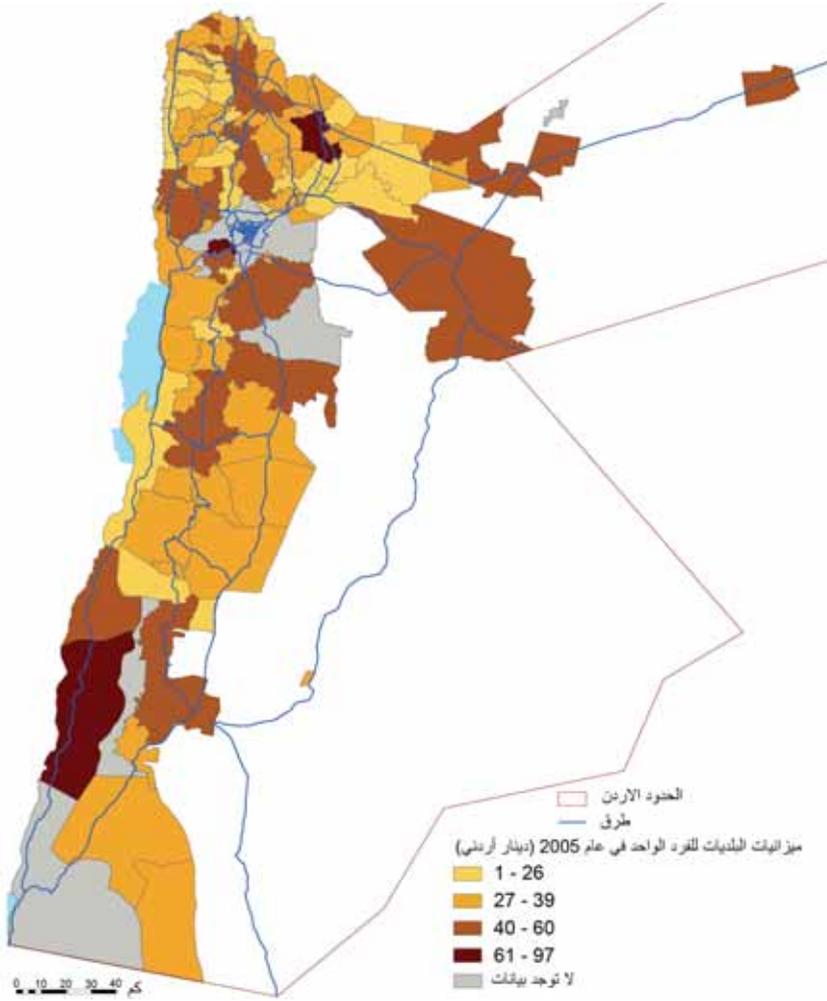
جدول ٤-٤ ميزانيات بلديات عشر مدن هي مركز المحافظة (باستثناء عمان والعقبة) في عام ٢٠٠٥ (بالدولار الأميركي)

تحويلات الدولة					
النفقات (بالدولار الأميركي)	الأجور	مجموع الدخل بالدولار الأميركي	الضريبة على الملكية	الضريبة على الوقود من الحكومة	
٢١,٨٩٩,٣٦٥	٨,١٦٥,٢٦٦	١٥,٦٨٩,٠٤٥		٤,٠٤٧,٦٠٤	إربد الكبرى
١٨٢,٤٧٦	٨,٠١٥	٢,٢٨٢,١٣٩	٣٤٣,١٩٨	١,٨٩٨,٨٥٨	كرك الكبرى
٦,٧٩٥,٥٥٦	١,٩٩٥,٨٣٨	٥,٠١٤,٣٦٦	٥٩,٧٦١	١,٣٨٧,٤٥٩	السلط الكبرى
١,٢٣٧,٦٤٦	٦٩٧,٥١٩	١,٢٨٤,١٣٩	١٢٢,٣٧٣	٤٢٧,٣٤٨	معان
١٤,٢٣٦,٥٤٧	٩,٧٥٦,١٤٥	١٣,٧١٢,٧٦٨	٢,٤٧٠,٨٠٠	١,٤٥٢,٨٣٨	الزرقاء
٢,١٦٩,٩٢٠	١,٥٢١,٤٤٩	٢,٢٧٧,١٠٦	٧٢,٢١٣	٩٦٦,١٣٧	المفرق الكبرى
١,٦٩٨,٢٩٤	١,٠٦٢,٨٥٤	١,٨٢٨,٥٧٩	١٣٤,٢٧٨	١,١٤٩,١٩٥	الطفيلة الكبرى
٢,٨٤٨,٢٩٨	١,٣٤٠,٦٤٢	٣,٢٧٣,٢٦٦	٣٠٣,١٢٢	١,٣٥٢,٥٩١	مادبا الكبرى
٢,٠٦٤,٧٥٢	١,١٣٧,٦٦٩	٢,٠٦٥,٤٢٠	٢١٢,٩٦٧	١,٠١٦,٩٨٦	جرش الكبرى
١,٧٦١,٤٥٢	٧٥٩,٩٠٢	١,٥٠٠,٤٦٤	٧٤,٣١٩	١,٠٢٧,١٥٦	عجلون الكبرى

المصدر: Lotti & Associati, Mopic RDLP 2005.

ملايين دينار). وبالمقارنة بعدد السكان، فإن ميزانيات البلديات الأكثر اتساقاً هي ميزانية وادي عربة (٩٧ ديناراً للفرد، إذ إن بلدية هذه المنطقة تحظى بأولوية البرنامج الوطني لمكافحة الفقر)، والمفرق (٩٦ ديناراً للفرد الواحد، نظراً للإنفاق على البنى التحتية للنقل على مفترق الطريق هذا باتجاه سوريا والعراق)، ومرج الحمام (٨٩ ديناراً للفرد، حيث يمر فيها قسم جديد من الطريق السريع المؤدي إلى مطار قيد الإنشاء). هذه الميزانيات هي ثلاث مرات المعدل المتوسط الذي كان يبلغ ٣٣ ديناراً للفرد الواحد في عام ٢٠٠٦. أما إربد، التي تسجّل العجز الأكبر، فلديها ميزانية قدرها ٥٤ ديناراً للفرد الواحد في عام ٢٠٠٦. الكرك لديها ميزانية قدرها ٤٩ ديناراً للفرد الواحد.

خريطة ٦-٤ ميزانيات البلديات للفرد الواحد في عام ٢٠٠٥



المصدر: أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأدنى ٢٠١٣.

٤ المديونية لدى بنك تنمية المدن والقرى

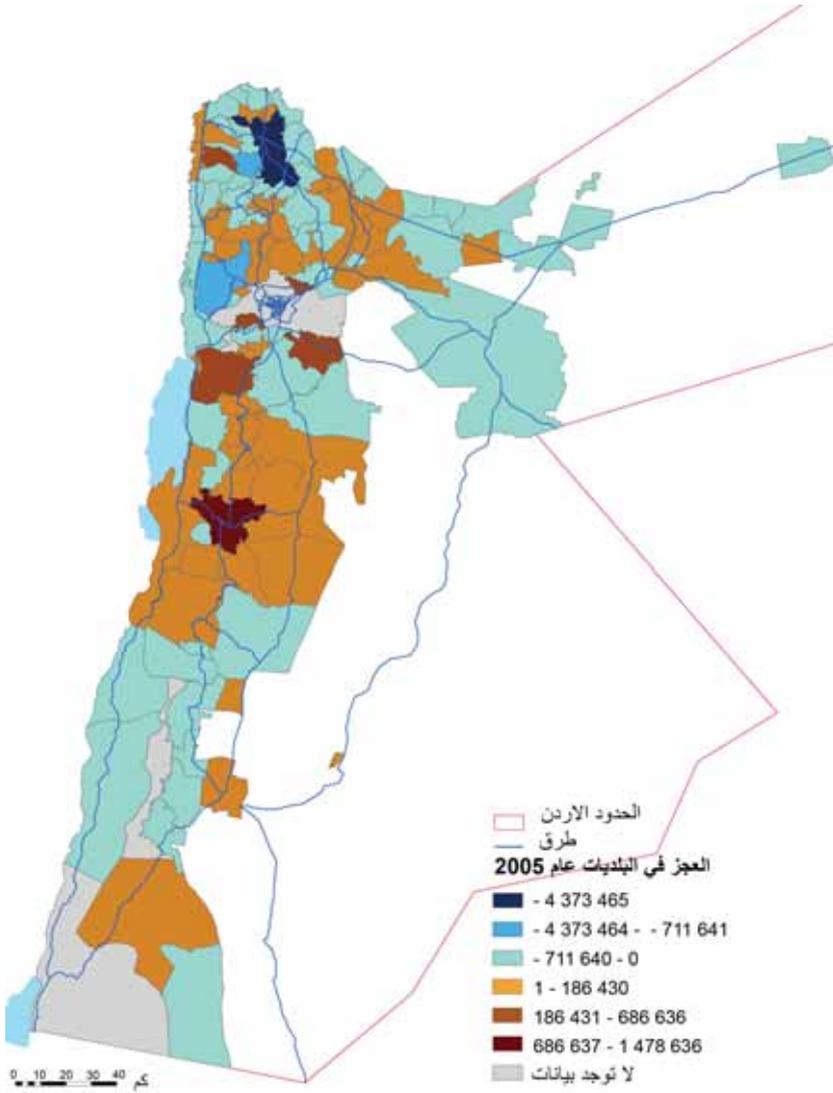
معظم البلديات مدينة لبنك تنمية المدن والقرى. وقد تم إنشاء هذا الأخير في عام ١٩٨٥ لمساعدة البلديات على تقديم الخدمات العامة وإدارة التمويل المحلي والدولي. ويموّل هذا البنك الحكومات المحلية لتنفيذ مشاريع البنية التحتية والإنتاجية، ويفترض به مساعدتها على تحديد مشاريع إنتاجية ملائمة، وأخيراً تدريب موظفي البلدية المسؤولين عن هذه المشاريع.

جدول ٤-٥ القروض التي منحها بنك تنمية المدن والقرى في عام ٢٠١٠

المحافظة	عدد القروض	المبالغ المخصصة % - بالآلاف الدينارات
عمان	٢	١٢٠,٠٠٠
إربد	٤٠	٩,٥٥٣
الكرك	١٣	٥٦٧,٠٠٠
البلقا	٣	٣٣٩,٠٠٠
معان	٥٤	١,٠٩٨
الزرقاء	٢١	٣,٢٠٤
المفرق	٤٤	٢,٩٤١
الطفيلة	٤	٨١,٠٠٠
مادبا	٢٠	١,٦٧٢
جرش	١٦	٧٦١,٠٠٠
عجلون	٣٦	٢٥٧,٠٠٠
العقبة	٢	٨٣,٠٠٠
المجموع	٢٥٥	٢٠,٦٧٧

المصدر: التقرير السنوي لبنك تنمية المدن والقرى ٢٠١١.

خريطة ٧-٤ العجز في البلديات عام ٢٠٠٥



المصدر: أطلس الأردن، المعهد الفرنسي للشرق الأردني ٢٠١٣.

رابعاً دراسة حالات بلديات المدن الصناعية

في إطار مشروع البحث هذا، التقيت في الرابع من حزيران ٢٠١٣ برئيس بلدية الزرقاء بالوكالة، فلاح العموش، وهو عضو سابق في مجلس بلدية عمان الكبرى، وهو مطلع على قضايا التخطيط المُدني. أردت أن أعرف ما هي الرؤية التي يكوّنها رئيس بلدية، ولو غير منتخب، عن هيكلية البلدية، والعلاقات مع الوزارات، فضلاً عن طرح الأسئلة عليه بشأن مشاريع التنمية الحضرية للمدينة. وينبع اختياري لهذه المدينة من ثلاثة عوامل: كونها أكبر مدينة تديرها وزارة الشؤون البلدية، وكونها، على غرار المفرق، والكرك والطفيلة، قد استفادت من استراتيجية تطوير المدن التي نفذها تحالف المدن بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢ تحت قيادة المخطط المدني أنجلو دورسو، وأخيراً، لأن مشكلات حضرية كبيرة تتركز فيها (الفقر، والاحتقان، والأصولية). إن شهادة فلاح العموش تطلعتنا على كيفية فهم رؤساء البلديات المعيّنين في الأردن لمسألة اللامركزية.

أردت إبراز دراسة الحالة هذه مع النظر إلى الأشكال المتبعة لحشد سكان مدينة صناعية صغيرة تقع في جنوب شرق عمان، وهي سحاب، التي سبق وأجريت دراسة حولها في إطار عمل استشاري أنجزته لمنظمة غير حكومية اسمها 'تطور' حول تلوث الهواء والمياه في ربيع عام ٢٠١٢.^{١١}

١١

أنظر:

www.tatawor.org

١ الزرقاء

هي ثاني أكبر مدينة في الأردن، هي الزرقاء المدينة الفقيرة التي تضم ٧٠٠٠٠ نسمة وتجمع بين أبرز المشكلات الحضرية: كثافة سكانية عالية، مع أكثر من ٢٥ ألف نسمة للكيلومتر الواحد في مستوطنتي الغيرة والجنح العشوائيتين، واللتين يقطنهما اللاجئون الفلسطينيون على مساحة بلدية هي من بين الأصغر في الأردن، وتبلغ ٦٥ كيلومتراً مربعاً. نمت هذه المدينة حول حامية من الشيشان وطنها العثمانيون في عام ١٩٠٢، ومن ثمّ حول قاعدة عسكرية أردنية ابتداءً من عشرينيات القرن الماضي. جاء للاجئين فلسطينيون من العام ١٩٤٨ وخاصة من العام ١٩٦٧ ليشغلوا ضواحيها التي بنيت أحيائها خارج أسوار المدينة. تضم الزرقاء مجموعات فقيرة بينها العديد من السلفيين المستكينين وأيضاً الجهاديين، وأشهرهم أبو مصعب الزرقاوي الذي كان موظفاً في البلدية. في عام ١٩٩٩، انتخب سكانها رئيساً للبلدية من حزب جبهة العمل الإسلامي، ومنذ ذلك الوقت أصبحت المدينة تخضع لمراقبة خاصة. في عام ٢٠٠٣، تم تعيين أحد التكنوقراط رئيساً للبلدية، وأعطى مهمة وضع مخطط توجيهي لم ير النور حتى اليوم.

الزرقاء هي المدينة الصناعية التي تضم أكثر من نصف المنشآت الصناعية والمداخل الصناعية (الغذائية الزراعية، والبناء، والملابس، والصيدلة)، والباقي موزع بين عمان، وإربد، وباقي البلاد.^{١٢} في عام ٢٠٠٩، قدّرت دائرة الإحصاءات

١٢

يعمل ٣٣,٦٧٣ موظفاً في مؤسساتها الصناعية وعددها ٨٨، حيث مجموع رأس المال المتراكم هو ٢.٤ مليون دينار.

سكان محافظة الزرقاء بنحو ٨٩١ ألفاً، من بينهم ٧٠ ألفاً في مدينة الزرقاء. وبلغ معدل البطالة الرسمي ١٢,٥٪ في عام ٢٠١٠، وضعف هذا العدد موجود في صفوف الشباب. بلغ معدل الفقر ١١,٢٪ (مقارنة مع المعدل الوطني البالغ ١٣,٣٪) أو جيوب كبيرة من الفقر (بالأرقام المطلقة). تقوم المدينة بجمع ضرائبها بنفسها. ولكنها تفعل ذلك بشكل غير كاف. ويعرض التقرير الصادر عن استراتيجية تطوير المدن، الميزانية الكاملة للمدينة في عام ٢٠٠٨. فالمدينة تعاني من عجز قدره ١٨٪. ومع ذلك، تتمكن من جمع ٧٧٪ من إيراداتها، ولا تعتمد إلا بنسبة ٢٣٪ فقط على تحويلات الدولة. وهي تجبي ضعفي معدل ما تجبيه المدن الأردنية من ضرائب على الممتلكات. إن مشكلتها الرئيسية هي أن الأجر تستحوذ ٦٩٪ من إيراداتها.^{١٤}

جدول ٤-٦ الإيرادات والإنفاق في بلدية الزرقاء عام ٢٠٠٨

المبلغ بالدينار الأردني	الإيرادات	
٢١,٢٦٢,٩٤٠	إيرادات الموازنة	مجموع الإيرادات
١٧,٤٧٦,٤٩٦	الإيرادات الفعلية	
٨٢,٢٪	الإيرادات الفعلية بالنسبة إلى إيرادات الموازنة	
٣,٧٥٣,٠٠٠	المبلغ المخصص	تخصيصات الصندوق البلدي
٣,٦٦٠,٠٠٠	المبلغ المحصّل فعلياً	
٢٠,٩٪	المبلغ المحصّل فعلياً بالنسبة إلى مجموع الإيرادات الفعلية	
٣٢١,٠٠٠	الهبات المرصودة في الموازنة	الهبات
٢٧٣,٠٠٠	الهبات الفعلية	
٨٤,٦٪	الهبات الفعلية بالنسبة إلى مجموع الإيرادات الفعلية	
١٧,٢٠١,٢٦٥	قيمة الإيرادات المرصودة في الموازنة	الإيرادات المولّدة داخلياً
١٣,٥٤٣,٤٩٦	قيمة الإيرادات المولّدة داخلياً فعلياً	
٧٧,٥٪	قيمة الإيرادات المولّدة داخلياً بالنسبة إلى مجموع الإيرادات الفعلية	

المبلغ بالدينار الأردني	الإيرادات	
تفاصيل عن بعض الإيرادات المولدة داخلياً		
٤,٠٦١,٣٥٤	قيمة الضريبة على الملكية في الموازنة	الضريبة على الملكية
٣,٨٢,٠٠٠	قيمة الضريبة الفعلية على الملكية	
٪ ٢١,٩	الضريبة الفعلية على الملكية بالنسبة إلى مجموع الإيرادات الفعلية	
١,٦٩٥,٠٠٠	المبلغ المحدد ضمن الموازنة	رسوم جمع القمامة
١,٠٨٦,٨٥٦	المبلغ الفعلي	
٪ ٦,٢	الإنفاق الفعلي بالنسبة إلى الإيرادات الفعلية	
١٢,٩٠١,٠٤٦	القيمة المخصصة للأجور في الموازنة	الأجور
١٢,٣٣٠,٤٦٦	المبلغ الفعلي المنفق على الأجور	
٪ ٦٩,٦	الإنفاق الفعلي على الأجور بالنسبة إلى الإنفاق الفعلي	
٢,١٦٥,١١٤	المبلغ الفعلي المنفق	الإنفاق على الطرقات والأشغال ذات الصلة
٪ ١٢,٢	المبلغ الفعلي المنفق بالنسبة إلى المجموع الفعلي للإنفاق	

المصدر: استراتيجية لتنمية المدن ٢٠١٢، تحالف المدن، ص ٢٣.

في نيسان ٢٠١٢، قدّم تحالف المدن مشروع استراتيجية لتنمية المدن تتمحور حول أربعة أهداف: أولاً، ضمان حصول السكان على فرص العمل، ثانياً، أن تحقق التنمية الاقتصادية فوائد اجتماعية، ثالثاً، أن يتم تحسين البنية التحتية للسماح بتنمية أفضل، وأخيراً، أن يتم تحسين الهياكل المؤسسية للتشجيع على التنمية. واستندت استراتيجية تنمية المدن إلى سلسلة من ورش العمل مع المجالس المحلية، وأيضاً مع ممثلي الوزارات، والمقاولين، وممثلي المنظمات غير الحكومية وجمعيات المجتمع المدني.

خلال ورش العمل، تم توزيع استبيانات سمحت بالتعرّف إلى نظرة سكان المدينة إلى المشكلات الحضرية. كان عليهم وضع علامات من نقطة إلى خمس نقاط لمواصفات المدينة السلبية أو الإيجابية وفقاً لتحليل مواطن القوة والضعف، والفرص، والتهديدات. ووفقاً لهذا التحقيق، تكمن مواطن الضعف الأولى للمدينة في سوء التنسيق بين البلدية وأجهزة الدولة التي تمدّ المياه، وتعالج مياه الصرف الصحي وتوقّر الكهرباء. فقط ٦٩٪ من الأسر موصولة بشبكات الصرف الصحي. أما السلسلة الثانية من مواطن الضعف فهي بيئية، مع مشكلات كبيرة في تلوث الهواء والمياه. أخيراً، تتعلق المشكلة الأخيرة بسوء إدارة البنية التحتية للطرق (الازدحام، وغياب مواقف السيارات، والعنف بين المستخدمين). نذكر من بين المشاريع الحضرية الكبرى في الزرقاء، مشروع القطار الخفيف على الخط عمان - الزرقاء، الذي مولته الوكالة الفرنسية للتنمية من خلال قرض بقيمة ١١٧ مليون دينار. وقد تباطأ هذا المشروع، على غرار نظام الباص السريع في عمان بسبب الربيع العربي، ولكن من المفترض أن يُستأنف في أيلول ٢٠١٣. أما المشروع الآخر فهو مدينة السكن الاجتماعي التي بدأها برنامج 'المسكن اللائق من أجل حياة كريمة' والذي أطلقه ملك الأردن في شباط ٢٠٠٨، وموّلته في الزرقاء الملك السعودي عبد الله بن عبد العزيز. وتم بناء هذا المشروع في موقع الحامية العسكرية القديمة للمدينة (مثل العبدلي في عمان). أما الهيكلية المختلطة بين القطاعين العام والخاص، 'الموارد'، المسؤولة عن بناء مركز جديد للعاصمة (مشروع العبدلي)، فقد انضمت إلى شركة 'تعمير' الإماراتية، التي كانت تشيّد على مسافة غير بعيدة الفيلات الفاخرة (بين ٥٠٠ و ١٠٠٠ متر مربع). في الواقع، كان المشروع جذاباً جداً بالنسبة إلى المقاولين، حيث ضمنت الدولة دفع مبلغ أعلى من السوق. ولكن سرعان ما اصطدم المشروع بمشكلات هيكلية متصلة بعدم تطابق العرض مع الطلب: فالأسر المتواضعة عاجزة عن الحصول على قروض من المصارف، والمسكن المعزولة في الصحراء ليست تنافسية مقارنةً بتلك المعروضة في أسواق القطاع الخاص (Ababsa 2013، للنشر في المستقبل).

إن أبرز نقاط استراتيجية تنمية المدن هي بناء مدينة صناعية بالشراكة مع القطاع الخاص، مع شبكات نقل عامة جيدة، وبالتشاور المنتظم مع السكان، مع الاعتماد على أكبر جامعتين هما الهاشمية وجامعة الزرقاء^٤ لتدريب الشباب العاطلين عن العمل، وتوفير وضع مالي أفضل للبلدية. وكون السيد فلاح العموش قد شارك داخل بلدية عمان الكبرى في التحديث المدني لمنطقة رأس العين حيث تتواجد الآن البلدية، ومركز الحسين الثقافي، والمعهد الوطني للموسيقى، والمتحف الوطني، بين عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٩، لديه رؤية واضحة كمخطط لمدينته، كما يتضح من المقتطف التالي من المقابلة التي جرت معه:

'وضعنا خطة استراتيجية، هي استراتيجية تطوير المدينة للعام ٢٠١٢. ولكن ينقص التمويل للتنفيذ. طلبت أولاً توسيع مساحة البلدية، وهي من بين الأصغر في الأردن إذ تبلغ مساحتها ٦٥ كلم مربعاً. فمع ٧٠٠ ألف نسمة ومئة

١٤

تضم المدينة ثلاث جامعات فيها ما مجموعه ٢٢ ألف طالب وطالبة (١٦،٤٦٦ في الجامعة الهاشمية، و ٥١.٦ في جامعة الزرقاء الخاصة، و ٢،٢٤٨ في جامعة البلقاء التطبيقية). ١٧٪ من سكان الزرقاء يحملون شهادة جامعية، وهو معدل مرتفع.

ألف لاجئ سوري، تصل الكثافة السكانية إلى أكثر من ٢٥ ألف نسمة لكل كلم مربع (في الغورية وجناح).^{١٥} علينا تجديد خريطة المدينة، حيث إن ٨٪ منها عشوائيات. حتى إننا لا نملك خطة رئيسية، علماً أن مليون دينار قد خصص للمشروع منذ خمس سنوات. اقترحت التجديد من خلال الهدم، وإعادة التخطيط المدني، وإزالة الشرايين الصغيرة (بعضها يبلغ عرضه متراً واحداً على ٢٠ متر)، وإنشاء الحدائق. نعاني من الكثير من الآفات الاجتماعية (المخدرات، الدعارة، الأطفال الذين يتركون المدرسة). اقترحت إنشاء مدينة جديدة بين الجامعة الهاشمية وجامعة الزرقاء كي ينتقل إليها سكان الغورية وجناح. نعطيهم مساكن من ٢٥ إلى ٣٠ متر، مع جميع الخدمات، كما حدث في أبي نصير. ومن شأن ذلك أن يعمل، حيث سيستفيد السكان من وجود عشرين ألف طالب يستهلكون من متاجرهم. وهذا من شأنه تخفيف الاحتقان في وسط المدينة. بدلاً من ذلك، تم إنشاء مساكن الملك في معسكر المدينة القديم (الحرمين). لكن من أصل ٢،٢٠ شقة مشيئة، تم بيع ٣٠ فقط. وإلى جانب هذه المساكن الاجتماعية، تمّ بناء منطقة كلها فيلات. أنا أقترح إقامة منطقة انتقالية مع هذه المدينة الجديدة. ما كان ينبغي نقل المعسكر، فالجيش هو جزء من تاريخ المدينة. اقترحت إنشاء متحف للجيش في الزرقاء، في منزل غلوب باشا القديم، ولكن تم تدمير كل شيء. كذلك، فقد اشترى العسكريون المحلات التجارية القريبة، مما أعطى شيئاً من الحياة. لقد تغيرت النظرة إلى هذه المنطقة. بما أن شركة 'الموارد' هي التي بنت مساكن الملك الاجتماعية (سكن كريم)، فقد انتقم الناس وحطموا كل التبطين المبلط. لا ننسى أن الزرقاوي يأتي من الزرقاء، وكان مسؤولاً في البلدية. المكان 'ملتن' بالسلفيين! علينا إعادة هيكلة كل المدينة والبدء بتوسيع حدود البلدية لفك الازدحام...'

'إن مدينة الزرقاء كبيرة، ولكن من ناحية العلاقات الاجتماعية، هي فعلاً قرية. لا أحد يملك أدنى فكرة عن معنى المدينة. والمشكلة هي أن المدن الأردنية حديثة العهد. والعلاقات الاجتماعية قبلية وقروية. وهذا له تأثير على الهيكل المادي للمدن. كل لديه عاداته وتقاليد القروية وغير الحضرية. لذا، عندما ينون، يتركون خمسة أمتار بين البيوت، مما يعني خسارة عشرة أمتار تلقائياً. وكل هذا باسم 'الخصوصية'. نحن شرقيون ومسلمون، ومسألة الأسرة حساسة جداً. لكن هذه أراضي ضائعة، وكلفة المتر المربع هي مئة ألف دينار. نحن نعاني من غياب الثقافة والعلاقات الحضرية. على سبيل المثال، حوّل وسط المدينة إلى مكان للمشاة. لكن الجميع يريدون أن يركنوا سياراتهم هناك.'

٢ سحب

تقع بلدية سحب (انفصلت عن بلدية عمان الكبرى في تشرين الثاني ٢٠١١) والتي تضم ستين ألف نسمة، على بعد ١٥ كم جنوب شرق عمان، عند مفترق طرق استراتيجي من دمشق إلى الحجاز، ومن عمان إلى العراق. تأسست في ثمانينيات القرن التاسع عشر على يد قبائل من البدو المصريين الذين فرّوا من السخرة الإلزامية أثناء شق قناة السويس ولجؤوا إلى غزة قبل دعوتهم إلى

تطوير الزراعة في أراضي بني صخر جنوب شرق عمان. تفتخر هذه المدينة كونها أول من تعرض للقصف البريطاني في عام ١٩٢١، عندما رفضت تسديد مستحقات الضرائب للحكومة. وهي مدينة معروفة بتهريب الأسلحة والمخدرات، وهي خطيرة جداً في الليل.

هي أيضاً مدينة أعيانها من البدو المؤيدين للنظام الملكي الهاشمي، وشيوخهم لديهم دواوين يكرمها بزياراتهم ملوك الأردن. نصف السكان هم من اللاجئين الفلسطينيين الذين وصلوا عام ١٩٤٨. في الثمانينيات، نجح الأعيان من البدو في إنشاء أكبر منطقة صناعية في عمان، جنوب المدينة، حيث يعمل عشرون ألف عامل، بينهم سبعة آلاف من العمال الآسيويين. وكانت مسألة تلوث الهواء والمياه موضوع عرائض كثيرة وجهها السكان إلى المحافظ، وأيضاً إلى رئيس بلدية عمان (٢٠٠٩) وحتى إلى صاحب الجلالة الملك عبد الله الثاني عام ٢٠٠٧. يشكو السكان في الواقع من مشكلات في الجهاز التنفسي، متصلة بوجود ورش كبيرة لقطع الحجارة، ومصنع لتحويل البلاستيك يصدر غباراً مضرًا بالصحة، والمنطقة الصناعية التي تصدر الدخان الضار خلال الليل (أول اجتماع تحضيرى لمشروع 'المجتمع المفتوح' Open Society سحاب، ٢٩ آذار ٢٠١٢).

تميّز سحاب بكونها صُمّت إلى بلدية عمان الكبرى بين ٢٠٠٧ وتشيرين الثاني ٢٠١١. خلال هذه الفترة، استفادت المدينة من خبرة المهندسين والموظفين في عمان، وأيضاً من برامج مكافحة التلوث التي باشرت بها الحكومة ووضعتها بلدية عمان الكبرى. ولكن خلال الربيع العربي، نجح أعيانها في الانفصال عن بلدية عمان الكبرى، حيث عبّرت أغلبية السكان عن أسفها لحصول ذلك. من تشيرين الثاني ٢٠١١ حتى آب ٢٠١٣، كانت البلدية تحت إدارة الحاكم لواء سحاب.

في عام ٢٠٠٩، تمكّن السكان من نقل المسالخ الكبيرة في مدينة عمان، والتي كانت تقع في وسط مدينة سحاب إلى إحدى الضواحي. وفي بلدية عمان الكبرى، استطاعوا الاستفادة من خدمات الحماية البيئية الحقيقية، منها إنشاء دائرة للبيئة ضمن بلدية سحاب التي تضم ١٣ موظفاً (٨٠.٠ جامعاً للقمامة ونحو خمسين مراقباً وإدارياً). ولكن تبقى مشكلات كبيرة، ولاسيما بالنسبة إلى حرق النفايات الصناعية والمنزلية، وعدم معالجة مياه الصرف الصحي في المنطقة الصناعية. لا يتم الأخذ بكل العرائض. وهكذا، في عام ٢٠١١، وقع ١٥٠ شخص على عريضة لإزالة مصنع لتجهيز البلاستيك يصدر غباراً ناعماً خطيراً برأي المقيمين في الضواحي، ولكن لم يحققوا الهدف، إذ نجح الصناعي في إعطاء ما يكفي من 'الضمانات' للبلدية.

تحرص الحكومة على قياس تلوث الهواء الناتج عن المنطقة الصناعية بشكل دقيق، لذا فقد أعلنت عن تركيب محطة للقياس ضمن المنطقة في عام ٢٠١٢، كما حصل بالقرب من محطة لافارج في الفحيص تحت ضغط من السكان. وفقاً لمدير المنطقة الصناعية الذي تم اللقاء به في ١٨ نيسان ٢٠١٢، فإن المرشحات (الفلاتر) التي قد تصل كلفتها إلى ٣٠ ألف دينار أردني، قد تم تركيبها بشكل صحيح والدخان الذي ينبعث في الليل هو في الواقع بخار الماء. ومع ذلك، في حيّ سلبوط المجاور، تخيم سحابة سوداء ثقيلة بشكل دائم، ويمكن رؤيتها بالعين المجردة.

إلا أن موظفي إدارة البيئة فخورون بالعمل الذي أنجزوه منذ عام ٢٠٠٧ بحكم وجودهم في بلدية عمان الكبرى. استطاعوا الاستفادة من ميزانيات بلدية عمان الكبرى، ومن رغبة حقيقية في تصحيح الآثار السلبية للمنطقة الصناعية. وهكذا، وفي حين أنه لم يكن يتم رفع القمامة سوى مرة أو مرتين في الأسبوع، يقدر عشرة أطنان في اليوم تقريباً، أصبحت ترفع يومياً، وتقارب ستين طناً يومياً. يضم قسمهم ثلاث شاحنات تفريغ من ثمانية أطنان، اثنتان من أربعة أطنان وواحدة من طنين. ويضم فريق جمع النفايات ٨ عضواً يعملون ضمن ثلاث فرق. منذ عام ٢٠٠٧، استطاعوا زرع أكثر من خمسة آلاف شجرة في الحدائق الأربعة وعلى طول الشوارع الرئيسية في سحاب. لديهم شاحنة صهريج من ثمانية أمتار مكعبة تسمح لهم بسقيها مرتين في الأسبوع، وإلا فستذبل في ظل المناخ شبه القاحل في سحاب (معدل هطول الأمطار السنوي هو أقل من ٢٠٠ ملم). يشكو السكان من أنهم يستخدمون مياه الصرف الصناعي غير المصفى في السقي، ولكن يبقى التحقق من صحة هذا الأمر. وقد أعلنت الحكومة عن بناء محطة كبيرة لمعالجة مياه الصرف الصحي، ابتداءً من عام ٢٠١٢.

أخيراً، نجحت مديرية البيئة في بلدية عمان الكبرى في تنفيذ مهمتها في مدينة سحاب والتي انطوت على فرض غرامات على المركبات الملوثة، تصل قيمتها إلى ٥٠٠ دينار للشاحنة التي تبعث الدخان الأسود، أو الشاحنة التي تنقل رمل البناء من دون تغطيتها بالقماش المشمع، ونحو ٦٠ ديناراً لسيارات الركاب، و٤٠ ديناراً مقابل احتراق برميل للقمامة، وما بين ١٠ و٥٠ ديناراً للركام الناتج عن عمليات التهديم ولم يتم التخلص منه (حسب حجم الضرر). لم يكن ذلك ممكناً عندما كانت المدينة كياناً مستقلاً. بعد استعادة استقلالها، لم تنجح المدينة في تمويل هذه الخدمات الحضرية. ويأسف الفاعلون من المجتمع المدني (المنظمات غير الحكومية والجمعيات) الذين التقيت بهم، لعدم قيام المنطقة الصناعية بدفع أي ضريبة للبلدية. في الواقع، تنتمي جميع المناطق الصناعية المؤهلة (QIZ) إلى بلدية افتراضية، مما يسمح لوزارة الشؤون البلدية بجعل الضرائب التجارية مركزية. فكل عام، تدفع المنطقة الصناعية مبلغاً يتراوح بين ٣ و٣٥ ألف دينار لمساعدة هذه المنظمات غير الحكومية، فيما يطالب السكان بالانكفاء باستخدام مرشحات الهواء.

الخاتمة

إن الهدف من سياسات اللامركزية المطبّقة في الأردن هو التوصل إلى صيغة تأتي في مصلحة الأردنيين، فتخلق فرص العمل وتحافظ على السلام الاجتماعي، مع الحد من ظهور الجماعات الإسلامية المتشددة على رأس البلديات الأكثر تحضرًا. لكن في موازاة ذلك، تعلن الحكومة عن رغبتها في إشراك المجتمع المدني على المستوى المحلي في القرارات المتخذة. وقد اصطدمت عملية إرساء اللامركزية التي أعيد إطلاقها ابتداءً من عام ٢٠٠٥ بالصراعات المؤسسية بين الوزارات الثلاث المسؤولة وبالتجاذبات القانونية لوضع نظم انتخاب ممثلي المجالس المنطقية.

تعاني البلديات الأردنية من غياب الاستقلالية في الشؤون المالية واتخاذ القرارات. فهي تكتفي بتأمين خدمات جمع القمامة، وصيانة الطرق والإبنارة، مما يصعب عليها رفع الضرائب العقارية والمهنية التي يساء تقديرها تجنبًا للإساءة إلى مصالح النخب الاقتصادية التي تشكّل المجالس البلدية. وانقطعت العلاقات تدريجياً بين سكان المدن والمجالس، ويرجع ذلك إلى عدم وجود معلومات عن السياسات الحضرية. لا يهتم المواطنون كثيراً بالإعلان عن إجراء استشارات من أجل إشراكهم، وضعف نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية يشهد على ذلك. ينبغي إعادة النظر في القانون البلدي كي تتمكن البلديات من التعبير عن احتياجاتها ووضع سياسات التنمية المحلية المناسبة. وباستثناء عمان والعقبة، لا تملك أي من البلديات سياسة تسويق حضرية قادرة على جذب المستثمرين.

Ababsa, M. 2013. 'History, Society, Territories.' *Atlas of Jordan*. Beirut: Presses de l'Institut français du Proche-Orient: 485 <http://books.openedition.org/ifpo/4560>

Ababsa, M., E. Denis et B. Dupret. 2012. *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East. Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. The American University in Cairo Press: 352.

Ababsa, M., et R. Daher. 2011. 'Villes, pratiques urbaines et construction nationale en Jordanie.' Beyrouth: IFPO: 327 <http://ifpo.revues.org/1675>

Ababsa, M. 2010. 'Amman, Madinat al Hajjar wa al Salam (en Arabe).' publié par La Municipalité du Grand Amman.

Ababsa, M. 2007. *Amman de Pierre et de Paix*. Paris: Editions Autrement: 304.

Al Hussein, J., et A. Signoles. 2012. 'Entre Nation et Diaspora: les Palestiniens Face à la Paix.' *Terres et gens d'Islam*: 442. Paris: IISMM/Karthala

Al Hussein, J. 2011. 'The Evolution of the Palestinian Refugee Camps in Jordan. Between Logics of Exclusion and Integration.' *Villes, Pratiques Urbaines et Construction Nationale en Jordanie*. Beyrouth: IFPO: 181-204, <http://books.openedition.org/ifpo/1742>

Al Hussein, J. 2003. 'Les Dimensions Politiques Locales de l'Assistance Humanitaire. L'Office de Secours et de Travaux des Nations Unies pour les Réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) dans le Cadre de la Construction Nationale Palestinienne.' Thèse de doctorat en Relations Internationales, Université de Genève, IUHEI: 465.

Clark, J. 2011. 'Municipalities Go to Market: Economic Reform and Political Contestation in Jordan.' *Mediterranean Politics* 17 no. 3: 358-75.

Debout, L. 2011. 'La Gestion des Déchets en Jordanie: l'Identité Nationale au Risque de la Mondialisation?' *Villes, Pratiques Urbaines et Construction Nationale en Jordanie*. Beyrouth: IFPO: 233-253, <http://books.openedition.org/ifpo/1745>

Doan, P. 1992. 'Changing Administrative Regions in Jordan: Regional Development Strategy or Distraction?' *Tijdschrift voor Econ. En Soc. Geografie* 82, no. 3: 177-184.

Kammeier, D.H. 2010. 'Capacity Building for Decentralization, Jordan: Focus on Governorate.' Draft final report prepared for UNDP and MoPIC: 44.

Hickey, S., et G. Mohan. 2008. 'Towards Participation as Transformation.' *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development* ed. S. Hickey and G. Mohan. London: Zed Books: 3-24.

Hourani, H., M. Al-Taher, B. Al-Tweisi et H. Abu-Rumman. 2010. *Local Democracy in Jordan*. Amman: Al-Urdun Al-Jadid Research Center.

Malkawi, F. 2002. *Amalgamation is a Solution in Jordan*. Passia: 15, <http://www.passia.org/good-gov/resources/Amalgamation.pdf>

Malkawi, F., et N. Abu-Dayyeh. 2004. *The Condition of Physical Planning in Jordan 1970-1990*. Beirut: Institut Français du Proche-Orient.

El-Mensi, M., et L. Romeo. 2009. *Mission Report: Policy and Technical Advisory Services to the Inter-Ministerial Technical Committee*

on Decentralization. Amman: UNDP, LDI, Leonardo: 40, unpublished.

Taamneh, M. 2007. 'Local Governance and Decentralization Process: The Case of Jordan.' Paper presented at the European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Madrid.

Verdeil, E. 2008. 'Géopolitiques de l'Électricité au Machrek.' *Maghreb Machrek* 195: 107-128.

Cities Alliance. 2012. 'Zarqa City Development Strategy'.

Ministry of Planning and International Cooperation. 2006. 'Municipal Joint Service Councils Assessment Study, Final Report,' 154.

World Bank, the Hashemite Kingdom of Jordan, Ministry of Tourism and Antiquities. 2005. 'Third Tourism development project. Secondary Cities Revitalization Study. General Analysis of the Municipal Sector,' Annex B. 73.

World Bank, 'Decentralization and Local Governance in MENA: A Survey of Policies, Institutions and Practices- a Review of Decentralization Experience in Eight Middle East and North Africa Countries.' 2007. Report No. 36516-MNA, World Bank, Middle East and North Africa Region, Sustainable Development Department, 31 March.

الملحق

وظائف، سلطات وصلاحيات

المجلس البلدي

مقتطف من المادة ٤١ من قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥:
وفقاً للمادة ٤١ من قانون البلديات رقم ٢٩ الصادر في العام ١٩٥٥ وتعديلاته،
جرى تحديد خدمات البلدية التالية، وعددها ٣٩ باعتبارها الواجبات المخوّل بتأديتها
المجلس البلدي:

٢١ الرقابة الصحية	١ تخطيط البلدة والشوارع وإضاءتها
٢٢ الصحة العامة	٢ رخص البناء
٢٣ المقابر	٣ المياه
٢٤ الوقاية من الأخطار	٤ الكهرباء والغاز
٢٥ التسوّل	٥ المجاري
٢٦ اليانصيب والقمار	٦ الأسواق العامة
٢٧ مكاتب الاستخدام	٧ الاسواق العامة والحرف والصناعات
٢٨ الدفاع المدني	٨ وسائل النقل البري والبحري
٢٩ الباعة المتجولون والبسطات	ووسائله
والمظلات	٩ الفنادق
٣٠ الإعلانات	١٠ المحلات العامة
٣١ هدم الأبنية المتداعية	١١ الآداب العامة
٣٢ الأوزان	١٢ المنتزهات
٣٣ القبان	١٣ المطافىء ومنع الحرائق
٣٤ فضلات الطرقات	١٤ الاحتياط للفيضانات
٣٥ مراقبة والترخيص للكلاب	١٥ إغاثة المنكوبين
٣٦ الإشراف على الحيوانات وتنظيم	١٦ المؤسسات الصحية
أسواق الماشية	١٧ إنشاء المتاحف والمكتبات العامة
٣٧ إقرار الميزانية السنوية للبلدية،	والمدارس والمؤسسات الثقافية
الحسابات الختامية، وملاك	والرياضية والموسيقية والاجتماعية
الموظفين	والإشراف عليها
٣٨ التصرف بأموال البلدية	١٨ مراقبة المواد الغذائية
٣٩ واجبات أخرى	١٩ معاينة الذبائح وإنشاء المسالخ
	٢٠ جمع النفايات الصلبة والمطامر

الفصل الخامس

لبنان: لامركزية مجزأة وناقصة

منى حرب وسامي عطاالله*

*
ساهمت صوفي
سيان في إعداد البحث
لهذا الفصل.

مقدمة

عادت اللامركزية مؤخراً لتُطرح على بساط النقاش السياسي في لبنان. ففي شهر تشرين الثاني ٢٠١٢، شكّل رئيس الوزراء نجيب ميقاتي لجنة أوكلت إليها مهمة وضع قانون جديد للامركزية الإدارية (بموجب المرسوم ٢٠١٢/١٦٦)، وقد حظيت تلك الخطوة على دعم رئيس الجمهورية ميشال سليمان. وتقترح مسوِّدة مشروع القانون تشكيل مجالس الأفضية المنتخبة التي تتمتع بمسؤوليات واسعة النطاق وباستقلالية مالية، انسجاماً مع اتفاق الطائف للعام ١٩٨٩. وفي هذا السياق، نضع تقييماً للمشهد الذي ترتسم فيه ملامح اللامركزية في لبنان وممارساتها الحالية في هذا الفصل.

يضم هذا الفصل أربعة أجزاء. في الجزء الأول لمحة تاريخية عن هيكليات اللامركزية في لبنان، بدءاً من الحقبة العثمانية حتى يومنا هذا. ويستعرض الجزء الثاني تقديم الخدمات على المستوى المركزي والبلدي والاتحادي البلدي، ويصف مشاركة الجهات المانحة الدولية في الحكم المحلي. ويشرح الجزء الثالث تفاصيل الهيكلية المالية للحكم المحلي في لبنان. أما الجزء الرابع، فيشمل خمس دراسات حالات عن الاتحادات البلدية الابتكارية في جزين والضنية والضاحية والسويجاني وصور، ويعرض بعضاً من أسباب النجاح النسبي الذي حققته هذه الاتحادات بالرغم من بعض الظروف المعاكسة.

ويخرج عموماً عما يلي أن جهود تعزيز اللامركزية في لبنان ما زالت غير مكتملة ومجزأة. فهيكلية اللامركزية الحالية والأنظمة المالية والحكم المحلي لا توفر الظروف المؤاتية لتقديم الخدمات وإنجاز مشاريع التنمية بالطريقة المثلى، وتصطدم بحواجز عدّة، منها سياسية وإدارية وجغرافية ومالية وقانونية. وأياً يكن، قد يوفّر الحكم المحلي مدخلاً أساسياً لتحسين التنمية المحلية وتقديم الخدمات كما يتضح من الأمثلة الواردة في نهاية الفصل.

أولاً سياسة وقوانين اللامركزية

لمحة تاريخية

عندما أنشأ والي بيروت محمود نامي بك مجلساً لمدينة بيروت في العام ١٨٣٣ كان يؤسس تاريخ البلديات في لبنان، رغم أن مهامه كانت تقتصر على تنظيف وحراسة المنشآت، وإدارة الشوارع.^١ وما القوانين البلدية في لبنان إلا نتاج هذه التجربة مضافة إلى التأثيرات العثمانية والفرنسية.

فحين وُضع جبل لبنان تحت حكم المتصرف الذي يعينه الباب العالي العثماني في العام ١٨٦١، عادت القوانين العثمانية لتسري على لبنان، ومنها قانون البلديات الخاص بالولايات الذي صدر في العام ١٨٧٧، والذي أرسى شكلاً حديثاً من الحكم البلدي. حيث فرض هذا القانون تشكيل مجلس بلدي في كل بلدة ومدينة. وأعطى البلديات صلاحيات أكبر، مما زاد من أهميتها في مجالات مثل: الخدمات الاجتماعية، والأشغال العامة، والصحة، والصرف الصحي.

وكانت المجالس تُنتخب لمدة أربع سنوات، فيما تعين الحكومة رئيس البلدية الذي يتقاضى راتبه من عائدات البلديات. ورغم أن قانون البلديات منح المجلس البلدي المنتخب سلطات عديدة، إلا أن البنية البلدية كان تحت رقابة صارمة من السلطات العثمانية.^٢

وقد تم بموجب هذا القانون تقسيم لبنان إدارياً، إلى سبعة أفضية يُدار كلُّ منها من قبل قائم مقام يعينه المتصرف ويكون مسؤولاً أمامه. ثم تقسم الأفضية إلى مديريات يرأس كلًّا منها مدير يعينه القائم مقام ويتلقى منه التقارير. بينما أصغر وحدة إدارية هي القرية يرأسها شيخ أو مختار ينتخبه الأهالي ويكون مسؤولاً أمام المدير. وبقي هذا الهيكل الإداري أساس العمل الإداري والحكومي في جبل لبنان حتى الحرب العالمية الأولى، وشكّل الأساس لهيكل الحكومة المحلية في لبنان.

في عام ١٩٢٠، وفي ظل الانتداب الفرنسي، تغير الهيكل الإداري مرات عديدة، ففي البداية، تم تقسيم لبنان إلى أربع متصرفيات بالإضافة إلى منطقتين مستقلتين إدارياً. وبعد بضعة أشهر، أُعيد تنظيم الهيكل الإداري ليُشمل إحدى عشرة محافظة يدير كلًّا منها محافظ. ثم قسمت كلُّ محافظة إلى عدة مديريات يرأسها مدير. ومع ذلك، لم يدم هذا الترتيب طويلاً، نظراً لأنه لم يعط للمحافظ أية مسؤوليات حقيقية، ونتيجة لذلك، كان على المواطنين السفر إلى بيروت لاستكمال أي معاملات مرتبطة بالحكومة، فتم تقسيم لبنان إلى خمس محافظات، والتي كانت بدورها مقسمة إلى أفضية يُدار كلُّ قضاء منها من قبل قائم مقام. وعلى الرغم من التغييرات في الهيكل الإداري، بقيت المنظمة العثمانية المركزية على حالها عموماً.

١ محمود نامي بك والي بيروت (١٨٣٣ - ١٨٤٠) عينه إبراهيم باشا والياً لمحمد علي باشا على بيروت، وكان ضابطاً في البحرية درس الرياضيات في فرنسا وتأثر بنظامها الإداري، فأحدث مجلساً للمدينة ومجلساً للشوري وديواناً للصحة وديواناً للتجارة، وكان كل أعضاء هذه المجالس من أهالي بيروت.

٢ على سبيل المثال، بعد أعمال العنف عام ١٨٦٠ بين الدرّوز والمسيحيين في جبل لبنان، أعاد العثمانيون رسم خريطة المنطقة، فغيروا الدوائر ووضعوا المنطقة تحت رقابة صارمة من الإمبراطورية (مقدسي... ٢٠٠). تبين حالة بلدية بيروت أيضاً مدى قوة المركزية خلال تلك الفترة. منذ عام ١٩٢٠، لدى المحافظ رقابة صارمة على الشؤون المحلية لبيروت، والتي كان يديرها بالتعاون الوثيق مع العثمانيين، وفي وقت لاحق، مع السلطات الاستعمارية الفرنسية. تم انتخاب نصف أعضاء المجالس البلدية في بيروت، وعلى مناسبتين خلال هذه العقود الأولى: في عام ١٩٢٢ - ولكن تم تعليق المجلس بعد عامين - وعام ١٩٥٣. يبين إده كيف أن

المجلس البلدي في بيروت خلال النصف الأول من القرن العشرين هو مجرد تابع للإدارة المركزية وسلطات التئداب التي تحرمه من الشرعية الانتخابية وتشوه سمعته كمؤسسة تمثيلية، من خلال إصدار المراسيم التي تحد من صلاحياته (إده ١٠٠، ٨٥).

في عام ١٩٢٢، صدر قانونٌ جديدٌ للبلديات، حافظ على الإطار العام لقانون عام ١٨٧٧ العثماني، إلا أنه أعطى الحكومة المركزية المزيد من السيطرة على البلديات، فوفقاً لقانون عام ١٩٢٢، كانت البلديات تخضع للمجالس البلدية المنتخبة. وكانت لرئيس المجلس - والذي يتم تعيينه لمدة عام واحد من قبل الحكومة المركزية من بين أعضاء المجلس - مسؤوليّة مزدوجة كموظف مسؤول عن قيادة المجلس ووكيل للحكومة المركزية. كان المحافظ والقائم مقام والمستشارون الفرنسيون أعضاء في البلديات بحكم مناصبهم. في حين منح القانون المجالس البلدية صلاحيات واسعة على الشؤون المحلية، فقد كانت معظم امتيازاتها مشروطة برضا وموافقة مسبقة من الحكومة المركزية. كانت الحكومة المركزية تسيطر بشكل كامل على البلديات، والتي لم تكن تملك إلا سلطة رمزية فقط. بعد الاستقلال في عام ١٩٤٣، احتفظت الحكومة بخليط من النموذجين العثماني والفرنسي من المركزية، رغم أن القوانين البلدية خضعت لعدة تعديلات، فصدرت أول مجموعة من القوانين الناظمة لإدارة البلديات في لبنان في عام ١٩٤٧. وتبعها قانون آخر للبلديات في عام ١٩٥٢، ثم قانون آخر في العام ١٩٥٤. حتى صدر المرسوم ١١٦ في حزيران لعام ١٩٥٩ والذي أقر قانون اللاحصرية الإدارية للسلطة على مستوى المحافظة والقضاء، وما يزال سارياً حتى الآن. وقد مضت سياسات التنمية للجمهورية في عهد فؤاد شهاب في ستينيات القرن العشرين نحو مزيد من التوجه للبلديات في محاولة لتحقيق التوازن في النمو الإقليمي. حيث ارتفع عدد البلديات من ٢١٩ في نهاية عام ١٩٥٩ إلى ٥٩٥ بحلول نهاية عام ١٩٦٩. تعتبر فافير (Favier) البلديات في فترة ما قبل الحرب امتداداً للسلطات المركزية التي اكتسبت شرعيتها جراء اعتمادها من قبل النخب المحلية، والتي استخدمتها كوسيلة جديدة لتعزيز سيطرتها؛ أي إنها كانت تمثيلاً سياسياً لا صناعة سياسات (١٠٠، ١٥).

يستند الهيكل الإداري المعاصر في لبنان إلى نظام من أربعة مستويات: المستوى المركزي، المستوى الإقليمي (المحافظات، بقيادة محافظ)، والمستوى شبه الإقليمي (القضاء، بقيادة قائم مقام) والمستوى المحلي (البلديات بقيادة رئيس البلدية). وتمثل المحافظات والأقضية مستوى من التوزيع (اللاحصرية) في لبنان، في حين تعتبر البلديات الهيئة المنتخبة المستقلة الوحيدة، وفق القانون. وتنقسم الأراضي اللبنانية إلى ١٠٨،١ بلدية يضمها ٢٦ قضاء موزع على ثماني محافظات (بيروت، جبل لبنان، شمال لبنان، عكار، بعلبك الهرمل، البقاع، جنوب لبنان، والنبطية). ويتم تنظيم كل هذه المستويات حالياً تحت سلطة وزارة الداخلية والبلديات.^٣

في عام ١٩٧٧ صدر المرسوم الاشتراعي ١١٨ والذي ألغى قانون العام ١٩٦٣، ومنح البلديات صلاحيات واسعة فيما يتعلق بجميع العمليات ذات الطابع العام في البلدية. ومنح المجلس البلدي، أيضاً، سلطة إدارة بعض المشاريع مثل بناء المكتبات العامة والمدارس والمستشفيات. ونصّ أيضاً على أن قرارات المجلس البلدي ملزمة في حد ذاتها وقابلة للتطبيق فور صدورها.

٣

تم، ولفترة قصيرة، إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية من قبل مجلس الوزراء في عام ١٩٩٣ لتعزيز التنمية البلدية. وكانت أول هيئة على مستوى عال وذات أهمية سياسية وإدارية. ومع ذلك، وبحلول عام ٢٠٠٠، تم حل وزارة الشؤون البلدية، وعادت إلى صفتها الرسمية بوصفها مديرية في وزارة الداخلية. أصبحت الوزارة، التي تم تغيير اسمها إلى وزارة الداخلية والبلديات السلطة الوحيدة المسؤولة عن الحكومات المحلية.

في عام ١٩٩٧، قام المركز اللبناني للدراسات جنباً إلى جنب مع الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات ومئات من المنظمات الأخرى، التي كان من بينها متطوعون، وأحزاب سياسية، وناشطون، بعكس قرار الحكومة بتأجيل الانتخابات البلدية مجدداً، والتي كانت قد عقدت لآخر مرة في عام ١٩٦٣. تم إنشاء حركة وطنية وتم جمع ٦٠٠٠ توقيع لدعم إجراء الانتخابات البلدية. في نهاية المطاف، أجبرت الحكومة على إجراء الانتخابات البلدية في ٧.٨ من أصل ١٩٩٨ بلدية في عام ١٩٩٨ (Atallah 2013).

بدأت الحرب الأهلية في عام ١٩٧٥، ومنذ ذلك التاريخ لم تجر الانتخابات البلدية، وتوقفت الحياة السياسية البلدية، وتفككت أكثر من ٥٧٪ من البلديات وفقدت العديد من البلديات رئيس مجلسها وأعضاء من المجلس، ووقعت تحت سلطة القائم مقام (الرئيس الرسمي للقضاء) أو غيره من موظفي الحكومة المعيّنين. وهيمنت الميليشيات على بلدياتٍ أخرى وسيطرت على إدارتها ومواردها. ورغم ذلك، ازداد عدد البلديات، من حيث القيمة الاسمية، حتى خلال فترة الحرب الأهلية (١٩٧٥-١٩٩٠) لتصل إلى ٦٦٧ بحلول نهاية عام ١٩٩٢.

بعد توقيع اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، واصلت الحكومات المتعاقبة تأجيل الانتخابات البلدية، حتى نجحت ضغوط جماعات المجتمع المدني مدعومة بتأييد شعبي من جماعات مختلفة في عام ١٩٩٨ في إجراء أول انتخابات بلدية في لبنان ما بعد الحرب، وأصبحت العديد من البلديات واتحادات البلديات في لبنان نشطة على نحو متزايد في مجال وضع وتنفيذ خطط الإدارة الحضرية وتقديم الخدمات وبعض مشاريع التنمية. ومنذ العام ٢٠٠٠ انضوت البلديات إلى اتحادات بلدية حتى وصل عدد الاتحادات في عام ٢٠١٣ إلى ٥١ اتحاداً يضم أكثر من ثلثي البلديات البالغ عددها ١٠١٨. وقد كانت الجهات المانحة الدولية عاملاً رئيساً في تشجيع الحكومات المحلية على تعديل مشاريعها قصيرة الأجل وإدراج خطط أكثر استدامة وفعالية إضافة إلى تطوير الأهداف التنموية.

٢ الآراء والجهات الفاعلة

صاغ اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ وثيقة الوفاق الوطني، ودعا في الوقت نفسه إلى المركزية واللامركزية. فهو يحدّد المبادئ التوجيهية التي من شأنها أن تؤدي إلى اللامركزية الإدارية، ولكنه يؤكد مركزية الإدارة اللبنانية أيضاً:

- إن الدولة اللبنانية هي دولة واحدة وموحدة ذات سلطة مركزية قوية.
- يجب توسيع نطاق سلطة المحافظ والقائم مقام، ويجب أن تمثل جميع فروع الحكومة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن من أجل تقديم خدمة أفضل للمواطنين والاستجابة لاحتياجاتهم بشكل أفضل محلياً.
- يجب إعادة النظر في الحدود الإدارية لضمان التكامل الوطني مع الحفاظ على التعايش ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات.
- تعتمد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغيرة (على مستوى القضاء وأصغر) عن طريق انتخاب مجلس لكل قضاء برئاسة قائم مقام وذلك لضمان المشاركة المحلية.
- يتم اعتماد خطة تنمية موحدة وشاملة للأمة، وينبغي أن تؤدي هذه الخطة إلى تطوير مختلف المناطق اللبنانية اقتصادياً واجتماعياً. يجب تعزيز موارد البلديات والبلديات المشتركة والاتحادات البلدية من خلال الدعم المالي المناسب.

وكما هو الحال في العديد من الدول الأخرى، فإن اللامركزية نظامٌ سياسيٌّ لا يحظى بتشجيع الجهات النافذة في الدولة المركزية في لبنان، وكانت تنظر إليها

على أنها تهديدٌ لسلطتها وهيمنتها على قطاعات الخدمة العامة. وغالباً ما يتم الدفع نحو تفويض السلطة إلى المستويات اللامركزية من الحكومة لأسباب سياسية، وتحديدًا بسبب الحاجة للسيطرة على جماعات المعارضة وذلك من خلال احتوائها في هياكل المؤسسات التي يمكن توجيهها و/أو تقييدها من قبل السلطات المركزية. ولاسيما عندما تعتمد 'اللاحصرية'، أي أن تضع الحكومة المركزية وكلاءها في مستويات الحكم المحلي، فإنها تكون مع لامركزية السلطة ظاهرياً، ولكن سلطة الحكومة المركزية هي ما يزداد في الواقع (مصطفى . ٢٠١٠). أما العوامل الأخرى التي تعزز اللامركزية فهي التوصيات التي تمليها الجهات المانحة الأجنبية التي تقدم للحكومة المركزية مساعدات مشروطة بإصلاحات لامركزية على نطاق أوسع. فخلال عهد فؤاد شهاب (١٩٥٨-١٩٦٤)، حثّ تقييم IAURIF والأب لوبريه السلبي للتنمية في لبنان الحكومة على التوسع في إنشاء البلديات حيث كانت مساعدات التنمية الفرنسية كبيرة جداً في مختلف القطاعات السياسية. وفي فترة ما بعد الحرب، أدّت الجهات المانحة الأجنبية مثل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي دوراً رئيساً في الدفع نحو مزيد من اللامركزية.

كان ضغط المجتمع المدني نحو اللامركزية في الحملة التي قادتها العديد من المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك المركز اللبناني للدراسات (LCPS) في منتصف تسعينيات القرن العشرين، أمراً جديراً بالذكر، فقد أدى إلى إجراء الانتخابات البلدية الأولى في عام ١٩٩٨، بعد مضي خمسة وثلاثين عاماً على إجرائها لآخر مرة (انظر الحاشية ٣). عدا ذلك لا تشارك منظمات المجتمع المدني في المطالبة بقدر أكبر أو أفضل من اللامركزية. ومع ذلك، فإنها تشارك بشكل كبير في أعمال الإدارات المحلية والإقليمية، والعديد من رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية هم أيضاً أعضاء في المنظمات غير الحكومية.

غالباً ما تنطوي المناقشات بشأن اللامركزية، في لبنان، على الخوف من الفيدرالية ومن إيقاظ 'شبح' تقسيم البلاد إلى كانتونات طائفية، وهو تخوّف يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحرب الأهلية وبرغبة بعض المجموعات السياسية بالعمل بشكل مستقل داخل المناطق التي يديرونها ذاتياً. ويرى كثيرون أن هذا النقاش يشكل تهديداً لفكرة التركيبة السياسية التوافقية في لبنان، حيث يتم تقاسم السلطة طائفيًا على جميع المستويات الحكومية من قبل المجموعات المختلفة. لذا فإن المناقشات المركزية - المناطقية - المحلية في لبنان غالباً ما تكون محمّلة بهذه المخاوف التي تميل إلى تبرير اختيار المركزية وتشويه صورة اللامركزية والحكم الذاتي في المجالس المناطقية والمحلية.

في عام ٢٠١٣، قام رئيس الجمهورية، ميشال سليمان، بتكليف لجنة خاصة لاقتراح قانون جديد للامركزية في لبنان، وقد وضعت اللجنة - بما يتماشى مع اتفاق الطائف - مسودة مشروع قانون قدّم للمرة الأولى، صلاحيات واسعة واستقلالاً مالياً للمجالس المناطقية المنتخبة.

٣ المحافظة

لا تتمتع المحافظة بأي شخصية قانونية أو سلطة مستقلة، فهي تقسيم إداري قامت بتشكيله الحكومة المركزية ويرأسها موظفٌ مدنيٌّ من الفئة الأولى يعيّنهُ مجلس الوزراء بناء على توصية من وزير الداخلية والبلديات. وواجبات المحافظ إدارية في الدرجة الأولى، وتتضمن ترجمة وتنفيذ السياسات التي تضعها الحكومة المركزية والتنسيق بين وحدات الحكومة المركزية والمسؤولين داخل المحافظة. فالمحافظ يمثل جميع الوزارات ما عدا وزارتي العدل والدفاع. تشمل وظائف المحافظ، وفقاً للمواد ٤-٢٦ من المرسوم ١١٦ لعام ١٩٥٩، ما يلي:

- تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات العامة.
- تنفيذ التوجيهات السياسية للحكومة المركزية وإبلاغ الحكومة عن الوضع السياسي العام في المحافظة.
- إدارة جميع الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية، والتفتيش ومراقبة جميع دوائر الحكومة المركزية وموظفي الخدمة المدنية في المحافظة.
- حفظ النظام والأمن والحرية الشخصية، والملكية الخاصة.
- تنسيق الأحداث، عند الضرورة، بالتعاون مع قوى الأمن الداخلي الموضوعة تحت تصرفه.

ويفترض حسب المرسوم ١١٦ أن يساعد المحافظ مجلس محافظة (ما عدا في بيروت حسب المادة ٤٧). والمجلس هو هيئة استشارية برئاسة المحافظ يكون عضواً فيها القائم مقامين في المحافظة بالإضافة إلى المسؤول عن الشؤون المالية في المحافظة وممثلين اثنين عن كل قضاء يتم تعيينهما بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. ويمثل هذان الشخصان المكوّن المدني في المحافظة ويمكن أن يكونا من أصحاب المهن أو من الاتحادات، أو من المؤسسات التمثيلية الأخرى. ورغم أنه يفترض أن تكون المجالس موجودة بحكم القانون، إلا أنها لم تؤسس في أي من المحافظات.

٤ القضاء

القضاء هو ثاني أكبر تقسيم جغرافي ولا يتمتع بأي شخصية قانونية أو استقلال مالي، وتدار خمسة أفضية من أصل ستة وعشرين من قبل المحافظ، وذلك لأنها عواصم محافظاتنا. وتدار الأفضية المتبقية من قبل قائم مقام، وهو عادة ما يكون موظفاً مدنياً من الفئة الثانية، يعيّنهُ مجلس الوزراء بناء على توصية وزير الداخلية والبلديات.

يؤدي القائم مقام في القضاء وظائف مماثلة لتلك التي يؤديها المحافظ، إلا أنه لا يمثل أيّاً من وزارات الحكومة المركزية، وتكون مسؤولياته في نواح كثيرة، تكرر لتلك التي يقوم بها المحافظ. وتشمل واجبات القائم مقام، وفقاً للمواد ٢٧-٤٦ من المرسوم ١١٦ لعام ١٩٥٩، ما يلي:

- الإشراف على الوضع العام على مستوى القضاء وإبلاغ الحكومة عن التطورات من خلال المحافظ.
- إدارة المكاتب الإقليمية لمختلف الوزارات على مستوى القضاء، بالإضافة الى الإشراف على الموظفين.
- القوانين والأنظمة والحفاظ على الأمن العام والنظام.
- الإشراف على القطاع الزراعي، ومنح تراخيص الصيد والبناء، وفرض تدابير الصحة، وتعيين بعض الموظفين على مستوى منخفض.

باختصار، تقتصر مسؤوليات كلٍّ من المحافظ والقائم مقام على الأمن والأعمال البيروقراطية. ويتم تعيين رؤساء كل من المحافظة والقضاء من قبل الحكومة، في حين يتم انتخاب البلديات من قبل الشعب.

o البلديات

للبلديات مجلسٌ بلديٌّ منتخب، وتتمتع بهامشٌ جيد نسبياً من الاستقلال المالي والإداري، فوفقاً للمواد ٢ - ٥ من المرسوم الدستراعي ١١٨ لعام ١٩٧٧، يتم تأسيس البلدية بقرارٍ وزاريٍّ يحدد اسم البلدية، وموقعها، وحدودها الجغرافية. يحق لكلِّ مدينة أو بلدة أو قرية في لبنان أن يكون لها سلطةٌ بلدية بشرط أن يتجاوز عدد سكانها ثلاثمئة نسمة وأن تتجاوز عائداتها السنوية . . . ل.ل. (٦,٦٧ دولار أميركي)، ويعرّف القانون البلدية بأنها 'إدارة محلية، تقوم ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في نطاق هذا القانون' (المادة ١). ويشمل نطاق مسؤولياتها 'كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي' (المادة ٤٧). وعلوّة على ذلك، يمكن للبلديات أن تشكل مجموعات فتكوّن اتحادات بلديات.

توجد، حالياً، ١,١٨٨ بلدية في لبنان، ويمكن أن تتكوّن مجالسها البلدية إما من تسعة، أو اثني عشر، أو خمسة عشر، أو ثمانية عشر، أو واحد وعشرين أو أربعة وعشرين عضواً، وهذا يتوقف على تعداد السكان (الجدول ٥-١)؛ فالغالبية العظمى من البلديات في لبنان هي صغيرة في الحجم (يتراوح عدد أعضاء ٧١٪ من البلديات ما بين ٩ و١٢ عضواً) كما يظهر في (الجدول ٥-٢).

جدول ١-٥ حجم المجلس البلدي قياساً بتعداد السكان

حصة من مجموع البلديات	التعداد السكاني	حجم المجلس البلدي (عدد الأعضاء)
٤٥%	أقل من ٢.٠٠٠ نسمة	٩
٢٦%	٢.٠٠١ - ٤.٠٠٠ نسمة	١٢
٢٣,٦%	٤.٠٠١ - ١٢.٠٠٠ نسمة	١٥
٣,٧٢%	١٢.٠٠١ - ٢٤.٠٠٠ نسمة	١٨
١,٥%	أكثر من ٢٤.٠٠٠ نسمة	٢١
٠,١٨%	لكل من بيروت وطرابلس	٢٤

المصدر القانون ٩٧/٦٦٥

جدول ٢-٥ توزيع البلديات حسب عدد أعضاء المجلس البلدي

عدد القضاء البلديات أعضاء	٩	١٢	١٥	١٨	٢١	٢٤	غير معروف
البترون	١٥	٤	٣	١	.	.	١
بشري	٢	٥	٣	١	.	.	.
بعيدا	٢٠	١٣	٦	٥	١	.	.
يعليك	٢١	٩	١٩	٣	٣	.	٣
البقاع الغربي	٩	٧	١١	١	.	.	١
بنت جبيل	٨	٨	١٨	١	١	.	.
بيروت	.	.	.	.	.	١	.
جبيل	٢٣	٦	٦	.	.	.	٢
جزين	٢٦	٤	٤	١	.	.	١
حاصبيا	٦	٧	٢	١	.	.	١
راشيا	١٣	١٠	٣	.	.	.	.
زحلة	١٠	٥	١١	٢	١	.	.
زغرتا	٢٣	٢	٤	١	١	.	.
الشوف	٣١	٢٧	١١	٤	.	.	١
صور	١٦	٢٣	١٥	١	١	.	٢
صيدا	١٧	١٣	١٢	.	١	.	٣
الضنية	١١	٦	٩	.	١	.	٦

عدد القضاء البلديات أعضاء	٩	١٢	١٥	١٨	٢١	٢٤	غير معروف
طرابلس ٣	.	.	١	.	١	١	.
عاليه ٥٦	٣١	١٣	٩	٢	.	.	١
عكار ١٠١	٤٣	٣١	١٥	٤	.	.	٨
كسروان ٥٠	٣٠	١٢	٥	١	.	.	٢
الكورة ٣٤	٢٤	٥	٥	.	.	.	.
المتن ٤٩	٢٣	٨	١٥	٢	١	.	.
مرجعيون ٢٥	٤	٩	١٠	٢	.	.	.
النبطية ٣٨	٢	١٥	١٩	.	١	.	١
الهرمل ٥	١	٢	١	.	١	.	.
المجموع ٩٥٢	٤٠٩	٢٤٤	٢١٧	٣٣	١٤	٢	٣٣
النسبة	٪٤٣	٪٢٦	٪٢٣	٪٣	٪١	٪	٪٣

المصدر المركز اللبناني للدراسات (LCPS) . ١ . ٢ استناداً إلى وثائق وزارة الداخلية والبلديات

تتكون السلطات البلدية من قسمين رئيسيتين: هيئة صنع القرار ممثلة في المجلس البلدي، وسلطة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس البلدي، وكلاهما ينتخب لولاية مدتها ست سنوات، ووفقاً للمرسوم الاشتراعي ١١٨، فإن بلدية بيروت هي الاستثناء الوحيد، حيث يتم انتخاب ستة عشر من أعضائها، في حين تعيّن الحكومة الثمانية المتبقين. ومع ذلك، فإن نوعية التمثيل في الانتخابات المحلية لا تعبر بشكل دقيق عن التركيبة السكانية. فقانون الانتخابات في لبنان يربط المكان الذي يتم فيه الانتخاب بالبلدة الأصلية للناخب؛ وقد غيّر نصف اللبنانيين مكان سكنهم في العقود الأخيرة بحسب التركيبة الحالية، لذلك يشكل عدد السكان الذين يمكنهم انتخاب مجالسهم البلدية، في معظم القرى والبلدات والمدن، أقل من نصف عدد السكان الفعلي. وتضم العاصمة وتجمعاتها السكنية أكثر من ثلث مجموع سكان لبنان، ولكن النصف فقط من سكان بيروت الكبرى ينتخبون ممثلهم المحليين. وهذا هو ما يسميه بعض الباحثين 'التحريف' بين البلد 'قانونياً' والبلد 'الحقيقي' (Bahout 1997).

٦ وزارة الداخلية والبلديات

تقع البلديات تحت سلطة وزارة الداخلية والبلديات، وهي المسؤولة عن التخطيط ووضع الموازنة، وعن إنفاق إيرادات البلديات فضلاً عن توفير الدعم الفني والمالي للبلديات عند الحاجة. ووزارة الداخلية والبلديات مسؤولة أيضاً عن تنظيم الانتخابات البلدية والإشراف عليها، وكذلك عن توفير الأمن الداخلي. ويفترض أن

يقوم المحافظ والقائم مقام، وهما من يمارس الرقابة الإدارية على البلديات، بتقديم التقارير إلى وزارة الداخلية والبلديات. بالإضافة إلى ذلك، تمارس وزارة الداخلية والبلديات من خلال مراقبتها المالي، مراقبة موازنة البلديات وتعديلاتها، وعقود النفقات والإيرادات والعمليات والمعاملات المالية، أو التعديلات والانتهاكات، محاكم التفتيش ذات الطابع المالي، وتسوية حسابات الموازنة. وقد وضعت المديرية العامة للدارات والمجالس المحلية في وزارة الداخلية والبلديات في عام ٢٠٠٢ هيكلًا تنظيميًا جديدًا، لم يُنفذ حتى الآن.

ثانياً تقديم الخدمات، بين المركزية واللامركزية

أ تركيبة مركزية

يعد النظام الإداري لتقديم الخدمات في لبنان مركزياً بشكل كبير، فمعظم الوزارات هي المسؤولة عن قطاعاتها وليس لديها تمثيل مؤسساتي فعال، مناطقياً أو محلياً. وبالتالي، فإن وزارات الزراعة، والصناعة، والتعليم، والسياحة، والبيئة، والنقل والإسكان هي كلها خدمات مدارة مركزياً. إذ إن استراتيجيات تقديمها تتركز فقط في الوزارة المعنية أما السلطات المحلية والمناطقية فليس لها أي علاقة بعمليات صنع القرار في ما يتعلق بهذه القطاعات. نظراً لعدم الكفاءة والفساد في معظم الوزارات اللبنانية (Leenders 2012)، يسيطر القطاع الخاص إلى حد كبير على هذه القطاعات، وفي بعض الحالات يتم ذلك من قبل جماعات المجتمع المدني. فعلى سبيل المثال، تسيطر شركات التطوير العقاري الخاصة إلى حد كبير على خدمة الإسكان، في حين تشرف الشركات الكبيرة وبعض الشركات الصغيرة أو المتوسطة على الزراعة والصناعة، مع غياب شبه كامل للسياسات الناظمة لهذه القطاعات. وتوجد، مع ذلك، استثناءات جديرة بالملاحظة، فوزارة الشؤون الاجتماعية تشرف على المؤسسات ضمن النطاق المناطقي، عن طريق ما يُسمى بمراكز التنمية الاجتماعية، التي توفر الخدمات الاجتماعية والصحية والتي غالباً ما ترتبط بالبلديات. أما خدمات توفير المياه فهي لامركزية جزئياً: إذ تعمل وزارة الطاقة والمياه مع مجلس الإنماء والإعمار جنباً إلى جنب على تخطيط وتمويل المشاريع المتعلقة بالمياه، وتدعمها في ذلك مؤسسات المياه المستقلة والمصلحة الوطنية لنهر الليطاني. فتقوم البلديات والمؤسسات العامة الأخرى (مثل وزارات الصحة العامة والأشغال العامة والبيئة والزراعة)

بالمشاركة بشكل محدود فقط (يموت وجمالي، ٢٠٠٧، ٦١٦).

أما في قطاع الكهرباء فقد كان يتم تشغيل شبكات الكهرباء - وفقاً للقواعد العثمانية والفرنسية - كخدمة لامركزية، وقد أدت العديد من المشكلات الاقتصادية والمالية إلى إنشاء وكالة عامة في عام ١٩٥٤ وهي مؤسسة كهرباء لبنان والتي كانت تحتكر التوزيع الكهربائي (Verdeil 2006, 2). وتعاني مؤسسة كهرباء لبنان من عدم الكفاءة البيروقراطية، ونقص الموارد البشرية والمالية والفساد. وسنلقي في هذه الورقة نظرةً فاحصةً على قطاع الإدارة والتخطيط المدني. فالتخطيط المدني في لبنان هو ضمن صلاحيات اثنتين من مؤسسات الدولة: مجلس الإنماء والإعمار والمديرية العامة للتنظيم المدني في وزارة الأشغال العامة. تعتبر المديرية العامة للتنظيم المدني المسؤولة عن إعداد الخطط الرئيسية (المخططات التوجيهية) لإدارة نمو المدن والبلدات داخل الأراضي اللبنانية. وهي المسؤولة أيضاً عن تنفيذ قانون البناء العام ١٩٨٣، والذي يتضمن مجموعة فعالة من أدوات التخطيط المدني لتحسين المدن والبلدات (مثل تقسيم الأراضي ومصادرة الأملاك والهيئات العامة والشركات العقارية) (فواز ٢٠٠٥). ومع ذلك، فإن المديرية العامة للتنظيم المدني فقيرة بكادرها، وموظفوها مقيدون وغير قادرين على معالجة مثل هذه المهام الواسعة، فعلى سبيل المثال فهناك نسبة كبيرة من الأراضي اللبنانية لم يتم مسحها بعد (Verdeil 2007). وبالتالي، تتعاقد المديرية العامة للتنظيم المدني مع مخططي المدن وشركات التخطيط المدني لاقتراح الخطط الرئيسية لمجموعات مختارة من المدن والبلدات. تكون العملية في معظم الأحيان طويلة ومملة وبيروقراطية للغاية، وتتبنى مناهج تخطيط بالية وقديمة. بغض النظر عن ذلك، تستغرق المديرية العامة للتنظيم المدني أيضاً سنواتٍ للموافقة على الخطط الرئيسية المقترحة وتنفيذها، مناقضةً أحياناً الروح التي عمل عليها المستشار أثناء التخطيط (يازجي ٢٠١١).

تم إنشاء مجلس الإنماء والإعمار في عام ١٩٧٧ ليحل محل وزارة التخطيط وليضع الخطط الرئيسية لكل الأراضي اللبنانية. يقدم هذا المجلس تقاريره إلى رئيس الوزراء بشكل مباشر، وقد منحت له صلاحيات استثنائية، تمكنه من تجاوز جميع الوزارات، ليملك القدرة على العمل بشكلٍ فعّال وتجنب الروتين والبيروقراطية. ولكن حتى عام ٢٠٠٤، لم يكن مجلس الإنماء والإعمار قد وضع خطة على المستوى الوطني من أجل لبنان، وانحصرت مهامه الأساسية بتلقي الدراسات وبعض مبادرات التخطيط المدني في نطاق العاصمة بيروت (راجع IAURIF، منطقة العاصمة بيروت اقتراح عام ١٩٨٤)، والإشراف على العطاءات وتنفيذ مشاريع البنية التحتية، وتنسيق أموال المانحين المخصصة لمشاريع إعادة الإعمار المختلفة. في عام ٢٠٠٤، وبعد عدة سنوات من الدراسات، قدم مجلس الإنماء والإعمار للحكومة اللبنانية المخطط التوجيهي الشامل لترتيب الأراضي اللبنانية، وهي خطة لاستخدام الأراضي، وضعت مبادئ توجيهية عامة للتنمية المكانية في المحافظات والأقضية اللبنانية، بما في ذلك كبرى المدن، وحددت التراتبية الجغرافية، والعلاقات المتبادلة والوظائف. كانت الخطة نتيجة تعاون بين الخبراء اللبنانيين والفرنسيين، وتمويل من IAURIF. وتمت الموافقة عليها من

قبل الحكومة اللبنانية في عام ٢٠٠٩، وتعتبر اليوم مرجعاً رئيساً للتنمية المكانية الوطنية في الهيئات العامة، والسلطات الإقليمية والمحلية، على الرغم من أنها ما تزال عامة في العديد من توصياتها وتفتقر إلى آليات التنفيذ على المستويين المحلي والوطني. ويدرس مجلس الإنماء والإعمار، حالياً، السبل التي يمكن من خلالها استخراج خطط مناطقية أكثر تفصيلاً من المخطط التوجيهي الشامل، والتي من شأنها أن تكون أكثر دقة في تحديد التنمية المكانية والتخطيط على مستوى المناطق. وهو يناقش أيضاً سبل التعاون الممكنة مع المديرية العامة للتنظيم المدني والاتحادات البلدية. وعلى الرغم من ذلك سيكون الطريق طويلاً لتحقيق هذا الهدف.

عموماً، فإن كلاً من مجلس الإنماء والإعمار والمديرية العامة للتنظيم المدني لا يضع في أولوياته إدراج البلديات والاتحادات البلدية في سياق عملية الإدارة والتخطيط المدني. وغالباً ما ينظر إلى هذه الإدارات المنتخبة محلياً على أنها منازعة لما يسمى مصالح دوائرها الانتخابية والضيقة، وغير قادرة عموماً على تخطيط وحماية بنيتها وبيئاتها الطبيعية ومصالحها العامة. يتم تثبيت هذا المفهوم في الواقع عن طريق التشريع، فلم يتم تكليف المديرية العامة للتنظيم المدني بتنسيق مخططاتها الرئيسية مع البلديات بل طلب منها إطلاعها على الخطة فقط. أي إن رأي البلديات بالخطة ليس ملزماً ويتم تسجيله فقط. أما مجلس الإنماء والإعمار فهو، بالتعريف، مجلس فوق وزاري، يتجاوز كل المؤسسات المركزية، وبالتالي فهو منفصل تماماً عن البلديات. وقد يخضع هذا التصور - المتعلق بتقييدات الحكومات المحلية - لتغييرات مهمة إذ تنخرط البلديات على نحو متزايد في الإدارة المدنية وفي تخطيط المناقشات والجهود.

٢ تقديم الخدمات على مستوى البلديات

إذا نظرنا واقعياً إلى موقع البلديات والاتحادات البلدية ضمن هذه البنية المركزية، سنجد بشكل عام، أن الوكالات المركزية تتجاوز معظم البلديات واتحادات البلديات حين تعمل على مشاريع ومبادرات ضمن أراضيها. ومع ذلك، ونظراً للصلاحيات الواسعة الممنوحة لها بالقانون، بدأت عدّة بلديات - ولاسيماً الكبيرة منها - وبجهودها الذاتية، بمبادرات تهدف إلى تحسين البلدات والمدن، وغالباً ما يتم ذلك بتأثير من رئيس بلدية يتمتع بالديناميكية ومجموعات مجتمع مدني حيوية وبدعم مالي من الجهات المانحة.

أما قانونياً فوفق المواد ٤٩-٥٢ من المرسوم الاشتراعي ١١٨ لعام ١٩٧٧، يعهد إلى المجلس البلدي - من بين أمور أخرى - المسؤوليات التالية:

- الميزانية، بما في ذلك فتح ونقل الاعتمادات.
- اتخاذ القرار بما يخص الإيرادات والنفقات.
- الحصول على قروض لتنفيذ المشاريع بما يتطابق مع دراسات الجدوى.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية في الحدود المعينة في القانون.
- إصدار دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.

- إصدار دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية.
- قبول ورفض الهبات.
- التخطيط المدني، وإنشاء الحدائق والمساحات العامة.
- إنشاء الأسواق، والمتاحف، والمشافي، والمستوصفات، والمكتبات العامة.
- المساهمة في نفقات المستشفيات العامة.
- المساهمة في نفقات المشاريع العامة.

يملك رئيس البلدية سلطة تنفيذية، فيقوم بتنفيذ قرارات المجلس ويترأس الخدمات والأعمال ويدير الموارد ويحدد النفقات ويمثل البلدية وما إلى ذلك. وبالإضافة إلى مهامه الاستشارية يتمتع المجلس بسلطة تداولية يصدر من خلالها القرارات. ومع ذلك لا تكون القرارات البلدية نافذة إلا بعد أن تلقى موافقة من السلطة الوصائية المتمثلة بالقائم مقام المحافظ بالإضافة إلى وزارة الداخلية والبلديات، لتقوم بعدها البلدية بتنفيذ القرارات. يمكن أن يعلق المحافظ تنفيذ القرار البلدي لمدة شهرين، قابلة للتמיד لمرة واحدة، وذلك لأسباب أمنية (Ducruet 1997, 274).

والأكثر فعالية في تقديم الخدمات هي البلديات الكبيرة والمتوسطة الحجم، والتي يقع معظمها في المناطق المدنية وتشكل نحو ٣٠٪ من البلديات، حيث تقدم التعليم والخدمات الصحية، وتنظم السياحة وتنشطها، وتساعد على تعزيز الاستثمار والاقتصاد، ويقوم بعضها بالاستثمار في المشاريع الثقافية. واقتصرت الخدمات التي تقدمها البلديات الأصغر على أنشطة هامشية، مثل تنظيف الشوارع، وتعبيد الطرق، وإنارة الشوارع، ووضع اللافتات الطرقية، وإعادة تأهيل شبكات الصرف الصحي والمياه وتوسيعها، إلخ. وفقاً لبيانات المركز اللبناني للدراسات (LCPS) لعام ٢٠١٠، وكما هو موضح في الجدول ٣-٥، فإن أكثر ما تنفق عليه البلديات هو التجهيزات، تليها التنمية. وبالإضافة إلى ذلك، فكلما ازداد عدد أعضاء المجلس البلدي، ازداد إنفاق البلدية على الإدارة. وتنفق المجالس البلدية الأصغر أكثر على التنمية (حجم ٩، ٢٩٪)، من المجالس الأكبر منها (حجم ٢٤، ١٨٪).

هـ
باستثناء محافظة بيروت، حيث يتمتع المحافظ بهذه الصلاحيات، فيؤدي رئيس المجلس البلدي، وفقاً للمواد ٧٤-٧٨ للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ للعام ١٩٧٧، وضع المهام التالية: وضع مشروع موازنة البلديات، إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها، إدارة أموال البلدية وعقاراتها (الإيجار، والبيع والشراء)، إدارة مداخل البلدية والإشراف على حساباتها، تمثيل البلدية أمام المحاكم، وتأمين الدعم الاجتماعي.

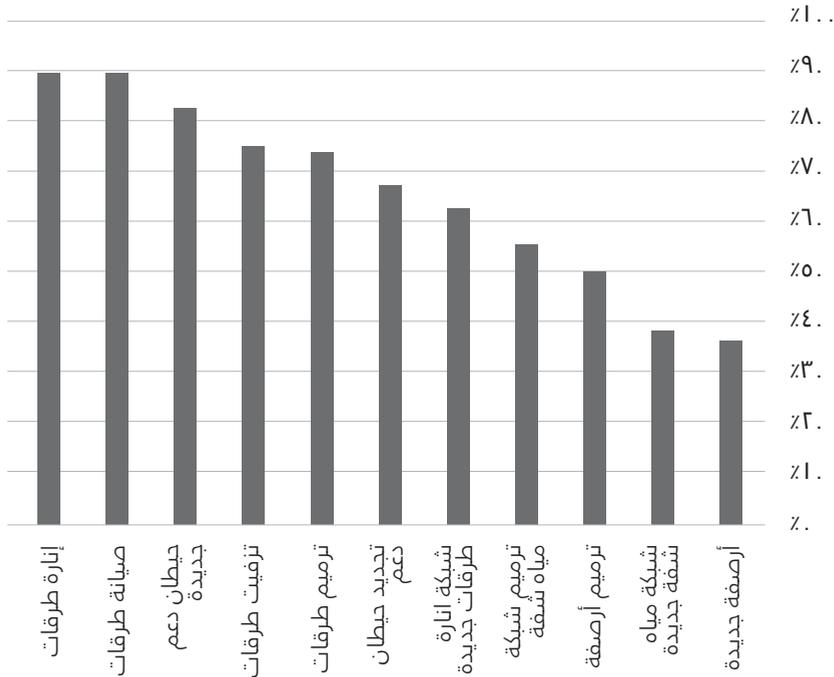
كل البلديات أعضاء	٩ أعضاء	١٢ عضواً	١٥ عضواً	١٨ عضواً	٢١ عضواً	٢٤ عضواً
عدد البلديات	١٩٦	٧٩	٤٨	٤٩	١٠	٢
الإدارية/ إجمالي	٪٣٩	٪٢١	٪٢١	٪٢٧	٪٤٥	٪٤٥
التجهيزات/ إجمالي	٪٣٣	٪٤١	٪٤٠	٪٣٩	٪٣٧	٪٣٢
التنمية/ إجمالي	٪٢١	٪٢٩	٪٢٥	٪٢٤	٪٢٣	٪١٨
المساعدات/ إجمالي	٪٣	٪٥	٪٣	٪٦	٪٤	٪١
غير ذلك/ إجمالي	٪٤	٪٤	٪١١	٪٤	٪٣	٪٤

المصدر المركز اللبناني للدراسات (LCPS) . ٢٠١٠

وهكذا، نرى أن هناك فجوة واسعة بين ما يسمح للبلديات القيام به قانوناً، وما تستطيع القيام به في الواقع، آخذين مواردها بعين الاعتبار. يجري تنفيذ معظم المشاريع ذات الطابع الإنمائي من خلال الوزارات المعنية أو من قبل مجلس الإنماء والإعمار، وليس من قبل البلدية، وذلك باستخدام أموال من الصندوق البلدي المستقل و/ أو المنح والقروض الأخرى التي تم تأمينها من قبل وكالات الحكومة المركزية أو الوزارات.

توفر البلديات، بشكل رئيسي، الخدمات المتعلقة بالطرق (رسم ١-٥). تحتل صيانة الطرق وإنارتها المرتبة الأولى وذلك بنسبة ٪٨٩ مما تقدمه البلديات. وتحصل الدعائم الجدارية أيضاً على حصة جيدة من ميزانية البلديات، ف ٪٨٢ من البلديات لديها مشاريع لبناء دعائم جدارية جديدة، و ٪٦٧ من البلديات لديها مشاريع لترميم الدعائم الجدارية الخاصة بها. تحصل الخدمات المتعلقة بالأرصفة وبشبكة المياه الصالحة للشرب على أقل نسبة من الإنفاق. فتبني ٪٣٦ فقط من البلديات أرصفة جديدة و ٪٤٩ منها لديها مشاريع لترميم الأرصفة. وتقوم ٪٣٨ من البلديات بتزويد شبكة جديدة لمياه الشرب، و ٪٥٦ منها تقوم بترميم الشبكة الموجودة. فالبلديات قد تركز جهودها، في الغالب، على الطرق لأنها الخدمة الأكثر إثارة للانتباه، وهي السلعة الأكثر وضوحاً التي تقدمها للمواطنين. من ناحية أخرى، قد يكون اهتمام البلديات أقل، فيما يتعلق بالأرصفة وشبكات المياه الصالحة للشرب، لأنها قد تكون موجودة بالفعل في معظم البلديات. ولكن الحصة المخصصة لترميمها غير كافية، وهذا يدفع المرء إلى التساؤل عما إذا كانت البلديات تهمل هذه الخدمات لصالح خدمات وقضايا أخرى ربما تكون أقل أهمية (Atallah 2013b).

رسم ٥-١ نوع البنى التحتية التي تقدّمها البلديات



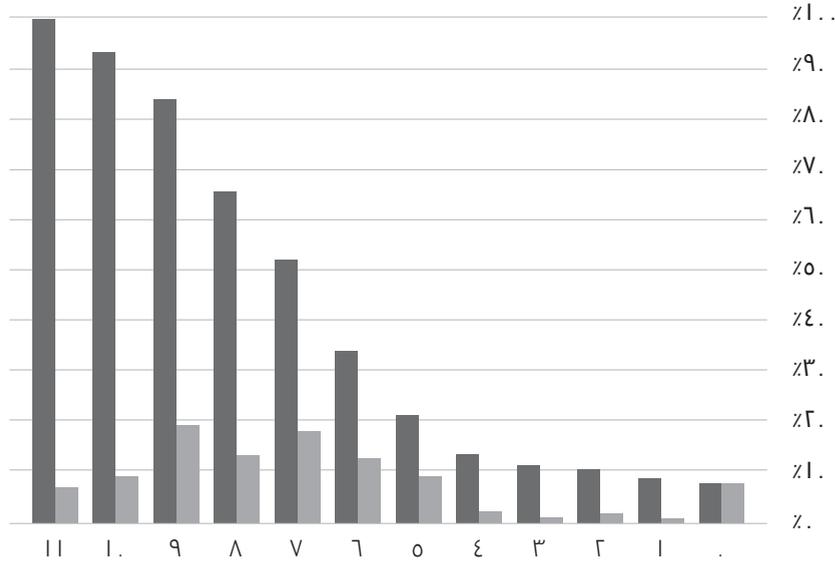
المصدر: Atallah 2013b

بالإضافة إلى معرفة ما توفره البلديات من خدمات، فمن المهم أن نعرف كم من هذه البلديات تقوم بتقديم هذه الخدمات. تشير الأعمدة باللون الغامق إلى النسب المئوية الفردية (لكل عدد من الخدمات على وجه الخصوص) بينما تمثل الأعمدة باللون الفاتح النسب المئوية التراكمية (رسم ٥-٢). استناداً إلى الرسم البياني أدناه، فإن ٧٪ من البلديات لا توفر أيّاً من الخدمات الإحدى عشرة الواردة في الجدول. وتقدم البلديات - في المتوسط - من ست إلى تسع خدمات من خدمات البنية التحتية، فتقدم ١٩٪ منها ٩ خدمات، و١٨٪ منها توفر ٧ خدمات. و٢١٪ من البلديات توفر أقل من نصف الخدمات (ما يصل إلى ٥ خدمات). بينما توفر ٧٪ فقط من البلديات جميع الخدمات. والبلديات التي لا توفر أي من هذه الخدمات هي التالية: قب الياس، وادي الدلم، خربة روحا، يحمر، دورس، بعلبك، وادي فعرة، صوفر، السمقانية - برمّانا - المتن، بزبين، الجيه، بحمدون المحطة، زان، كفرحاتا، زغرتا، بكفتين.

ومن بين هذه البلديات السبع عشرة نجد أن خربة روحا هي الوحيدة الفقيرة، أما باقي البلديات فلديها مؤشرات تنمية تصل إلى ٥٠ (ليس لدينا معلومات عن بلديات قب الياس، وادي الدلم، صوفر). لذلك، إن لم تتمكن خربة روحا من تأمين

الخدمات بسبب نقص الأموال، فذلك لا يعني أن المنطق نفسه يمكن أن ينطبق على البلديات الأغنى (Atallah 2013b).

رسم ٥-٢ تقديم الخدمات (الفردية والتراكمية) من قبل البلديات



المصدر Atallah 2013b.

٣ تقديم الخدمات في نطاق الاتحاد البلدي

تشكل اتحادات البلديات من عدة بلديات تتوافق مع بعضها، وتتمتع (بحسب المادة 11٤ من المرسوم الاشتراعي ١١٨/٧٧) 'بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون'. الغرض من الاتحاد هو تعزيز التعاون بين البلديات للمشاريع ذات النفع العام ولأو لتنفيذ المشاريع التقنية، التي تفيد كل البلديات الأعضاء، على نطاق واسع، وتعزيز اقتصاد وفورات الحجم (economies of scale). وصل عدد الاتحادات إلى ٥١ اتحاداً، تشكل ٣٥ منها في السنوات العشر الأخيرة، أي أكثر من ثلثي العدد الإجمالي للاتحادات، ويتراوح عدد البلديات المنضوية إلى اتحاد بلدي واحد بين ثلاث بلديات في اتحاد الفيحاء وأثنتين وخمسين بلدية في اتحادي صور وكسروان الفتوح. وكانت البلديات حريصة على الانضمام إلى الاتحادات حيث تحصل على الحوافز المالية والتنمية والسياسية والاقتصادية من هذا التعاون. في الواقع، تتلقى البلديات التي تنضم إلى اتحادات أموالاً إضافية من الحكومة المركزية، ولديها فرصة أكبر لتستفيد من منح التنمية المقدمة من قبل المانحين الذين يفضلون تقديم المساعدات على المستوى المناطقي، وتعزيز قوة الجماعات السياسية

المهيمنة، وذلك من خلال تمكينهم من السيطرة على مساحاتٍ أكبر، وإتاحة الحصول على ريع اقتصادي من خلال تمرير القرارات المتعلقة بالتشريعات العقارية وتنشيط قطاع البناء.

يشكل رؤساء البلديات مجلس اتحاد بلدي، ويكونون جميعاً أعضاء فيه، وينتخبون من بينهم رئيساً لمجلس الاتحاد. ويتم تنفيذ القرارات، والتي يقرها مجلس الاتحاد، من قبل رئيس الاتحاد، الذي يمثل السلطة التنفيذية. ويكون لدى الاتحاد مجموعة من الموظفين يرأسهم مدير، ينقسمون الى جهاز هندسي وصحي وجهاز إداري ومالي وجهاز الشرطة. وتتألف مالية الاتحاد البلدي من عشرة بالمئة من واردات البلديات الأعضاء، ومن نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات الأعضاء المستفيدة من مشروع معين ذو نفع مشترك، ومن ما يخصص للإتحاد من عائدات الصندوق البلدي المستقل (يناقش أدناه)، وكذلك من المساعدات والقروض (المادة ١٣٣ من المرسوم الاشتراعي ١٨/٧٧).

وواقعياً ليس لدى معظم الاتحادات موظفون، أو موارد مالية لتعيين الموظفين المؤهلين، ولهذا السبب، فإن بعض الاتحادات غير قادرة على تقديم الخدمات المطلوبة منها حتى عندما يتم إنشاء المشروع من خلال أموال المانحين^٦. وفقاً للقانون (المادة ١١٥) يجب أن تتم الموافقة على إنشاء الاتحادات البلدية بموجب مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية والبلديات، وذلك إما بمبادرة منه وإما بناءً على طلب البلديات. ووفقاً للمادة ١٢٦، فإن الصلاحيات الوظيفية للاتحادات البلدية هي واسعة نسبياً. فتتخذ الاتحادات البلدية القرار بشأن:

٦

اضطر اتحاد السويجاني على سبيل المثال، لنقل إدارة محطة معالجة مياه الصرف الصحي التي تمكن من بنائها من خلال مساعدات المانحين، إلى مجلس الإنماء والإعمار لأنه ليس لديه موظفون مؤهلون لتشغيلها.

- المشاريع العامة ذات المنافع المشتركة لجميع البلديات الأعضاء، مثل الطرق ومياه الصرف الصحي، والنفايات، والمسالك، والاطفاء، وتنظيم وسائل النقل، والتعاونيات، والأسواق...
- التخطيط، والاستملاك، ودفاتر الشروط المتعلقة بتنفيذ المشاريع.
- التنسيق بين البلديات الأعضاء.
- إدارة الأراضي المشاع.
- الاقتراض.

على الرغم من أن بعض الاتحادات قد تمكنت من توفير الخدمات وتنفيذ مشاريع التنمية، إلا أنها تبقى مقيدة في عملها نتيجة للإمكانيات الإدارية الضعيفة والإجراءات المعقدة اللازمة لتعيين الموظفين، وقلة الموارد المالية لتنفيذ المشاريع التنموية، يضاف إلى ذلك عدم وضوح حدود المسؤوليات بين البلديات من جهة والاتحادات البلدية من جهة أخرى، مما يتحول في كثير من الأحيان إلى مصدر للصراع بينهما. إذ يتناقض المرسوم الاشتراعي ١١٨ لعام ١٩٧٧ في تحديد صلاحيات البلديات والاتحادات البلدية، ويظهر التناقض بين المادة ١٢٦ (المتعلقة بمسؤولية الاتحادات)، وبين المادتين ٤٩ و ٥٠ (المتعلقين بمسؤوليات وصلاحيات البلديات) ولاسيما الفقرات المتعلقة بإنشاء الأسواق، والصرف الصحي، والنفايات، وتنظيم وسائل النقل.

يشرح الصلح خلفية الجمود الحالي في الاتحاد البلدي في صيدا (الصلح ١٢. ٢٠٠٥). كان اتحاد صيدا الزهراني، الذي أنشئ في عام ١٩٧٨، ويتضمن ست عشرة بلدية، واحداً من أول الاتحادات التي أنشئت في البلاد. يحتوي هذا الاتحاد على تركيبة طائفية متنوعة للغاية (غالبية شيعية، وبعض المسيحيين، وأصوات قوية للسنة) وبالتالي يواجه ارتدادات معظم التوترات السياسية على المستوى المحلي والوطني. ولد رفيق الحريري، الذي اغتيل في عام ٢٠٠٥، في صيدا. وأصبح الاتحاد منذ اغتياله، أكثر استقطاباً بين تحالفين ١٤ آذار و٨ آذار (تمثل ٨ آذار بشكل ملحوظ في المدن الشيعية والمسيحية المحيطة بصيدا)، مما يعرقل أداءه بشكل خطير. وظهر الجمود، في نهاية المطاف، خلال انتخابات عام ٢٠١٠. استلم محافظ الجنوب قيادة الاتحاد، الذي يستمر في أداء المهام الإدارية والمالية الأساسية.

وفي ظل عدم القدرة على التعيين المناسب، وغياب الآليات السلمية لمعالجة المشكلات الناشئة عن تناقض توزيع الصلاحيات، فضلاً عن المشكلات المتعلقة بالسياسة والطائفية والجغرافيا، أصبحت بعض الاتحادات مشلولة.^٧ علاوة على ذلك، تتفاقم مشكلات الاتحادات البلدية بسبب القيود الجغرافية، فعلى الرغم من أن هناك من يقول إن الاتحادات قد تصبح هي المجالس المنتخبة، أو تستبدل بالمجالس المنتخبة كما هو منصوص عليه في اتفاق الطائف، إلا أنه هناك ١٣ قضاء فقط لديه اتحاد واحد يتطابق مع حدوده الإدارية، و١٢ قضاء آخر لديه اتحادان أو أكثر ويتم توزيعهم على النحو التالي: ست أفضية فيها اتحادان، وقضاءان فيهما ثلاثة اتحادات، وقضاء واحد فيه أربعة اتحادات، وقضاءان في كل منهما ستة اتحادات. وليست الاتحادات أصغر من الأفضية فحسب، بل إن وجود اتحادات متعددة في كثير من الأفضية يجعل التنسيق التنموي والمناطقية مهمة شبه مستحيلة. حتى بالنسبة للأفضية الـ ١٣ والتي لها اتحاد واحد، لا تعتبر سوى سبعة اتحادات منها شاملة، أي إنها تضم ٨٠٪ من البلديات في قضاؤها. بينما يتم استثناء ما بين ٢٣٪ و٨٥٪ من البلديات في أفضية أخرى. في اتحادات زغرتا، المتن الشمالي والساحلي والأوسط، جبل عامل، العرقوب، جبيل، الجرد الأعلى - بحدود تتراوح نسبة البلديات المنضمة للاتحاد ما بين ١٥٪ و٧٧٪. لا يقتصر الأمر على تشتت الأراضي التي تملك معظم الاتحادات سلطة عليها، بل إن البلديات الأعضاء في نصف الاتحادات غير متجاورة، مما يمنع هذه الأخيرة من إجراء التطوير أو التخطيط المكاني عبر أراضٍ موحدة. وهذا بالإضافة أيضاً إلى حقيقة أن الاتحادات لا ترتبط جغرافياً، فيتكون أحد عشر اتحاداً من ثلاثة كيانات جغرافية منفصلة أو أكثر مما يجعل التخطيط غير مجدي. تتمثل الحالة القصوى باتحاد جبيل الذي يتكون من ست وحدات منفصلة (المركز اللبناني للدراسات (LCPS) ملخص سياسة عامة رقم ٢، أيلول ٢٠١٢).

٤ الشراكات

الإطار التنظيمي الذي يحكم العمل البلدي يسمح للبلديات بإقامة شركات مع القطاع الخاص للقيام بمشاريع التنمية ويمهد الطريق لمجموعة متنوعة من أشكال التعاقد. ومع ذلك، يتم تقييد هذه الشراكات من خلال البيروقراطية. وتستغرق عملية التعاقد مع القطاع الخاص ستة أشهر على الأقل اعتباراً من تاريخ إبداء الاهتمام بالمشروع إلى تاريخ الابتداء بتنفيذ العمل. يجب أن تعد البلدية، أولاً، دفتر الشروط والحصول على موافقة المجلس البلدي، بالإضافة إلى موافقة المراقب الرئيسي والقائم مقام أو المحافظ (بحسب قيمة العقد)، وكذلك موافقة ديوان المحاسبة. يجب نشر دفتر الشروط في الجريدة الرسمية (لفترة تمتد إلى شهرين في بعض الحالات)، يجب مراجعة العروض المقدمة بدقة ومن ثمّ اختيار عرض واحد، ويجب، في بعض الحالات، أن يوافق مكتب المحاسبة على العرض النهائي^٨ وتؤثر هذه الإجراءات البيروقراطية بشكل كبير على أداء العمل البلدي والشراكات المحتملة مع القطاع الخاص.

٨ مقابلات مع رؤساء بلديات طرابلس وجيبيل، كانون الأول ٢٠٠٢.

أظهرنا، في عمل سابق (Harb and Atallah 2003)، كيفية اعتماد بعض البلديات على هذه الشراكات للتعويض عن استحالة تعيين الموظفين، في حين لجأ بعضها الآخر إلى أشكال محددة من التعاون مع القطاع الخاص حيث لا يتم إجراء أية ترتيبات تعاقدية: تقدم شركات خاصة خدماتها للبلدية من خلال رعاية مشاريع، أو دعم مبادرات البلدية المتعلقة بمجال خبرتهم. لكن، وبعد مرور عشر سنوات، ما زالت الشراكة مع القطاع الخاص نادرة وهي آنية وتقدم بحسب الغرض منها. تعتبر الشراكات مع المجتمع المدني لتقديم الخدمات، الأكثر شيوعاً في نطاق البلديات والاتحادات البلدية، وتشكل منظمات المجتمع المدني قطاعاً حيويًا في لبنان، وتؤدي دوراً رئيساً في توفير الخدمات الاجتماعية والخيرية، وقد أدت هذا الدور خلال الحرب الأهلية واستمرت بعدها وإن تغيرت نوعية الأعمال والخدمات التي تقدمها. ومنذ انتهاء الحرب الأهلية في تسعينيات القرن العشرين أصبحت منظمات المجتمع المدني فاعلة ونشطة في مجالات حقوق الإنسان، والبيئة، والديمقراطية، والتنمية الاجتماعية، والقروض الصغيرة وغيرها، وانخرطت اعتباراً من الانتخابات البلدية في عام ١٩٩٨، بشكل متزايد في الأعمال المحلية، وذلك باستخدام القنوات الرسمية أو الأقل رسمية للشراكة. يترشح بعض ناشطي المجتمع المدني للانتخابات البلدية ويستخدمون شرعية الانتخابات المحلية لمواصلة وتوسيع العمل الاجتماعي والتنموي. أنشأت بلديات أخرى لجاناً ضمّت مندوبين من منظمات المجتمع المدني، مما ساعد على ترسيخ تعاونها (٢٠١٢، ٤٠٧، Favier 2001). واعتمد آخرون سبلاً أقل رسمية للمشاركة والتي كانت تعتمد بناء على الحاجة.

٥ العلاقات مع المانحين الدوليين

كان المانحون الدوليون على الدوام راغبين بدعم مشاريع الحكومات المحلية والمناطقية منذ تأسيسها المبكر، مقدمين الكثير من الأمثلة على اللامركزية والديمقراطية وبناء الطاقات والقدرات المحلية والمشاركة، وحديثاً أصبح التخطيط الاستراتيجي والتنمية

الاقتصادية من ضمن أهدافهم في دعم المشاريع المحلية. والمانحون الرئيسيون في لبنان هم منظمات دولية (مثل البنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) أو حكومات (مثل الحكومة الإسبانية والإيطالية) ومؤسسات ومنظمات أخرى (مثل الوكالة السويسرية للتعاون الدولي وسفارة اليابان) وغيرها. وسنركز في هذا الفصل على مشاريع المانحين التي تتضمن تقديم الخدمات والإدارة المدنية ومكونات التخطيط على المستوى المحلي أو المناطقي.

١.٥ البنك الدولي

كان البنك الدولي مهتماً بشكل أساسي في تقديم قروض لدراسات تتعلق بعملية إصلاح النظام المالي للبلديات في لبنان وفي دعم البنية التحتية الخاصة بالبلديات عبر وزارة الداخلية والبلديات. بدأ أول مشروع خاص بالبنية التحتية (First Municipal Infrastructure Project) في العام ١٩٩٨ بقيمة ١٠٠ مليون دولار أمريكي لينتهي في العام ٢٠١٢ بعد تجديده لعدد من المرات. تضمن مشروع (First Municipal Infrastructure Project) ثلاثة مكونات أساسية:

- تعزيز الإطار المالي للبلديات.
- تحسين الصندوق البلدي المستقل.
- تحديث نظام رسم القيمة التآجيرية.

كانت النتيجة الأساسية للدراسات الثلاث الآتفة الذكر تحديد ١٥٢ توصية وخطوة عمل ذات أولوية.^٩ إضافة إلى ذلك أسهم مشروع (FMIP) في الدعم المالي المباشر في أكثر من ٥٠٪ من البلديات اللبنانية وشمل عمليات صيانة وتطوير البنية التحتية الأساسية للبلديات، وترميم الجدران، وتركيب أعمدة إضاءة في الشوارع، وتوسيع شبكات المياه والصرف الصحي، كما ساعد البلديات في تحديد مشاريع الاستثمار ذات الأولوية.^{١٠} إضافة إلى تنفيذ مشاريع بنية تحتية أساسية، ساعد مشروع (FMIP) في بناء القدرات في الحكومات المحلية، انطلاقاً من أن ذلك يساعد في عملية بناء معارف ومهارات البلديات لتمكينها من فهم شروط ومتطلبات المانحين.

كجزء من مشروع (FMIP)، تم تحديد تنمية الاقتصاد المحلي كهدف نهائي تسعى لتحقيقه جميع المدن. وبناء على هذا الهدف تم عام ٢٠٠٥ إطلاق عدد من الدراسات في عشر مدن لبنانية لتحديد 'أقطاب نمو' ممكنة والتي يمكن دعمها عبر منح 'استراتيجيات تنمية المدن'.

إضافة إلى ذلك، مؤل البنك الدولي عدداً من الدراسات التي تعمل على تقدير الجدارة الائتمانية للبلديات وسياسات الأراضي المدنية (تم تنفيذ كلا الدراستين في العام ٢٠١٣)، وتم تطبيق دراسة تقدير الجدارة الائتمانية على اتحاد بلديات الفيحاء. وتم تطوير جزء مرتبط بمالية البلديات عبر برنامج 'مدن للجيل الجديد' بحيث يركز الجزء الجديد على ثلاث مدن في منطقة المتوسط بما في ذلك مدينة صيدا في لبنان.

٩ يمكن مراجعة التقرير النهائي في الموقع: <http://www.interior.gov.lb/AdsDetails.aspx?id=56>

١٠ انظر تقرير البنك الدولي، ٢٠٠٩، تقرير إكمال التنفيذ والنتائج النهائية والموجود في الرابط: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSSContentServer/WDSP/IB/2009/07/08/000333038_20090708233138/Rendered/PDF/ICR11410P050541IC0Disclosed07171091.pdf

في العام ٢٠٠٣. قدم الاتحاد الأوروبي مبلغاً وقدره ٣,٧ مليون يورو لتأسيس 'خط تنمية محلية مبسطة' في ١٢ كتلة موزعة عبر المناطق اللبنانية وتركز بشكل أساسي على المناطق الريفية التي لم تستفد من مشروع التراث الثقافي والتنمية المدنية (CHUD). تضمنت هذه الخطط جزءاً تشاركياً ضمّ كلاً من البلديات ومنظمات المجتمع المدني. تمت إدارة المشروع من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OSMAR) تحت اسم (شراكة)^{١٤}. تم في هذا السياق السماح لعدد من اتحادات البلديات للوصول إلى أساس تخطيط يبنى عليه مقترحات مشاريع للحصول على التمويل اللازم. وقامت بعض الاتحادات بتطوير هذه الخطط في مراحل لاحقة إلى خطط استراتيجية. ألحق هذا المشروع بمنحة مقدارها ٩ مليون يورو في العام ٢٠٠٧ والتي قدمت الدعم لتطوير هذه المشاريع.

١٤

انظر توصيف المشروع وهيكلته المؤسساتية في الرابط: <http://www.charaka.gov.lb/French/Project/Pages/default.aspx>

٣.٥ التعاون اللامركزي

يضمّ التعاون اللامركزي عدداً من اللاعبين الأساسيين. وتأسس لأول مرة في أيلول من العام ٢٠٠٧ من خلال الوحدة الفنية المحلية في وزارة الداخلية والبلديات، وهي حصيلة اتفاق التعاون اللامركزي الإيطالي في لبنان مع الوزارة والتي تتعاون مع الفاعلين الأوروبيين الآخرين وتأتي بأفضل ممارسات الجهات الفاعلة الإيطالية.^{١٥} في السنوات اللاحقة تم تأسيس نحو خمسين شراكة تعاون لامركزية بين السلطات اللبنانية والإيطالية المحلية. تم تنفيذ مشاريع مشتركة حول البيئة والصحة والتطوير الاقتصادي الاجتماعي المحلي. لم يكن التعاون مركزاً على تقديم تمويل بل تعدّى ذلك إلى تقديم الدعم التقني والتدريب وشراكات التوأمة.^{١٦} أما التعاون اللامركزي الفرنسي فقد تم تنفيذه عبر الوكالة الفرنسية للتنمية (AFD) بالشراكة مع السلطات المحلية والمناطقية الفرنسية ووفق التوجهات المحددة من قبل الهيئة الوطنية للتعاون اللامركزي في فرنسا.^{١٧} أدى التعاون اللامركزي الفرنسي إلى عدد من الاتفاقات التنموية المدنية بين السلطات المحلية في لبنان وفرنسا مثل سويجاني Lille، بيروت Ste-Etienne، بعلبك Aix-en-Provence، صور ومنطقة PACA. كما أدى التعاون اللامركزي الإسباني إلى تنسيق بين وكالات كاتالونيا والأندلس مع بلديات واتحادات طرابلس وصيدا.

١٥

انظر التعاون الإيطالي في اللامركزية في لبنان: <http://www.utlbeirut.org/en/default.asp?menuID=33>

١٦

انظر تقرير ملخص مؤتمر ٢٠١٠: http://web.undp.org/geneva/ART/news/20101118_international%20conference.html

١٧

انظر الوكالة الفرنسية للتنمية: http://www.afd.fr/lang/en/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decentralisee/strategie_collectivites/cncd

٤.٥ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضالماً في تنفيذ أهداف التنمية الألفية للأمم المتحدة عبر برنامج Art Gold Lebanon (AGL) وكانت طريقته لتحقيق ذلك هي التركيز على تقوية مقدرات المجتمعات المحلية كواحدة من المكونات الأساسية. تضمنت استراتيجية AGL الترويج لشراكات التعاون اللامركزي بين المناطق اللبنانية والأوروبية وتعزيز التنمية الاقتصادية المناطقية عبر السلطات المحلية. أسس AGL أكثر من خمسين شراكة بين الحكومات المحلية في لبنان وبلجيكا وإسبانيا.^{١٨} كما قام برعاية عملية تفصيل خطة التنمية الاستراتيجية المناطقية للضنية.

١٨

انظر موجز Art Gold في تقرير الضنية: التنمية الاستراتيجية المناطقية: <http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Territorial%20Strategic%20Development%20Plan%20of%20the%20Dannieh%20Region-En.pdf>

أ منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (UCLG) وممثلها الوطني 'المكتب التقني للبلديات اللبنانية (BTVL)'

كانت منظمة المدن والحكومات المحلية (UCLG) المتحدة والمكتب الوطني للبلديات اللبنانية فاعلين في تعزيز شبكات المؤسسات والتعاون التقني بين السلطات المحلية والمناطقية اللبنانية والمانحين والشركاء الدوليين. أسست UCLG مكتب تمثيل في لبنان في العام ١٩٩٧؛ كما تم تأسيس BTVL في العام ٢٠٠١ وهو الذراع التنفيذي للجنة رؤساء بلديات لبنان، لتقوم بتنظيم مؤتمرات وورش تدريبية ناهيك عن اضطلاعها في عدد من الدراسات.^{١٩} كما قامت بوضع مشروع دعم البلديات اللبنانية التي تركز على الحاجة إلى تعزيز المؤسسات البلدية والتنمية المحلية عبر تنفيذ خطط التنمية المحلية الاستراتيجية.^{٢٠} عليه فإننا نلاحظ حضوراً كئيفاً للمانحين الدوليين وطيفاً واسعاً من الشراكات بين السلطات المناطقية والمحلية. ولدت هذه التبادلات عدداً من المجالات التي تمت من خلالها عمليات تعلم واسعة بخصوص التنمية المحلية وتقديم الخدمات والتخطيط المكاني. تحتاج هذه المبادرات إلى شرح مفصل ومعّمق يتجاوز مجال هذه الورقة، وعليه فقد ألقينا بعض الضوء على عدد منها في المقطع الرابع.

١٩

انظر الموقع:
<http://bt-villes.org/cglu/index.php/accueil/>

٢٠

انظر التقرير:
http://bt-villes.org/cglu/sitedocs/Programme_Appui_aux_Municipalites_Libanaises.pdf

ب برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

قام برنامج المؤدل بتعزيز عمليات التخطيط الاستراتيجية المحلية كأداة للتنمية على نطاق السلطات المناطقية. وقد تم طباعة دليل تدريبي لشرح منهج العمل إضافة إلى تدريب مستشارين بلديين وموظفين على هذا المنهج. أطلق برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أول ملتقى للبلديات اللبنانية في العام ٢٠١٢ في بيروت.

ثالثاً الهياكل المالية

١ الإيرادات البلدية

١.١ الرسوم المحصلة بشكل مباشر

يسمح للبلديات وفقاً للقانون رقم ٦٠ للعام ١٩٨٨، أن تحصل بشكل مباشر ١٦ نوعاً مختلفاً من الرسوم.^{٢١} على الرغم من القائمة الطويلة للرسوم المحصلة من قبل البلديات فإن ثلاثة أنماط منها تشكل أهمية مالية ملموسة وهي:

- الرسم على القيمة التآجيرية.
- رسم الترخيص بالبناء.
- رسم المجاري والأرصفة.

شكلت هذه الرسوم نحو ٨٣٪ من إيرادات العام ٢٠٠٨ وكانت في مجملها مرتبطة بالعقارات. وبسبب تحصيل رسم المجاري والأرصفة مع الرسم على القيمة التآجيرية، اعتمدت الإدارات المحلية بشكل أساسي على نوعين من الرسوم والضرائب: الرسم على القيمة التآجيرية ورسم الترخيص بالبناء. بالمقابل لم تقدم الرسوم الثلاثة والثلاثون الأخرى سوى ١٧٪ من إجمالي إيرادات العام ٢٠٠٨.

تعتبر هوامش الرسوم ومعدلات الضرائب المحددة بالقانون ضيقة جداً، لتخضع بالتالي استقلالية ومسؤولية البلديات. لم يسمح القانون للحكومات المحلية بفرض أي تعرفه أو رسوم محلية إضافية ولا تحديد أساس ضريبي، وبالتالي لم يكن للبلديات من صلاحيات سوى إدارة تحصيل الرسوم.

كانت طريقة تقييم بعض الرسوم البلدية، وكما حدّدت في القانون بدائية ومعقدة. أدى انخفاض قيمة العملة اللبنانية في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات إلى انخفاض قيمة الرسوم بشكل كبير في قيمتها الحقيقية كونها وضعت حيز التنفيذ في العام ١٩٨٨ (وعلى الرغم من مراجعتها في العام ١٩٩١) وبالتالي أضحت عديمة القيمة فعلياً. تعتمد، على سبيل المثال، الرسوم على الشركات الصناعية على عدد الأحصنة المستخدمة في آلات المصنع وبهذا تتراوح الرسوم بين ١٠ ليرات لبنانية أي ما يعادل ٠.٠٦٧ دولاراً أمريكياً و ٢٠٠ ليرة لبنانية أي ما يعادل ١٣ دولاراً (بحسب قانون موازنة ١٩٧١).

لم تبدأ البلديات سوى مؤخراً باستخدام الحاسوب في عملية حفظ جداول الضرائب الخاصة بها. منع عدم استخدام البلديات للحاسوب من تجميع ومعالجة وتحديث البيانات التي كانت ستسمح لها بتحديد مصادر الإيرادات المحتملة. بالإضافة إلى ذلك، ليس لدى الكثير من البلديات عددٌ كافٍ من محصلي الضرائب^{٢٢} زد على ذلك انخفاض معدل التحصيل الضريبي والذي يقدر بنحو ٥٠٪. كان الوضع في بعض الحالات أسوأ من ذلك إذ، وعلى سبيل المثال، لا يتجاوز معدل التحصيل الضريبي في الغيبي قيمة ٢٨٪ و ٤٥٪ في بلدية جبيل. زد على ذلك انخفاض كفاءة عمليات التحصيل الضريبي فعلى سبيل المثال تعتمد لوائح الضرائب المقدمة لمحصلي الضرائب على رقم السجل العقاري بدلاً من المنطقة الجغرافية، جاعلاً ذلك منها أكثر استهلاكاً للوقت. وعلى الرغم من إسناد القانون حق مصادرة الأملاك الخاصة وغير الخاصة إلى البلديات وبيعها في المزاد العلني، إلا أنها في الواقع لم تحظ بأدوات كافية لإجبار دافعي الضرائب على التسديد.

٢١. الرسوم والعلاوات التي تستوفيهما الدولة والمؤسسات العامة لصالح البلديات إلى جانب الرسوم المباشرة، فإن المصدر الرئيسي الثاني لإيرادات البلديات يتم تحصيله من قبل الدولة والمؤسسات العامة أو حتى مؤسسات القطاع الخاص وذلك بالنيابة عن بلديات محددة. يحدد الإطار ٥-١ الرسوم والعلاوات التي يتم تحصيلها من قبل هذه الهيئات.

٢١

تمثل هذه الرسوم الثلاثة نحو ٨٠,٥٪ من إجمالي إيرادات البلدية لبيروت للعام ٢٠٠٣. في حين شكلت هذه الرسوم ما قيمته ٨٢٪ من الرسوم المباشرة المحصلة من قبل بلدية الغيبي في العام ٢٠٠١. في حين هناك ١٣ رسماً محصلاً من الإيرادات وبما لا يتجاوز ٠,٦٪ من إجمالي الإيرادات.

٢٢

في العام ٢٠٠٣ كان لدى جبيل محصلاً ضرائب اثنان فقط من كادر يتألف من سبعة موظفين، كما وخدم أعضاء الشرطة البلدية في بعقلين كمحصيلي ضرائب.

إطار 1-5 الرسوم البلدية الإضافية التي يتم تحصيلها من قبل الدولة والمؤسسات العامة والخاصة

- ٣٪ علاوة على ضريبة الأملاك المبنية من صافي الإيرادات.
- ١٪ علاوة على اشتراك الهاتف والاتصالات الهاتفية (محصلة من قبل إدارة الهاتف، وقد تم استبدالها بالضريبة على القيمة المضافة بقيمة ١٪ وفق القانون رقم ٣٧٩ لعام ٢٠٠١).
- ١٪ علاوة على رسوم استهلاك الكهرباء (تحصل من قبل شركة كهرباء لبنان وقد تم استبدالها بالضريبة على القيمة المضافة بقيمة ١٪ وفق القانون رقم ٣٧٩ لعام ٢٠٠١).
- ١٪ علاوة على استخدام المياه (تحصل من قبل سلطات المياه وقد تم استبدالها بالضريبة على القيمة المضافة بقيمة ١٪ وفق القانون رقم ٣٧٩ لعام ٢٠٠١).
- رسوم على أقساط التأمين باستثناء تأمين الحياة (والتي تحصلها شركات التأمين).
- ١٪ رسوم بلدية على استخدام الهاتف الخليوي من إجمالي الإيرادات.

المصدر المواد ٨٦ وحتى ٩٨ من القانون ٨٨/٦.

يتم تحويل المبالغ المحصلة من الدولة والمؤسسات العامة بشكل مباشر بين البلديات وهذه المؤسسات. تعهد عمليات التحصيل هذه إلى هذه المؤسسات، الأمر الذي يؤدي من حيث المبدأ إلى خفض عدم الالتزام والمشكلات الإدارية في البلديات.

إلا أنه لم يكن للسلطات المحلية أي دور في اختيار الضرائب المفروضة أو في تحديد الأساس الضريبي أو وضع معدلات الرسوم الإضافية، وبالتالي تحرم من سيادتها المالية. لا تستطيع العديد من البلديات ضمان التزام المؤسسات العامة بتحويل المبالغ المحصلة. فعلى سبيل المثال، لم يتم تحصيل الرسوم الإضافية على استهلاك المياه لصالح البلديات من وزارة الطاقة والمياه ولا من شركة كهرباء لبنان. بدأ من العام ٢٠٠١، استبدلت الحكومة الرسوم الإضافية (العلاوة) على الهاتف والكهرباء والمياه بالضريبة على القيمة المضافة بقيمة ١٪. مما أدى إلى تقليص إيرادات البلديات من هذه المصادر بسبب اضطرار هذه المؤسسات إلى اقتطاع الضريبة على القيمة المضافة التي سددتها على مداخيلها قبل دفع الضريبة على القيمة المضافة التي جمعتها للبلديات.

ليس لدى البلديات أي أدوات لمعرفة المبالغ التي تستحقها من المؤسسات الحكومية المذكورة أعلاه، سواء على شكل رسوم إضافية أو على شكل ضريبة على القيمة المضافة كما هو الأمر حالياً. بشكل عام، يتم الترحيب بأي مبلغ محول كمصدر إضافي للإيرادات. لقد منعت حالة عدم القدرة على التوقع والطريقة الاستثنائية في تحويل الرسوم الإضافية/الضريبة على القيمة

المضافة السلطات المحلية من تخطيط مواردها بشكل مناسب في موازنتها البلدية.

٣.١ الصندوق البلدي المستقل

يقوم الصندوق البلدي المستقل - نظام منح بين الحكومة والسلطات المحلية - بتحويل الموارد، كالضرائب والرسوم، من الحكومة المركزية إلى الإدارات المحلية.^{٢٣} تقوم وزارة المالية بتحصيل إحدى عشرة ضريبة ورسمًا وتودعها في الصندوق البلدي المستقل لتوزيعها على البلديات. يتعين على وزارة المالية أن تقوم بعملية التحويل بما لا يتجاوز شهر أيلول من كل عام. يتم دفع المبالغ عبر مرسوم على اقتراح من وزارة الداخلية والبلديات (المادة ٧). تقوم الحكومة المركزية بتوزيع الأموال على أساس عملية احتساب محددة في المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧ وكما يلي: ٦٠٪ على أساس عدد السكان المسجلين و ٤٠٪ على أساس الإيرادات الفعلية المحصلة خلال العامين السابقين. بعد اقتطاع نفقات الرواتب والأجور إضافة إلى التعويضات والأشغال العامة واللوازم والخدمات المقدمة للعاملين من خارج ملك المديرية العامة للإدارات والمجالس القروية، يتم توزيع المبالغ المتبقية على البلديات واتحادات البلديات.

يتم توزيع إيرادات الصندوق البلدي المستقل على البلديات كما يلي: تخصيص ما لا يقل عن ٧٥٪ للبلديات وما لا يزيد على ٢٥٪ لاتحادات البلديات (المادة ٧). يتم تقسيم الإيرادات الموزعة على البلديات إلى عدد من الأجزاء (المادة ١١): تخصص ٧٠٪ لدعم موازنات البلديات و ٣٠٪ مخصصة للمشاريع التنموية. على الرغم من أن قانون البلديات لا يعتبر اتحادات البلديات كجهة مستفيدة من الصندوق البلدي المستقل، إلا أن المادة ٨ من المرسوم ١٩٧٩/١٩١٧ تخصص عائدات لاتحادات البلديات كما يلي: ٢٥٪ على أساس عدد السكان المسجلين ولأغراض دعم موازنة الاتحاد؛ في حين توفر ٧٥٪ لمشاريع التنمية، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجات التنموية للاتحادات ومع إعطاء الأولوية لدراسات الجدوى والمشاريع التي أنجزت لها هذه الدراسات.

ويفرض المرسوم رقم ١٩١٧ أن يُخصَّص جزء من الصندوق البلدي المستقل لصالح مشاريع التنمية. وقامت الحكومة مؤخرًا بإدخال معيار جديد لتلقي البلديات مبالغ محددة لمشاريع التنمية، إذ تحصل البلديات ذات الـ ٤٠٠٠ نسمة أو أقل على مخصصات إضافية. في العام ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ وصلت هذه المبالغ إلى ٣٦ مليون ليرة لبنانية أي ما يعادل ٢٤ ألف دولار أمريكي، والذي يعتبر مبلغًا صغيرًا جدًا في الواقع لأي تنمية فعلية وحقيقية. زد على ذلك أن معيار عدد السكان يعتبر مؤشرًا ضعيفًا لاحتياجات التنمية، وبالتالي لا تذهب المبالغ دومًا إلى البلديات التي تحتاجها بشكل أساسي.

في الواقع، وبناء على مؤشر التنمية (المعد على أساس ١٢ مؤشرًا مقترحًا من قبل مؤسسة البحوث والاستثمارات^{٢٤} في العام ٢٠٠٦ (Atallah 2013b)) فإن ٦٠٪ من البلديات الصغيرة والتي تستفيد من هذه التحويلات هي في واقع الأمر غنية وغير محتاجة. لذا فقد أفادت هذه السياسات البلديات الصغيرة والثرية،

٢٣

يوجد صناديق مماثلة في العديد من بلدان العالم والتي تعتمد على المنطق القائل إنه من الكفاءة بمكان أن تقوم الحكومات المركزية بتحصيل وتوزيع الضرائب على الإدارات المحلية كي تقوم بدورها بتقديم الخدمات التي تقدم من قبل هذه الحكومات بشكل أكثر فاعلية. عليه، يتم تأسيس نظام يساعد على مكاملة الضرائب والرسوم المحصلة محليًا والتي تعتبر غير كافية كي تضطلع البلديات بمسؤولياتها.

٢٤

مؤشر التنمية الذي تم وضعه من قبل مؤسسة البحوث والاستشارات في عام ٢٠٠٦ هو مؤشر مركب من اثني عشر متغيرًا يشمل ما يلي: نسبة السكان المقيمين إلى نسبة السكان المسجلين، النسبة المئوية للمساكن الثانوية، النسبة المئوية لتوصيل المياه، النسبة المئوية لتوصيل لاتصال الصرف الصحي، استهلاك الهاتف في الدقيقة للمقيمين، استهلاك الهاتف في الدقيقة للتجارة، النسبة المئوية للمنشآت الزراعية، النسبة المئوية للمنشآت الصناعية، تصنيف علو البناء، النسبة المئوية للمساكن بعد عام ١٩٩١، النسبة المئوية للمؤسسات المتوسطة والكبيرة، والنسبة المئوية للمنشآت الترفيهية والخدماتية.

والتي لا يفترض بها أن تكون هدف هذا المعيار. لم تكن التغييرات الظرفية في عملية التوزيع محصورة فقط بالبلديات. إضافة إلى معيار عدد السكان، قامت الحكومة بإدراج عدد من المعايير الجديدة لتوزيع العائدات على اتحادات البلديات، وهي عدد أعضاء الاتحاد القائمين. لا نرى لهذا أي تبرير اقتصادي أو اجتماعي. بل على العكس قامت هذه السياسة بمنح نصيب أكبر للاتحادات ذات عدد الأعضاء الأكبر على حساب الاتحادات ذات عدد الأعضاء الأقل. على سبيل المثال يحصل اتحادا الفيحاء والضاحية واللذان لدى كل منهما ثلاثة أعضاء وعدد سكان أكبر بكثير على نصيب من الصندوق البلدي المستقل، أقل بكثير من اتحادي الكورة والشقيف واللذان لديهما ٢٨ و ٢٩ عضواً وعدد سكان أقل. بالتالي فقد أدت التغييرات المدرجة على صيغة التحويل إلى دعم الإنفاق الجاري بدلاً من مشاريع التنمية.

٢ إيرادات اتحادات البلديات

على الرغم من توفر عدد من موارد التمويل المخصصة لاتحادات البلديات في القانون، إلا أن هذه الاتحادات تفتقد إلى الاستقلالية المالية لفرض ضرائب ورسوم جديدة. في الواقع تواجه اتحادات البلديات عدداً من التحديات المالية، فعلى سبيل المثال، لا يدفع الكثير من أعضاء الاتحادات اشتراكاتهم للاتحاد. لا تشكل رسوم اشتراكات الأعضاء أكثر من ١٠٪ من إيرادات الاتحادات الإجمالية حسب أرقام العام ٢٠٠٨. وبالتالي أصبحت الاتحادات معتمدة مالياً على تحويلات الصندوق البلدي المستقل والتي تشكل ٧٪ من الإيرادات. غير أنه، وحسب ما سنراه لاحقاً، فإن الصندوق البلدي المستقل يعاني من مشكلاته الخاصة: تباين المبالغ المحولة إلى الاتحادات من عام لآخر، الأمر الذي أدى إلى منع الاتحادات من التخطيط بشكل جيد لمشاريع التنمية. يتبين هذا الاختلاف من حقيقة أن المبالغ تراوحت من خمسة مليارات ليرة لبنانية في العامين ١٩٩٥ و ١٩٩٦ لتصبح ١٠ مليار ليرة لبنانية في العامين ١٩٩٨ و ١٩٩٩، لتستقر مؤخراً على مبلغ ٥ مليار ليرة لبنانية أي ما يعادل ٣٣ مليون دولار أمريكي في العام ٢٠١٠، أي ما يعادل بشكل وسطي مليار ليرة لبنانية (٦٩٥ ألف دولار أمريكي) للاتحاد الواحد. هذا المبلغ حتى لو تم صرفه كاملاً على مشاريع التنمية فإنه يبقى منخفضاً جداً لتحقيق متطلبات السكان (المركز اللبناني للدراسات (LCPS)، ملخص سياسة عامة رقم ٢، أيلول ٢٠١٢).

بالإضافة إلى التقلب في قيمة وحصة عائدات الاتحادات من الصندوق البلدي المستقل، فإن معايير التوزيع سببت تفاقم المشكلة. مع أن ٢٥٪ من حصة الاتحادات تعتمد في توزيعها على عدد السكان المسجلين لدعم الميزانية و ٧٥٪ منها لمشاريع التنمية كما هو منصوص عليه في المرسوم رقم ١٩١٧/١٩٧٧، إلا أن الحكومة عمدت إلى تغيير هذه الصيغة بطريقتين كان لهما تداعيات سلبية على عملية التنمية. أولاً قامت الحكومة بزيادة حصة الاتحادات المعتمدة على السكان المسجلين لتصل إلى ٦٠٪، الأمر الذي أدى إلى سوء في توزيع الموارد بسبب الفجوة القائمة بين عدد السكان المسجلين وعدد السكان المقيمين. فمن أصل ٤٢ اتحاداً حصل أحد عشر منها على نصف ما كان ينبغي الحصول عليه، في حين أن ٢٤ اتحاداً حصل على الضعف. ثانياً، قامت الحكومة بتوزيع الـ ٤٠٪ المتبقية من

الصندوق البلدي المستقل بناء على عدد البلديات الأعضاء في الاتحاد بدل استخدام مشاريع التنمية كمعيار. عملياً قامت الحكومة بالتضحية بأهداف التنمية لتكافئ الاتحادات ذات عدد الأعضاء الأكبر على حساب الاتحادات ذات عدد الأعضاء الأقل (المركز اللبناني للدراسات (LCPS)، ملخص سياسة عامة رقم ٢، أيلول ٢٠١٢).

٣ الإنفاق

تخضع البلديات إلى عدة مستويات من عمليات التدقيق والمراقبة. تم في لبنان تصنيف البلديات إلى مجموعتين أساسيتين وذلك لأغراض مالية بحتة. تتضمن المجموعة الأولى أكبر ٧٥ بلدية والتي تم تحديدها بمرسوم من مجلس الوزراء، وتتضمن الثانية جميع البلديات الأخرى. يكمن الفرق الأساسي بين المجموعتين في أن المجموعة الأولى تخضع لقانون المحاسبة العمومية والذي يطبق على الإدارات الحكومية بشكل واسع.

يتعين على البلديات الكبرى أن تقدم حساباتها ووثائقها ومعلوماتها على أساس نظام من المفترض أن يصمم خصيصاً لها من قبل ديوان المحاسبة ووزارة المالية. لم يتم تطوير مثل هذا النظام بعد. المرسوم رقم ٣٤٨٩ للعام ١٩٦٥، والذي أعد للإدارة العامة، سمح لهذه البلديات باستخدام نظام الحكومة المالي بشكل مؤقت إلى أن يتم تطوير نظام خاص بها. تتبع المجموعة الثانية من البلديات المرسوم رقم ٥٥٩٥ للعام ١٩٨٢ والذي ينظم مبادئ المحاسبة للبلديات واتحاداتها. غير أن المرسوم يعاني من أوجه قصور. أولاً لم يتبع هذا المرسوم بمرسوم تطبيقي حتى العام ٢٠٠٣ وثانياً لا يسمح المرسوم نفسه بمعالجة أساليب تسجيل عمليات بيع ممتلكات البلديات. وثالثاً يتناقض المرسوم مع القانون ٦٠ للعام ١٩٨٨ الخاص بالرسوم البلدية.^{٢٥}

هناك مراقب عام في البلديات الكبرى والذي يعمل كمراقب مالي ويتعين عليه المصادقة على النفقات التي تتجاوز ٣ مليون ليرة لبنانية أي ٢٠٠٠ دولار أميركي. يجب أن نلاحظ هنا أن المراقب الرئيسي يعين من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة الداخلية والبلديات ليأخذ راتبه الشهري في ما بعد من قبل البلدية نفسها مما يقلص من فرص استقلالية المراقب. يجب أن يصادق القائم مقام على جميع النفقات التي تتجاوز الـ ٢٠ مليون ليرة لبنانية وأن يصادق المحافظ على النفقات التي تتجاوز الـ ٨٠ مليون ليرة لبنانية. يقول رئيس بلدية طرابلس إن أكثر من ٧٣٪ من القرارات تتطلب موافقة المحافظ أو وزارة الداخلية والبلديات، ليبقى ٢٧٪ فقط دون حاجة لمصادقات علماً أنها في غالبها ذات طبيعة إدارية.

تخضع الاتحادات، كما هو الحال بالنسبة للبلديات، إلى الرقابة والتدقيق من قبل عدد من الوزارات والهيئات الحكومية بشكل أدى إلى انخفاض في كفاءة عملها. يتعين على رؤساء الاتحادات الحصول على الموافقات اللازمة على النفقات التي تتجاوز ثلاثة ملايين ليرة لبنانية (أو ٢٠٠٠ دولار أميركي). تتطلب المبالغ الأكبر موافقة القائم مقام والتي غالباً ما تتطلب وقتاً طويلاً. أدى كل هذا إلى انخفاض في الأداء والكفاءة.

٢٥

قام منذ العام ١٩٩٩ كل من ديوان المحاسبة ووزارة الداخلية والبلديات ومركز التطوير القانوني (SUNY) بمبادرة لمعالجة الشؤون المالية البلدية التالية: مبادئ إعداد موازنات البلديات، مبادئ المحاسبة، ومكثنة العمل في البلديات. يبقى غير واضح إلى أي مدى تم تنفيذ هذا العمل بنجاح.

إضافة إلى دور وزارة الداخلية والبلديات الإشرافي، تمارس الحكومة، عبر الوزارات والهيئات الأخرى، عدة مستويات من الرقابة المالية والإدارية على البلديات والاتحادات كما هو مبين في الاطار ٢-٥.

إطار ٢-٥ الرقابة المالية والإدارية على البلديات

- يعتبر مجلس الخدمة المدنية مسؤولاً عن الإشراف على جميع قرارات البلديات المرتبطة بالعمال والتنظيم الإداري والرواتب في البلديات الكبرى.
- يعتبر ديوان المحاسبة مسؤولاً عن الرقابة المالية في البلديات الكبرى بما في ذلك الرقابة المسبقة واللاحقة. يعتبر الديوان محكمة إدارية وهو المسؤول عن الأحكام المالية والإشراف على الأموال العامة والأموال المودعة في الخزينة. بالنسبة للإيرادات، يقوم المراقب العام في البلديات بالتأشير على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة ويقوم بتحويلها إلى ديوان المحاسبة لأغراض الرقابة المسبقة. يتضمن هذا بشكل عام إما معاملات تلزيم الإيرادات عندما تتجاوز قيمتها الخمسة ملايين ل.ل. أو عمليات بيع العقارات عندما تتجاوز قيمة البيع الخمسة ملايين ل.ل. أيضاً. أما بالنسبة للنفقات، يقوم المراقب العام بتحويل معاملات إنفاق البلديات إلى ديوان المحاسبة للحصول على الموافقة المسبقة.^{٢٦}
- إن المديرية العامة للتنظيم المدني هي وحدة في وزارة الأشغال العامة مسؤولة عن التخطيط المدني والتي تشرف بشكل اساسي على التخطيط الرئيسي؛ هناك حاجة للحصول على موافقتها في كل عمليات تطوير البنى التحتية أو التخطيط المدني.
- هيئة التفيتش المركزي هي مؤسسة مفوضة من قبل وزارة الداخلية والبلديات للتفتيش على عمل البلديات، وعلى الرغم من أن المادة ١٣٧ من المرسوم ١١٨ تستثني السلطات التنفيذية والتقريرية في البلديات من خضوعها لتفتيش هذه الهيئة.
- تنحصر رقابة وزارة العدل على مسألة واحدة في الرقابة المالية وهي المصالحة والتوفيق.
- المفوضية المالية العامة هي نظام رقابة جديد على ماليات البلديات والتي تم تأسيسها في المرسوم ١٩٣٧ للعام ١٩٩١، والتي نصّ على إنشاء مفوضية مالية عامة ضمن محكمة النقض تخضع لسلطة المدعي العام وتعتبر المسؤولة عن المخالفات المتعلقة بالقوانين الضريبية: الحكومية والبلدية والرسوم الجمركية ورسوم الاتصالات والرسوم المتعلقة بالبلديات والمؤسسات العامة.
- لجان الاعتراض والتي تتمتع بشخصية قانونية ويرأسها قاض يعين عن طريق مرسوم وهي المسؤولة عن دراسة الاعتراضات المقدمة من قبل دافعي الضرائب وتمثل أداة رقابة غير مباشرة على عدالة الرسوم البلدية.

٢٦

تتضمن هذه المعاملات: معاملات اللوازم والأشغال التي تتجاوز قيمتها ٧٥ مليون ل.ل.، معاملات الخدمات التي تتجاوز قيمتها ٥ مليون ل.ل.، التعاقد بالتراضي (بما فيها عقود التأجير) التي تتجاوز ٥ مليون ل.ل.، المنح والمساعدات التي تتجاوز ١٥ مليون ل.ل.، التوافق لتسوية المنازعات والادعاءات الذي يتجاوز ١٥ مليون ل.ل.

٤ القصور والقيود

٤.١ سلطات محلية مشرذمة وعقبات إدارية

يُعتبر عدد البلديات الموجودة في لبنان والبالغ عددها ١,١٠٨ كبيراً قياساً ببلد لا يتعدى عدد سكانه أربعة ونصف مليون يقطنون على مساحة ١٠,٤٥٢ كم^٢. وهناك العديد من البلديات الصغيرة جداً بمسؤوليات كبيرة محددة بالقانون في حين أنها تعاني من إيرادات منخفضة وضعف في الإدارة. يوجد نحو ٤٠٠ بلدية دون موظف واحد وهناك ٤٠٠ بلدية أخرى تعاني من إدارة بلدية ضعيفة للغاية (المركز اللبناني للدراسات (LCPS)، ملخص سياسة عامة رقم ٢، ٢٠١٢). هناك العديد من البلديات التي ليس فيها موظفون لتحصيل الضرائب والرسوم ولهذا تبقى دون إيرادات بلدية، فلا تستطيع توظيف كوادر ثابتة، وتبقى عالقة في هذه الحلقة المفرغة. أما البلديات القليلة والتي تتمتع بموارد مالية جيدة والقادرة على توظيف كوادر لها فإنها تواجه صعوبات بيروقراطية في إجراءات التوظيف^{٢٨}. في الواقع يتعين على البلديات أن تخاطب على الأقل خمس وزارات ومجلس حكومية: وزارة الداخلية والبلديات وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والمديرية العامة للتنظيم المدني في وزارة الأشغال العامة ووزارة المالية.

٢٧

لدى كرواتيا، التي لديها نفس عدد سكان لبنان لكن بمساحة تصل إلى خمسة أضعاف مساحته، ٤٢٩ بلدية.

٢٨

احتاجت بلدية بعقلين إلى ٧٣ مراجعة و١٥ توقيعاً لتوظيف أمين صندوق.

٢.٤ موارد محدودة واعتماد على التحويلات من الحكومة المركزية

ليس لدى معظم البلديات في لبنان موارد مالية تتيح لها إطلاق مشاريع تنمية، إضافة إلى أنه لدى ٧٠٪ من البلديات اللبنانية أقل من ٤٠٠٠ مواطن مسجل فيها وبالتالي فإنها تعاني من قاعدة اقتصادية ضعيفة، لتبقى حصة الإيرادات البلدية من إجمالي إيراداتها ضعيفة. يقدر أن الإيرادات المباشرة في العام ٢٠٠٨ كانت أقل من النصف (٤٨٪) مما يشكل عاملاً يعيق الاستقلالية الاقتصادية للبلديات. لقد كان إجمالي الإنفاق الجاري والاستثماري في قطاع البلديات نحو ٢٥١ مليون دولار أميركي في العام ٢٠٠٨ والذي يبلغ ٦,٣٪ من إنفاق الحكومة المركزية (باستثناء الدين). بلغ إجمالي إيرادات البلديات كنسبة من إيرادات الحكومة - مقياس وسيط لتقدير حجم قدرات البلديات في تحصيل الضرائب والرسوم - نحو ٩٪ في العام ٢٠٠٨. كلا هذين المعدلين أقل من المعدلين الموجودين في أغلب الدول المشابهة والبالغ ١٢٪ إلى ١٥٪. تعتمد العديد من البلديات على تحويلات الحكومة المركزية ومؤسساتها العامة. في العام ٢٠٠٨، شكل الصندوق البلدي المستقل نحو ٣٦٪ من إجمالي إيرادات البلديات بينما لم تزد الرسوم الإضافية على الهاتف والمياه على ١٦٪. يأتي نحو ٩٠٪ من الإيرادات البلدية للبلديات الصغيرة من الصندوق البلدي المستقل، الأمر الذي يجعل هذه البلديات معتمدة بشكل كبير على تحويلات الحكومة.

٣.٤ تخصيص غير عادل للموارد من قبل الصندوق البلدي المستقل

بسبب الفجوة القائمة بين عدد السكان المسجلين وعدد السكان الفعليين في العديد

الفيوة ناجمة بشكل أساسي عن حالات النزوح القسري التي جرت خلال الحرب الأهلية إضافة إلى الهجرة من الريف إلى المدينة. مجموع السكان المسجلين لدى هذه البلديات هو ٢٣١,٠٠٠ شخصاً فقط بينما يصل عدد السكان المقيمين إلى ٩١٦,٠٠٠ شخص. وهذا يعني أن هناك ما يقارب ٦٨٥,٠٠٠ شخصاً غير محتسبين في توزيع الصندوق البلدي المستقل. وفي الوقت نفسه، هناك ٣٢٤ بلدية يقل عدد سكانها المسجلين ما لا يقل عن نصف عدد السكان المقيمين. في مثل هذه البلديات عدد السكان المسجلين هو أكثر من مليون شخصاً فيما عدد السكان المقيمين هو ٣٦٦,٠٠٠ شخص.

من البلديات، يؤدي اعتماد الصندوق البلدي المستقل على عدد السكان المسجلين كمرجع في تخصيص الموارد للبلديات والاتحادات البلدية غير مناسب بتاتاً. هناك ٤٢ بلدية يتجاوز عدد سكانها المقيمين ما يقارب ضعف عدد السكان المسجلين.^{٢٩} نجم عن هذه التباينات تداعيات كبيرة على قدرات البلديات والاتحادات في تقديم خدماتها بسبب قلة الموارد المقدمة لها. يؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى فقدان الصلة تماماً بين عدد السكان الفعليين الموجودين في البلدية أو الاتحاد وعدد السكان المسجلين والذين يقدم الصندوق البلدي المستقل موارده على أساسهم. تؤثر الموارد المباشرة على الموارد المخصصة من قبل الصندوق البلدي المستقل. تستخدم الحكومة المركزية حالياً متوسط آخر سنتين من الموارد المباشرة المحصلة من قبل البلديات. تحصل البلديات الحضرية أو السياحية بطبيعتها على الحصة الأكبر من موارد الصندوق البلدي المستقل مقارنة بالبلديات الزراعية أو الريفية، وذلك بسبب اعتماد الإيرادات المباشرة بشكل كبير على رسم القيمة التآجيرية للوحدات السكنية وغير السكنية. هذا المعيار منحاز ضد سكان الأرياف والمناطق الأقل تطوراً كونه يفضل البلديات التي لديها إمكانيات لتوليد إيرادات أكثر من تلك التي ليس لديها، مفاقماً حالة عدم المساواة بين البلديات. زد على ذلك، أن الصيغة المستخدمة في تقدير الإيرادات المباشرة مبنية على أساس إجمالي حجم الإيرادات لا على أساس عملية التحسين فيها أو زيادتها، وبالتالي فإنها لا تشكل حافزاً للبلديات لبذل جهود أكبر في تحصيل ضرائبها. كل هذا يعني أن البلديات الأكبر تكافاً حتى لو لم تتمتع بالكفاءة في تحصيل الضرائب.

٤.٤ عمليات تخطيط ووضع موازنات غير موثوقة

لا يمكن التنبؤ بتحويلات الصندوق البلدي المستقل من قبل البلديات واتحاداتها، وهناك حالات تأخير في عمليات التسديد. قامت الحكومة منذ العام ١٩٩٦ بتغيير المعايير والتثقيف الحاصل على صيغ توزيع العائدات أربع مرات. إضافة إلى التغييرات التي كانت تطراً على حصة البلديات من الصندوق البلدي المستقل كانت الحكومة تضيف أو تلغي أو تعدل المعايير بحسب ما تستنسب. زاد هذا من حالة عدم الاستقرار في عمليات الموازنة والتخطيط البلدية. على سبيل المثال، كانت الحصص الموزعة من الصندوق البلدي المستقل على البلديات تتراوح بين ٦٥٪ إلى حد ٩٠٪ بين العامين ١٩٩٦ و٢٠٠٩.

زيادة على ذلك، كانت مراسيم توزيع الصندوق البلدي المستقل تصدر بعد الفترة القانونية المحددة، الأمر الذي يحرم البلديات من التمويلات التي يجب استخدامها في تقديم الخدمات. هذا يعني أن تأخذ الحكومة وسطياً ١٨,٧ شهراً أو بتعبير آخر ضعف الوقت لإصدار المراسيم التي تجيز تحويلات الصندوق البلدي المستقل. على سبيل المثال، قامت الحكومة بإصدار المرسوم رقم ٨٣٣ في نيسان ١٩٩٦ للإيجاز بتحويلات الصندوق البلدي المستقل الخاصة بالعامين ١٩٩٣ و١٩٩٤. وقد شهد العام ٢٠٠١ والعام ٢٠٠٩ الإصدار الحكومي الأقرب لتحويلات الصندوق البلدي المستقل حيث تمكن من الإيجاز بها للعام السابق مباشرة (المرسوم رقم ٦٥١٢)، إلا أنه لم يكن قادراً على المحافظة على هذا التحسن.

لم يقتصر الأمر على إصدار المراسيم بشكل متأخر، بل تعدى ذلك إلى عدم دورية التحويلات من عام إلى آخر بشكل مستقر مما جعل من التحويلات أمراً غير قابل للتنبؤ. على سبيل المثال، كانت الفترة الفاصلة بين ١٩٩٧/١٩٩٨ والعام ٢٠٠٠ هي تسعة عشر شهراً بينما كانت ٢٠٠٠ شهراً في الأعوام ١٩٩٤/١٩٩٣ والعام ١٩٩٥ لتصل إلى ٩ أشهر في العام ٢٠٠٦ والعام ٢٠٠٧. بالتالي، فقد أعاققت حالة عدم الانتظام في التحويلات قدرة البلديات على تمويل مشاريعها بالاعتماد على موارد الصندوق البلدي المستقل.

يتوقع أن يتم تحويل كامل المبلغ مباشرة بعد إصدار مراسيم الصندوق البلدي المستقل، بينما كانت البلديات في واقع الأمر، تستلم التحويلات على شكل أقساط، الأمر الذي كان يؤثر بشكل سلبي على السيولة النقدية، ثم منعها ذلك من تقديم خدماتها في الوقت المناسب. على سبيل المثال، تم تسديد دفعات الصندوق البلدي المستقل في العام ٢٠٠٥ على شكل أقساط، وقد تطلب ذلك بلدية طرابلس نحو ثمانية أشهر لاستلام الأقساط الأربعة الخاصة بالعام ٢٠٠٤. يقدر إجمالي الفترة اللازمة لاستلام كامل المبالغ بما يقارب ستة أشهر وسطياً. إلا أنه جرى تحسن كبير على ذلك في العام ٢٠١٠ و ٢٠١١ إذ تمت التحويلات خلال شهرين وعبر قسطين اثنين فقط (المركز اللبناني للدراسات (LCPS)، ملخص سياسة عامة رقم ١، تشرين الثاني ٢٠١١).

رابعاً تجارب لافئة لاتحادات البلديات

إذاً فقد كانت العقبات الرئيسية أمام عملية تقديم الخدمات والإدارة والتخطيط المدني على مستوى السلطات المحلية والمناطقية، ذات طبيعة بنوية مرتبطة بالمحددات المالية والإدارية المذكورة أعلاه. إضافة إلى ذلك، تعاني المجالس المحلية والمناطقية في لبنان من قيود سياسية: تنظر الحكومة المركزية إلى المجالس المحلية والمناطقية كإدارات محلية وتسعى إلى تقييد هوامش عملها كونها لا تعترف بشرعيتها كمؤسسات منتخبة مستقلة، على الرغم من النصوص التي تقر بدورها كمؤسسات تخطيط وتقديم خدمات. لذلك، ليس مفاجئاً أن الغالبية العظمى من الحكومات المحلية والمناطقية (عندما تكون موجودة فعلاً) كانت بالكاد قادرة على تقديم الخدمات الاجتماعية والمدنية الأساسية لمجتمعاتها. وكما ذكرنا آنفاً، كانت البلديات المتوسطة والكبيرة الحجم والتي تتمتع ببنية حوكمة أصغر وبقدرة أكبر على النفاذ إلى مصادر التمويل الكبيرة هي القادرة على العمل بفعالية في مجال التنمية والتخطيط.

إضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من سياق السياسات المقيد هذا، كانت بعض البلديات واتحاداتها، في السنوات العشرة السابقة، ذات قدرات ابتكارية نسبياً وذلك في إيجاد سبل تطوير إدارتها المدنية وأدوارها التخطيطية. إذ يقوم رؤساء هذه المجالس بتحديد الشركاء من ضمن المانحين الدوليين والمجتمع المدني ومن القطاع الخاص أحياناً، وذلك لتطوير التعاون في ما بينهم والعمل معاً بغرض تطوير خطط عملها في التنمية وفي حدود المناطق التي تعمل بها. قمنا بتحديد عشرة إلى خمسة عشر اتحاداً بلدياً (بما في ذلك مئة مدينة وقرية)، كان ضالماً في خطط استراتيجية محلية أو في تحصيل موارد مالية لهذه الخطط. بالاستفادة من تمويل هيئات أمريكية وأوروبية وبلدان شرق أوسطية ومنح من شخصيات لبنانية معتبرة ثرية وشركات القطاع الخاص والعام، تطور المجالس المحلية والمناطقية (وشبكاتهما من المستشارين المحليين والدوليين)، مجموعة واسعة من الكفاءات عبر الجهات الفاعلة والأفكار والمناطق، وبالتالي أضحت قادرة على الإبحار بنجاح في مجالات سياسية مختلفة والتفاوض على قضايا شائكة للوصول إلى مشاريع ملموسة لمدنها وبلداتها.

نعرض في ما يلي أربع دراساتٍ لحالات توضح هذه الابتكارات لنصل إلى تقديم فرضيات عمل تحدد العوامل التي تشرح الأداء الجيد بما يخص التخطيط والإدارة المدنية.

أ جزين

تم تأسيس اتحاد بلديات جزين في العام ٢٠٠٥ ليضمّ خمساً وعشرين بلدية غير متجاورة. لقد كانت جزين خاضعة للاحتلال الإسرائيلي حتى العام ٢٠٠٠، وتمتلك إمكانات سياحية كبيرة ومشاهد طبيعية لافتة، لم تتأثر سلباً بسبب الاحتلال، بما في ذلك غابة صنوبر كبيرة في بكاسين. وقد هجر أهلها القرى هناك بفعل الاحتلال ليرتكوها شبه خاوية. وقد كانت جزين مقصداً لعطل نهاية الأسبوع ومصيفاً مرغوباً من القرى والمدن المجاورة بما في ذلك مدينة صيدا. يعتبر هذا الاتحاد واحداً من الاتحادات الأكثر تنوعاً من الناحية الطائفية إذ يقطنها ما يقارب ٦٦٪ من المسيحيين و ٣٠٪ من الشيعة. ينتمي المسيحيون فيها إلى عدد من الكتل السياسية المتباينة بما في ذلك التيار الوطني الحر والقوات اللبنانية. بينما ينحصر التمثيل الشيعي بحركة أمل. يقود اتحاد جزين السيد خليل حرفوش، وهو شاب نشيط ومغامر في الاتحاد، والذي انتخب مؤخراً كرئيس لبلدية جزين (كان مستشار البلدية قبل انتخابه وذلك بسبب المشاحنات السياسية ضمن المجلس).

يقوم اتحاد جزين حالياً بأعمال تنمية هامة ضمن مناطقه وذلك وفق خطة استراتيجية وميثاق مواطنة تم تطويره من قبل عدد من منظمات المجتمع المدني. بدأت تجربته الأولى من خلال مشروع 'شراكة' مع الاتحاد الأوروبي، كواحد من اثنتي عشرة كتلة مستفيدة من خطة التنمية المحلية المبسطة. أدى هذا التعاون إلى شراكة مستمرة مع الاتحاد الأوروبي.

لقد كان أسلوب التخطيط المتبع في جزين تكاملياً نسبياً وشاملاً لأكثر من مستوى وظيفي، ويسعى إلى خلق فرص عمل للشباب وتعزيز فرص الاستثمار

في المنطقة. يتمتع السيد حرفوش بإرث كبير ضمن العمل الاجتماعي منذ طفولته في الكشاف ويعرف كيف يكون شخصاً يتمتع بروح الفريق. لقد قام ببناء شبكات قوية من مجموعات المجتمع المحلي والناشطين ورجال الأعمال الجدد والمغتربين والمانحين. كما يتمتع بمعرفة جيدة جداً بحقل المعلوماتية والاتصالات ويدير شركة خاصة في بيروت. وقد وضع خبراته الإعلامية بخدمة جزين وذلك عبر موقع إلكتروني ونشرة إخبارية ومواقع تواصل اجتماعية إضافة إلى عدد من استراتيجيات التسويق الديناميكية. لقد قام بتأسيس صورة قوية لجزين كمقصد للسياحة البيئية مؤسساً بيت الغابة في بكاسين بإسهام مباشر من المجتمع المدني والقطاع الخاص والتمويل الدولي. وهو يعمل حالياً على عدد من المشاريع الزراعية - الصناعية والتراث الثقافي والسياحة البيئية.

٢ الضنية

تقع الضنية في شمال لبنان وتتمتع بموارد زراعية هامة. تم تأسيس اتحاد بلدياتها في العام ٢٠٠٤ ليضمّ نحو عشرين بلدية غير متجاورة. تقطن هذا الاتحاد غالبية سنية تصل إلى ٨٨٪ من السكان وأقلية مسيحية تصل إلى ١١٪ مما جعل الاتحاد متجانساً من الناحية الطائفية على الرغم من التنافس الحاصل بين الكتل السياسية السنية والذي يمثل جزءاً أساسياً من الحياة السياسية اللبنانية خصوصاً مع ترافقه بنزعات إقصائية. في الواقع هناك خلاف بين رئيس الاتحاد السيد محمد سعدية وتيار المستقبل بزعامة آل الحريري المهيمن في الشمال.^{٣٠} يعاني اتحاد الضنية من الفقر وتردّد في البنى التحتية والخدمات، إلا أنه يتمتع ببيئة طبيعية غنية ومناسبة خاصة للزراعة والسياحة البيئية. يعيق عمل الاتحاد حقيقة عدم اجراء مسح وتقسيم لأراضيه مما يعيق تطويرها عبر أدوات تخطيط. يصف السيد سعدية نفسه بالتطويري والتنموي والوطني وبالمهتم بالموارد الطبيعية والبيئة. لقد انخرط بشكل فعال في خطة استراتيجية للاتحاد تم تمويلها من قبل المانحين الدوليين كما تم اختبارها في مشروع Art Gold الممول من قبل مشروع الأمم المتحدة الإنمائي. تسعى الخطة إلى تطوير قطاع الزراعة وصناعة الأغذية عبر مدخلات من المزارعين الصغار والمتوسطين إضافة إلى الاستثمار في قطاع السياحة البيئية.

٣٠.

مقابلة مع السيد سعدية في ١١ حزيران من العام ٢٠١٣.

٣ الضاحية

يضم اتحاد بلديات الضاحية خمس بلديات متجاورة في الجزء الجنوبي من بيروت ويقوده رئيس بلدية الغبيري، محمد سعيد الخنسا (العضو المؤسس في حزب الله). يعتبر اتحاد الضاحية متجانساً من الوجهة الطائفية بغالبية شيعية. من المهم ملاحظة أن هناك رئيسي بلديتين فيه من الطائفة المسيحية بسبب أن هاتين البلديتين كانت تقطنهما غالبية مسيحية قبل الحرب الأهلية وهجرهما سكانهما بسبب ظروف الحرب. تعتبر هذه المنطقة منطقة ذات تحديات مدنيّة جسيمة مرتبطة بحركة السير الكثيفة والكثافة السكانية العالية والفقر. انخرط الاتحاد في عدد من أعمال التنمية الاجتماعية والأشغال، واهتم بشكل أساسي بالتعليم والصحة والبنية

التحتية للطرق. كما يؤدي دوراً في تعزيز المناسبات الثقافية والدينية. وتعتبر أعماله قريبة جداً من مؤسسات حزب الله ومؤسسات المجتمع المحلي. يحافظ رئيس الاتحاد على علاقات وطيدة بالحكومة المركزية عبر وزراء حزب الله، الأمر الذي ييسر له عمله.

لا ينخرط الاتحاد في جهود تخطيط واسعة النطاق على المستوى المناطقي، إذ يقوم بتقديم خدماته عبر تقييم قطاعي للاحتياجات وبالتالي لديه خطة مرور وخطة تعليم وخطة ثقافية وخطة لتحسين البنى التحتية.^{٣١}

٣١

مقابلة مع السيد خنسا في ١٦ أيار من العام ٢٠١٣.

٤ الصوبجاني

يعتبر الصوبجاني واحداً من أعرق الاتحادات في لبنان والذي تأسس في العام ١٩٧٩ ويضم تسع بلديات متجاورة في منطقة الشوف. يعتبر الاتحاد درزياً مع بعض التنافس بين التيارات السياسية المختلفة. إنه الاتحاد الوحيد الذي تقوده امرأة وهي نفسها رئيسة بلدية بعقلين. الدكتورة نهى الغصيني مهندسة معمارية ومخططة مدنية، وتدرّس في الجامعة اللبنانية وتمارس مهنتها عبر شركتها الخاصة. خبرتها المهنية تطبع عملها كقيادية. انخرط اتحاد الصوبجاني لسنوات في عملية تطوير رؤية استراتيجية تنمية مستندة إلى أسلوب تشاركي. كانت الدكتورة الغصيني وراء شراكة ما بين اتحاد بلديات ليل الفرنسي (LMCU) واتحاد الشوف-صوبجاني في العام ٢٠٠٠. دامت الشراكة لمدة سبع سنوات تم خلالها تنفيذ عدد من المشاريع في البنى التحتية بتمويل خارجي إضافي وتعاون من قبل مجلس الإنماء والإعمار. أدى مشروع إدارة النفايات إلى إنهاء حالة مكبات النفايات غير الشرعية والتي تم إعادة تأهيلها بيئياً. يتم حالياً تنفيذ خطة شاملة لإدارة النفايات بفضل منحة من الاتحاد الأوروبي بمقدار ١,٩ مليون يورو.

٣٢

لمزيد من المعلومات انظر الرابط: <http://www.localiban.org/spip.php?article3554> and <http://www.chouf-souayjani.com/index.php?op=4&poo=45>

يساهم المكتب الخاص لرئيسة الاتحاد - من دون مقابل - في تقديم الدراسات الهندسية والمعمارية للعديد من هذه المشاريع. قام اتحاد الصوبجاني بتفصيل خطة لتنظيم مياه الصرف الصحي وتجميع النفايات الصلبة والحفاظ على البيئة والسياحة والتوعية إضافة إلى استخدام الإحصاء في تحسين قدرات الاتحاد التخطيطية.^{٣٢}

كما يرتبط اتحاد الصوبجاني بشكل جيد بمؤسسات المجتمع المدني ويشجع المبادرات المحلية. وقد قام الاتحاد باستضافة ورشات عمل مع ممثلين لما يزيد على ٥٠ منظمة مجتمع مدني مما أدى إلى تشكيل لجان مشتركة من منظمات المجتمع المدني والحكومات المحلية على قضايا الصحة والبيئة، وذلك تحت مظلة مشروع الأمم المتحدة الإنمائي والأهداف التنموية الخاصة به للألفية الثالثة. إضافة إلى ذلك، قام الاتحاد بالتفاوض حول تأسيس مركز التنمية الاجتماعية الخاص بوزارة الشؤون الاجتماعية وذلك بفضل علاقته مع الوزير والذي ينتمي إلى التحالف السياسي نفسه الذي يمثله الاتحاد، حيث يقوم هذا المركز بتقديم برامج اجتماعية ورعاية صحية لسكان المنطقة.^{٣٣}

٣٣

مقابلة مع السيدة الغصيني في ٢٩ حزيران من العام ٢٠١٣.

٥ صور

اتحاد بلديات صور واحد من أكبر اتحادات البلديات في لبنان، إذ يضم ٥٤ بلدية غير متجاورة، وتم تأسيسه في العام ٢٠٠٣. ويعتبر الاتحاد متجانساً نسبياً بغالبية شيعية تقدر بنحو ٧٧٪ ولكنه يضم سنة أيضاً (١٢٪) ومسيحيين (١١٪). يسود الاتحاد مناخاً من التنافس السياسي بسبب انقسام الغالبية الشيعية بين حركة أمل وحزب الله ولكن بهيمنة واضحة للأخير. يعمل الاتحاد على خطة إستراتيجية يمولها عدد من الممولين الدوليين. تم تنسيق هذه الجهود من قبل رئيس لجنة التخطيط في الاتحاد ورئيس بلدية العباسية منذ العام ١٩٩٨ السيد علي عز الدين، والذي هو مطوراً مديناً وله خبرة واسعة في مجال التنمية الاجتماعية والحضرية من خلال انخراطه في العمل مع مؤسسة غير حكومية عريقة تسمى جمعية إنماء القدرات في الريف (ADR). قام السيد عز الدين بتأسيس روابط قوية مع المانحين الفرنسيين والذين ساعدوا في بلورة جهود التخطيط في الاتحاد. في العام ٢٠٠٧، قام السيد عز الدين بالتشارك مع منطقة Provence Alpes (PACA) Côtés d'Azur في فرنسا، والتي تتمتع بخبرات واسعة في التنمية المحلية. اختارت PACA ستة رؤساء بلديات من صور وجزين ليطم تدريبهم في مركز البحر المتوسط للدراسات الاقتصادية في Aix-en-Provence لمدة تتجاوز العامين. أدى هذا التدريب إلى إدخال فكرة التخطيط الاستراتيجي للبلديات الأمر الذي تطور لاحقاً عبر تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر (SWOT analysis) والمشاريع الرائدة. تم إطلاق المرحلة الأولى من خطة صور الاستراتيجية في العام ٢٠٠١، لتبدي الوكالة الفرنسية للتنمية رغبتها بتمويل المشروع كونهم كانوا مساهمين في تمويل التعاون مع PACA. تعمل صور حالياً على تطوير خطة استراتيجية مع الشركات المحلية التي تم اختيارها عبر عملية مناقصة من قبل مجلس الإنماء والإعمار.^{٣٤}

٣٤

مقابلة مع السيد عز الدين في ٢٨ آب من العام ٢٠١٣.

٦ تقييم

بناء على الملاحظات الشخصية الأولى لاتحادات البلديات، توصلنا إلى استخلاص توصيات أولية، يمكن أن تكون مفيدة في توضيح أسباب الواقع الراهن والوصول لأداء أفضل من قبل بعض الاتحادات، لجهة إطلاق جهود تخطيط وتقديم خدمات على مستوى المناطق. من المهم هنا أن نشير إلى أن الأداء نفسه هو متغيّر يحتاج إلى مزيد من التعمق بسبب صلته بمجموعة من المخرجات عبر السلطات المناطقية.

- أولاً، لاحظنا أهمية القيادة والتي ارتبطت، على ما يبدو، بشكل وثيق بمستوى التعليم والحياة المهنية والسياسية للقيادة وخصوصاً مدى انخراطهم في الشؤون الاجتماعية.
- ثانياً، كثافة وتنوع شبكات المعارف تؤدي دوراً أساسياً في تعبئة الموارد البشرية وتوفير المعلومات لتنفيذ المشاريع والمبادرات وحشد التأييد والشرعية. وتؤدي العلاقة مع المانحين الدوليين دوراً رئيساً في شرح القدرات الابتكارية لاتحادات بلديات محددة، كونها تزودها بطيف واسع من الموارد والكفاءات.

- ثالثاً، تساهم المهارات المرتبطة بالإدارة والتقانة والموارد المالية بشكل إيجابي في تحقيق أداء أفضل.
- رابعاً، يمكن أن تؤدي العلاقة مع مجموعات المعارضة السياسية بشكل إيجابي إلى تحسين التنافس وبالتالي ترقية عملية تقديم الخدمات وتطوير التخطيط.

Atallah, S., and M. Harb. 2013. 'How are Municipal Unions in Lebanon Performing? An Urban Management and Planning Perspective.' Beirut: LCPS/OSF.

Atallah, S. 2013. 'Democracy Think Tanks in Action report.' *National Endowment for Democracy Report*. Washington D.C.: National Endowment for Democracy.

Atallah, S. 2013. 'Suggest Aid Report.' Unpublished.

Atallah, S. 2012. 'Establishing Regional Administrations for Integrated Development.' *LCPS Policy Brief 2*. Beirut: LCPS.

Atallah, S. 2011. 'The Independent Municipal Fund: Reforming the Distributional Criteria.' *LCPS Policy Brief 1*. Beirut: LCPS.

Bahout, J. 2007. 'Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban: Enjeux et Logiques de la Représentation.' *Travaux et Jours* 60: 255-265.

Baassiri, R. 2013. 'Performance Drivers in Municipal Work: Exploring Local Governance and Public Sector Service Delivery in Lebanon.' Beyrouth: LCPS.

Ducruet, J. 2007. 'Statut et Situation des Municipalités au Liban.' *Travaux et Jours* 60: 267-287.

Edde, C. 2001. 'Etude de la Composition du Conseil Municipal Beyrouthin (1918-1953). Renouveau des Elites Urbaines ou Consolidation des Notables.' *Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban*, édité par A. Favier. Beyrouth: CERMOC.

Favier, A. 2001. 'Introduction.' *Municipalités et Pouvoirs Locaux au Liban*, édité par A. Favier. Beirut: CERMOC.

Fawaz, M. 2005. *Al-Tanzeem al-Muduni fi Lubanan (Urban Planning in Lebanon)*. Beirut: ALBA.

Jari, M. 2010. 'Local Governance in the MENA Region: Space for (Incremental and Controlled) Change? Yes, Promoting Decentralized Governance? Tough Question.' *Journal of Economic and Social Research* 12, no. 1: 9-32.

Harb, M., and S. Atallah. 2003. 'Municipal Management and Decentralization Study for Lebanon.' Washington D.C.: submitted to the World Bank.

Leenders, R. 2012. *Spoils of Truce: Corruption and State Building in Post-War Lebanon*. Ithaca: Cornell University Press.

Makdisi, U. 2000. *The Culture of Sectarianism*. Oakland: University of California Press.

Solh, L.R. 2012. 'The Politics of Location and its Impact on Municipal Amalgamation - The Case of Saida and El Zahrani Union of Municipalities.' Master's Thesis American University of Beirut Department of Urban Planning and Policy.

Verdeil, E., G. Faour and S. Velut. 2007. *Atlas du Liban. Territoires et Société*. Beyrouth: Presses de l'Ifpo, CNRS Liban.

Verdeil, E. 2006. 'Les Enjeux Territoriaux de la Distribution d'Électricité dans les Villes Libanaises.' Seminar paper presented at 'L'Accès aux Services Urbains en Réseau dans les Villes Libanaises.' Lebanese University, April 28. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/SUVL>

Yamout, G., and D. Jamali. 2007. 'A Critical Assessment of a Proposed Public Private Partnership (PPP) for the Management of Water Services in Lebanon.' *Water Resource Management* 21: 611-634.

Yazigi, S. 2011. 'Master Planning in Lebanon: Planning for Dinosaurs?' Presented at AUB City Debates: Contemporary Urbanism in the Arab World. Beirut, May 12-13.

وثائق أخرى

المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨
للعام ١٩٧٧.
المرسوم رقم ٥٥٩٥ للعام ١٩٨٢.
المرسوم الاشتراعي رقم ٦٩
للعام ١٩٨٣.
القانون رقم ٦٠ للعام ١٩٨٨.
المرسوم رقم ٨٣٣ للعام ١٩٩٦.

مجموعة وثائق LCPS حول البلديات
(٢٠١٠)، مبنية على أساس وثائق
وزارة الداخلية والبلديات.
وثيقة الإجماع الوطني في العام
١٩٨٩، اتفاق الطائف.
المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦
للعام ١٩٥٩.
المرسوم رقم ٣٤٨٩ للعام ١٩٦٥.

قائمة بالمقابلات

مقابلة مع رئيس بلدية بعقلين
في ٢٩ حزيران ٢٠١٣.
مقابلة مع رئيس بلدية صيدا
في ٢٧ آب ٢٠١٣.
مقابلة مع رئيس بلدية صور
في ١٤ حزيران ٢٠١٣.

مقابلة مع رئيس بلدية الغبيري
في ١٦ أيار ٢٠١٣.
مقابلة مع رئيس بلدية العباسية
في ٢٤ آب ٢٠١٣.
مقابلة مع رئيس اتحاد الضنية
في ١١ حزيران ٢٠١٣.
مقابلة مع رئيس اتحاد جزين
في ٢٠ أيار ٢٠١٣.

خلاصة

تقييم اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي

منى حرب وسامي عطالله

في هذا الفصل الأخير، نوجز ما توصلت إليه التقارير القطرية الخمسة بشأن اللامركزية وتقديم الخدمات في تونس والمغرب واليمن والأردن ولبنان. وحددنا خمسة مواضيع متقاطعة، تناقش بإسهاب أكبر في ما يلي، وهي:

- تأثير موروثات الاستعمار وتاريخ المنطقة على نقاشات وممارسات اللامركزية.
- دور الدولة في تعزيز مبادرات اللامركزية وتخريبها في آن معًا.
- تنامي دور منظمات المجتمع المدني والشراكات بين القطاعين الخاص والعام في الإدارة المدنية المحلية وتقديم الخدمات.
- إجماع البلديات عن جمع الضرائب المحلية والمساهمة في تحسين المالية.
- الأداء اللافت لبعض البلديات والسلطات المحلية على الرغم من العقبات.

أ | يحدّد الموروث الاستعماري وتاريخ المنطقة خطابات وسياسات 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. وأعدت الأنظمة الاستعمارية رسم هذه العلاقات بشكل جذري من خلال رسم الحدود المحلية والإدارية الجديدة التي تتقاطع عبر الأقاليم والمناطق النائية. وقد استخدمت الأبعاد التقنية والإدارية للامركزية لتبرير إصلاحاتها التي كانت تهدف بالأساس إلى السيطرة على الأراضي والجماعات المعارضة. وهكذا، كانت اللامركزية تعني بشكل أساسي اللامركزية أو عدم التركيز الإداري والمالي والأمني وخدمات أخرى من الدولة المركزية إلى النطاقين الإقليمي (المناطقية) والمحلي، بدلا من تأمين التمثيل السياسي على المستوى الإقليمي والمحلي. وكان الهدف من ذلك إحكام قبضتها على أراضي الدول القومية المشكلة حديثاً، مع تطبيق القول المأثور 'فرّق تسد' وبالتالي، كان الأساس الجغرافي الذي تم رسم المناطق على أساسه يحدد في كثير من الأحيان وفق الأراضي التي تنتمي إليها جماعات المعارضة: استخدمت الحدود الإدارية لخفض المناطق النائية وتقييد قدرتها على التواصل والتجمع والحشد المحتمل. ومع تأسيس الدول القومية المستقلة، تمّ توطيد هذا النهج، مع التدرّج بحجة بناء دولة حديثة وقوية. واستمرت إصلاحات اللامركزية (عدم التركيز) ساعية إلى تحقيق الهدف نفسه المتمثل بتوسيع مرأى ومسمع الدولة المركزية على المستوى المناطقي والمحلي. مع ذلك، بدأ تنظيم الانتخابات البلدية، وبدأ التمثيل الديمقراطي يظهر ببطء على المستوى المحلي مما غير في قواعد اللعبة بحيث بذل المزيد من الضغط على الصعيد المحلي والإقليمي، ومن داخل الدولة، لمواصلة تنفيذ الإصلاحات اللامركزية نحو مزيد من الديمقراطية. هذه التركيبة 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 إلى 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 إلى 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 والنفاذ إلى التنمية الاقتصادية الريفية، فضلاً عن توزيع خدماتها على زبائنها. وقرّر التنظيم الاجتماعي والأقليمي للقبائل التونسية الخدمات للدوائر الانتخابية وفقاً لهرمية لامركزية جرى استبدالها تحت الحكم الاستعماري بجغرافيا إدارية جديدة تهدف إلى التحكّم بسلطتها. وقامت الدولة القومية التونسية المستقلة بتوطيد هذا التقسيم الأقليمي مع تعيين ممثليها في مواقع للإشراف على المناطق والبلديات وإدارة عملية التزويد بالخدمات كما وقامت بالتفريق بين البلديات الحضرية والريفية، وإعطاء نفوذ أقل للبلديات الريفية حيث كان الخوف من الفيدرالية والانفصال أكثر حدة منه في المدن التونسية. في المغرب، ساعدت اللامركزية في توفير خدمات الدولة في ترك العيون شاحصة على المناطق القبلية النائية، من خلال نظام إداري موسّع يقوده القادة (في المناطق الريفية) والباشوات (في المناطق الحضرية) والذين يشرفون بدورهم على الشيوخ والمقدمين المكلفين بالإدارة المباشرة للأحياء والشوارع. نظام الضبط هذا يمشي بالتوازي ويتقاطع مع النظام الانتخابي للمجالس الإقليمية والمحلية. 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 الازدواجية أيضاً في كيفية إخراج الدولة لبعض المدن والمناطق من الرسم اللامركزي القائم، على أساس رهاناتها الاستراتيجية. في لبنان، بلدية بيروت هي الوحيدة التي ليس لديها سلطة تنفيذية وتعتمد على المحافظ لتنفيذ قراراتها مما يؤدي إلى انسداد كبير من حيث توفير الخدمات والتنمية المحلية في العاصمة. وبالمقابل، عمان والعقبة في الأردن، لديها سلطات كبيرة كونها 'مناطق اقتصادية خاصة' مرتبطة مباشرة بمكتب رئيس وزراء الملك، وخارج أي آليات للرقابة أو المساءلة.

٢ تدعم الحكومات المركزية سياسات اللامركزية وتقوّضها في آن معاً

فهمت الجهات الفاعلة الوطنية في البلدان العربية أهمية تعزيز اللامركزية كأداة للإصلاح، نظراً للكمية الكبيرة من الموارد المالية التي يمكن أن تتاح لهم عبر المانحين الدوليين الذين كانت أجنذاتهم تدعو بصوت عالٍ إلى تعزيز برامج اللامركزية. بالتأكيد، العديد من الموظفين العموميين الذين كانوا مؤمنين في دولة الرفاه الحديثة دعوا بصدق لتحقيق اللامركزية والديمقراطية المحلية. غير أن الكثير من موظفي الدولة خشوا التنازل عن السلطة والموارد فيما ادّعوا أنهم

يريدون اللامركزية. في كلتي الحالتين تم الدفع باتجاه اعتماد سياسات اللامركزية والسعي في نفس الوقت الى التحايل ويجاد طرق لعدم تنفيذها بالكامل. غالباً ما تؤدي هذه الازدواجية في المواقف إلى حالات متناقضة حيث تصدر الحكومات سياسات خاصة باللامركزية تعيقها سياسات أخرى، مالية في كثير من الأحيان، فتقيّد عملية تطبيقها كما يتم استخدام هذا الغموض في طلب المزيد من المساعدات من المانحين، فتظهر الجهات الفاعلة العامة إنجازات جزئية في الرحلة إلى اللامركزية، وتوجد أسباب كافية لشرح التأخير والثغرات. وتظهر النتائج أن الجهات المانحة الدولية تساهم بشكل غير مباشر في تعزيز مركزية السلطة والخدمات التي تقدمها الدولة، ناهيك عن تزايد الفساد وعدم الكفاءة من خلال برامج تسعى إلى دعم الأجنحة المعاكسة ويسهل ذلك أيضاً الأجنحة المتداخلة للأجهزة المركزية المعنية باللامركزية والتي تولد الثغرات والغموض التي يمكن استغلالها بسهولة لخدمة مصالح العملاء العاميين.

اليمن هي حالة حيث تشجّع الدولة المركزية على إرساء اللامركزية من حيث صنع السياسات، بفضل مساعدات المانحين الواسعة، مما يؤدي إلى لاهصرية ذات فعالية نسبية في الخدمات التقنية والإدارية. ولكن، عندما يتعلق الأمر بتطبيق اللامركزية السياسية، يتم اللجوء إلى الأدوات القانونية والمالية والأقليمية لتقييد عملية التمكين الفعلية للسلطات المحلية. وهكذا، فإن تحالف القوى المركزية والإقليمية يغتصب عملية اللامركزية، وخاصة من خلال الأدوات المالية. في المغرب، يمارس النظام الملكي رقابة صارمة على السلطات المحلية المنتخبة من خلال الآليات المالية والإدارية التي تسعى إلى إبقاء نشاطاتها تحت المجهر. 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 مستخدمة خطاب الحاجة إلى تحديث وزارة الداخلية بهدف تعزيز اللامركزية واللامركز.

أما وزارة الداخلية اللبنانية فهي حالة أخرى، تستخدم مصادر تمويل متعددة لدراسة الإصلاحات اللامركزية، وتدريب موظفيها، وإنشاء هيكليات خدمية ضمن الوزارة نفسها - في نهاية المطاف هي توطد قواعدها وشبكاتها الخاصة على حساب تعزيز الحوكمة المحلية والإقليمية. وأبرز أداة تستخدمها الدولة المركزية لإعاقه أعمال السلطات المحلية والمناطقية هي الضوابط المالية. بالفعل، يمكنها تزويد البلديات بالعديد من الامتيازات على الورق، ولكن يوسعها 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، وهي استراتيجية معتمدة في الأردن ولبنان واليمن. في جميع الحالات التي شملتها الدراسة، باستثناء لبنان واليمن، لا يتم انتخاب السلطات الإقليمية وهي تعمل على شكل سلطات لاهصرية تمثل الدولة المركزية. ولكن، ومنذ الانتفاضات العربية، تكتسب المناقشات حول الإقليمية أهمية كبيرة باعتبارها وسيلة لترويض قوى المعارضة. في المغرب،

المناقشات حول الإصلاحات السياسية والمؤسسية تشمل إعادة تنظيم الأراضي وتزويد المناطق بسلطات إضافية. في تونس، تم إنشاء لجنة جديدة حول الحكومات الإقليمية والمحلية كجزء من الجمعية التأسيسية، والتي تدرس قانون اللامركزية الجديد بهدف توسيع الحكم الذاتي الإقليمي وتمكين السلطات المحلية. في الأردن، دعم الملك مراراً أجنحة اللامركزية في خطابه، على الرغم من أنه تم تأجيل الانتخابات المحلية أيضاً. حتى في لبنان، حيث تتمتع المجالس الإقليمية بهامش كبير نسبياً من المناورة، رعت الدولة دراسة مشروع قانون اللامركزية الذي يسعى لمنحهم المزيد من النفوذ والاستقلالية.

٣ 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 (كخدمات المياه ورفع النفايات) 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 لا تضمن دائماً نوعية الخدمة المقدمة، التوزيع العادل للمستفيدين، وكفاءة التكاليف للمشغلين. مثل هذه الأطر المبهمة تؤدي إلى مشاكل في الإدارة وتوفير الخدمات تتحملها الحكومات المحلية بشكل مباشر لأنه لم يتم تحديد قضايا المساءلة بشكل واضح. لا تساعد نظم التمويل أيضاً في تقديم الخدمات بكفاءة. في الغالب، البلديات الحضرية هي التي استطاعت أن يكون لها استقلال مالي نسبي، في حين أن البلديات الصغيرة والريفية تعتمد على تحويلات الدولة المركزية. ومع ذلك، البلديات الكبيرة والحضرية لا تزال تعتمد على الدولة المركزية في تحديد إيراداتها وتأمين موازاناتها. بالإضافة إلى ذلك، في حين أنه يمكن للتشريع أن يكون أداة مفيدة لتجميع الموارد وتحسين تقديم الخدمات، فإنه لا يشجع التنسيق بين البلديات في معظم الحالات، كما وتعيقه أيضاً المنافسة الضيقة بين رؤساء البلديات الذين لا يحرصون على العمل بروح الفريق. في المغرب، الحكومات المحلية مضطربة باستمرار للتفاوض مع الدولة المركزية للتوصل إلى الخدمات في المدن والحصول على الموارد المالية لإدارتها، مما يولد التوترات والأزمات عندما تمنع الصراعات داخل الحكومات المحلية استراتيجيات التفاوض. يصبح العملاء المركزيين متورطون مباشرة في مثل هذه الأزمات، فيصبحون أطرافاً تأخذ جانب فئة ضد الأخرى - مما يعيق اللامركزية الفعالة للسلطة وتقديم الخدمات السليم. وفي الحالات حيث الحكومات المحلية مسؤولة مباشرة عن الخدمات (كجمع النفايات في المغرب)، تؤدي القيود التنظيمية التي تحكم الشراكات بين القطاعين العام والخاص ومحدودية الموارد المالية إلى 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 التحكم بإدارة تنظيم المدن والتخطيط المدني بسبب ضعف الموارد، وغياب الأدوات القانونية، وبسبب الضغوط الناتجة عن المصالح الاقتصادية الخاصة مما يؤدي إلى تكاثر المخالفات وضعف مستويات البنية التحتية والخدمات. كما أنّ غياب مشاركة المواطنين في الشؤون البلدية (رغم أن هذا الوضع يتغير الآن) وعدم الالتزام بتأدية الضرائب ينزع الطابع الشرعي عن الحكومات المحلية ويعزز دور مؤسسات الدولة المركزية. ذلك يحد أيضاً من إمكانية الابتكار في مجال صنع السياسات. كما ويؤدي في بعض الأحيان إلى عقبات رئيسية في تقديم الخدمات مثل في حالة جمع القمامة. في الأردن، لم ينجح الإصلاح المتمثل بدمج البلديات في عام ٢٠٠١ في تحسين الخدمات المقدّمة كما كان الهدف، بل على العكس، فقد استشرت الزبونية وعدم المساواة في الوصول إلى الخدمات. وهكذا، فالبلديات الأردنية عاجزة في معظمها عن تقديم الخدمات بشكل فعّال لسكانها. شجعت الحكومة الأردنية البلديات على العمل من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. إلا أن هذه الأخيرة تفتقر إلى الدراية التقنية والمالية للتفاوض على العقود والرسوم مع الشركات الخاصة فينتهي بها الأمر مثقلة بالنفقات التي لا يمكنها أن تؤديها ومع تكاليف خدمة تتجاوز قدرات المستفيدين. وبالتالي، فهي تلجأ إلى وزارة الشؤون البلدية لتغطية نفقاتها، فينتهي بها المطاف بزيادة اعتمادها على الحكومة المركزية. في بعض الحالات أقامت السلطات المحلية والإقليمية شراكات مع منظمات 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 منظمات المجتمع المدني في التأسيس لمشروع سياحة بيئية ناجح.

٤ تحجم البلديات عن جباية الضرائب المحلية لضمان الولاء السياسي

على امتداد فصول الكتاب، لاحظ المؤلفون أن البلديات تعاني من ضعف في الإيرادات. ويُعزى ذلك إلى حد كبير إلى واقع مفاده أن الحكومات المركزية لم تمنح السلطات المحلية سوى سلطة محدودة على الضرائب: ضرائب قليلة للتحويل، وقاعدة ضريبية ضعيفة وهوامش ضيقة أو منعدمة لتحديد معدل الضرائب أو الرسوم. وتعثرت الحكومات المركزية أيضاً في توزيع الأموال على السلطات المحلية من ضمن نظام المنح الحكومية. فقد خففت المبالغ الموزعة، وتأخرت في صرفها، أو قامت بدفعها على أقساط، إلخ. في بعض الحالات، كما في الأردن واليمن، اتبعت المخصصات المالية للسلطات المحلية منطقاً سياسياً، حيث تمّ إعطاء الأفضلية للمدن التي ينتمي إليها الوزراء والبرلمانيون. لكن بعض السلطات المحلية فشلت أيضاً في استغلال السلطة الضريبية الممنوحة لها. فبالنسبة إلى البعض، تكمن المشكلة في نقص الموارد البشرية

وضعف نظام تحديد المكلّفين. في حالات أخرى، اختارت المجالس البلدية الامتناع عن جباية الضرائب أو الرسوم من الناخبين في الفترات القريبة من الانتخابات. وقد أعتت بشكل غير رسمي بعض المكلّفين من دفع الضرائب المحلية مقابل كسب الولاء السياسي. سبب آخر محتمل هو محاولة استرضاء السكان من خلال إعفائهم من التكاليف الإضافية، ومنع الاضطرابات الاجتماعية. في الأردن، وصلت نسبة إيرادات البلديات غير المجباة إلى ٤٠٪ في عام ٢٠٠٣. وبدأ أن رؤساء البلديات الأردنيين يفضلون التفاوض على التحويلات التي تمنحها الدولة المركزية بدلاً من استعداء ناخبهم من خلال تحصيل الضرائب. في المغرب أيضاً، دفع الخوف من فقدان القاعدة الانتخابية، والزبونية، وعدم الثقة بالمالية العامة، برؤساء البلديات إلى الإحجام عن فرض جباية الضرائب. سيان في اليمن حيث لم تشأ المجالس المحلية إثارة سخط القاعدة الشعبية التي اعتادت على التحويلات الحكومية.

٥ القيادة وشبكة المسؤولين المحليين تساعدان في تحسين أداء البلديات

يحق الموضوع الخامس في الابتكارات التي أتت بها بعض السلطات المحلية والإقليمية. وهو يستكشف المزايا التي تشرح الأداء الجدير بالذكر الذي قامت به بعض السلطات المحلية والإقليمية، وقدرتها على التفاوض بالرغم من العقبات من أجل تقديم خدمات أفضل، والتفكير بصورة شمولية بمشاريع التنمية وإقامة شركات مختلفة في سبيل التخطيط المكاني. وتشمل هذه المزايا ما يلي: القيادة، والشبكات، وديناميات المجتمع المدني، والمنافسة السياسية، والحوكمة والإقليمية. لا ينبغي النظر برومانسية إلى التجارب المبتكرة إذ أنها لا تستثني الاعتراضات عليها وعدم الكفاءة وعدم المساواة. ومع ذلك فإنها تظهر أنه عندما تتلاقى شروط معينة (أي في وجود قيادة قوية وشبكات نشطة، وديناميات مجتمع مدني نابضة بالحياة، ومنافسة سياسية سليمة وحكم رشيد وسمات اقليمية)، سياسات اللامركزية قادرة على فتح الباب واسعاً أمام تحسين الخدمات المقدمة، وإدارة تنظيم المدن، وإحداث التغيير الاجتماعي والسياسي، ولو بشكل خجول ومحصور. يفرض ذلك بالطبع التصدي للتحديات الرئيسية، مثل تحديد الشروط التشغيلية للتعاون بين البلديات (غير محددة حالياً في كل دراسات الحالة)، والشروط القانونية للشراكات بين القطاعين العام والخاص، ومقاييس لامركزية خدمات البنية التحتية بطرق تؤمن المرونة والتنوع وفقاً لنوع الخدمة والخصوصيات الجغرافية. كل هذا يتطلب أيضاً أنظمة فعالة للإدارة ومستوى عال من الخبرة التقنية داخل السلطات المحلية والإقليمية - وهو ما تفتقر إليه حالياً البلدان قيد الدراسة كافة.

في اليمن، تتوفر فرص صغيرة تسمح ببعض الابتكارات في مجال التنمية المحلية. يتمتع بعض القادة المحليين بقدرات قوية للتفاوض مع السلطات الوطنية فيما يتقدمون بحلول تستجيب لحاجات دوائرهم الانتخابية، مع اللجوء في كثير من الأحيان إلى الشبكات القانونية والخارجة عن نطاق القانون. على سبيل المثال، نجح مجلس بلدي واحد في تجاوز المعوقات المتمثلة بمحدودية الموارد وأقام الأنشطة الثقافية في مدينته، فيما وفر آخر خدمات المياه والصرف

الصحي لدائرته الانتخابية رغم العقبات التقنية والجغرافية. ونجحت بعض السلطات
المناطقية في لبنان في التفاوض على رزم من المنح وتجديد الشراكات المحلية
بطرق تروّج للتخطيط الاستراتيجي في مناطقها فضلاً عن الشروع بالتنمية
الاقتصادية من خلال استراتيجيات السياحة البيئية (مثل جزين، صور والضنية).
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 الواقع، أدت شراكة بين السلطة الاقليمية وأصحاب الحافلات الخاصة إلى
إنشاء نظام فعال وبأسعار معقولة لنقل أطفال المدارس؛ كما وأفضت شراكة
أخرى مع منظمة غير حكومية محلية إلى نتائج إيجابية أيضاً. في المغرب، بعض
البلديات التي تقودها شخصيات لديها كاريزما نجحت في استخدام الأطر المؤسسية
والمنح الدولية بهدف توجيهها لاحتياجات بلداتها. على سبيل المثال، في أكادير،
نقد رئيس البلدية نظام نقل طليعي على الرغم من القيود المفروضة عليه من
قبل وزارة الداخلية، وبدعم من لجنة محلية مكونة من منظمات المجتمع المدني
التي دعمت مبادرته. كانت الأمور أكثر تعقيداً في الأردن، حيث المركزية القوية
والتدخل المباشر من قبل الملك يحولن دون التحرك بشكل مستقل على
المستوى المحلي.

وبهذا الملخص الذي يقيّم اللامركزية وتقديم الخدمات في العالم العربي،
نختتم هذا المجلد مدركين أن سياسات اللامركزية في العالم العربي، وعلى الرغم
من عقبات عدّة، تفتح آفاقاً هامة تشكّل فرصاً لإرساء التغيير الاجتماعي
والسياسي والاقتصادي، إن جرت الاستفادة منها بطريقة ملائمة. وفي دراسة
أجريناها عن أداء الاتحادات البلدية في لبنان، حدّدنا ثلاث مجموعات من الشروط
الأساسية للاستفادة من هذه الآفاق وهي،¹ القيادة الفعالة، والشبكات المتينة
متعددة الدرجات والتنافس السياسي. ويبقى أن نرى إن كانت هذه الشروط
تسري أيضاً في سياقات سياسية أخرى في العالم العربي. ولهذا السبب، يجدر
التشديد على أهمية الأبحاث المستقبلية بشأن اللامركزية والسلطات الإقليمية
والمحلية والإدارة المدنية وتقديم الخدمات. فقليلة هي المعلومات الأساسية
المتوفرة بشأن مسائل عدّة كالإثنوغرافيا للمؤسسات البلدية، والملاحم
السوسولوجية للمجالس البلدية، وتحليل للجهات المعنية الأساسية، وتحليل
مفصل للمشاريع المحلية، ورصد السياسات على سبيل المثال لا الحصر. وفي
هذا المجلد، نسعى إلى إطلاق النقاش والحث على إجراء المزيد من الأبحاث
بشأن هذه المسائل، في محاولة لفهم دور الحكومات المحلية والإقليمية
المنتخبة من وجهة نظر نقدية، في إطار الديناميات الاجتماعية الاقتصادية
والمدينة والسياسية الحالية في مختلف المدن في العالم العربي، وتقديم
معلومات فضلى إلى عملية صنع السياسات على مختلف المستويات.

1
Harb, M. and S.
Atallah. 'Why
are Some Municipal
Unions in Lebanon
Performing Better?
An Urban
Management and
Spatial Planning
Perspective.' Working
Paper forthcoming
with Yale Program on
Governance and
Local Development,
2014.

المؤلفون

علي بوعبيد

يحمل شهادة دبلوم في العلوم السياسية والاقتصادية من جامعة السوربون في باريس، وقد تخرّج من معهد الدراسات العليا لإدارة تخطيط المدن والأراضي (باريس). هو مستشار في مجال الإدارة العامة المركزية والإقليمية. وهو مؤلف العديد من الكتب حول هذا الموضوع. شغل منصب وزير إدارة تنمية المدن، والبيئة، والتخطيط المدني والإسكان (١٩٩٨-٢٠٠٢). وكان مستشاراً لرئيس وزراء المغرب (٢٠٠٢-٢٠٠٤). هو أيضاً المدير العام لمؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، وهي مساحة للنقاش والتأمل والإنتاج الفكري حول أبرز قضايا المجتمع. وهو ميسر 'دائرة تحليل السياسات' ضمن المؤسسة، وهي خلية تعكف على القضايا السياسية. وهو مسؤول عن مجموعة 'الدفاتر الزرقاء' التي تجمع بين أعمال مختلفة ذات صلة بالإصلاحات الديمقراطية في المغرب. هو يدير برنامجاً بحثياً - عملياً حول 'تحديث الشأن العام' شمل كافة أقطاب الرأي العام (كبار الموظفين والنواب)، وسمح بإنجاز تقارير مواضيعية مختلفة حول مشروع الهوية في المغرب، وتقييم السياسات في المغرب، والدولة المساهمة، وتحرير القطاع العام، وحوكمة الأراضي، والإصلاح في الموازنة.

سامي ياسين التركي

أستاذ مساعد في جامعة قرطاج في تونس حيث شغل منصب مدير قسم التعمير في المعهد العالي لتكنولوجيات البيئة والعمران والبنيان من ٢٠٠٥ لغاية ٢٠٠٨. كما عمل قبل ذلك بوكالة التعمير لتونس الكبرى خلال الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٤. وتشمل بحوثه مواضيع التخطيط العمراني ونظم المعلومات الحضرية. ومنذ ٢٠١١ تمحورت بحوثه حول قضايا إرساء اللامركزية والحوكمة المحلية في فترات الانتقال في العالم العربي. ويرأس حالياً الجمعية التونسية لمخططي المدن.

منى حرب

أستاذة مشاركة في الدراسات الحضرية والسياسة في الجامعة الأميركية في بيروت. نالت شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية عام ٢٠٠٥ من معهد الدراسات السياسية في إيكس أون بروفانس (فرنسا). وهي مؤلفة *Le Hezbollah à Beyrouth (1985-2005): de la banlieue à la ville* (Karthala-IFPO, 2010)، كما وشاركت في تأليف *Leisurely Islam: Negotiating Geography and Morality in Shi'ite South Beirut* (Princeton University Press 2013، مع لارا ديب). أنها تحقق حالياً باللامركزية والحكومات المحلية والسياسات الحضرية في العالم العربي، فضلاً عن ممارسات المجال العام والسياسة الحضرية العامة في بيروت. هي مؤسسة ومحررة مشاركة لصفحة المدن في المجلة الإلكترونية 'جدلية'.

عمر عبد العزيز الحلاج

مهندس معماري ومستشار تنموي مستقل. عمل سابقاً مديراً تنفيذياً للأمانة السورية للتنمية وهي مؤسسة غير حكومية غير ربحية تعمل في مجالات التنمية الريفية والشباب والثقافة. وعمل قبلها قائداً لفريق مشروع التعاون التقني الألماني لتنمية المدن التاريخية في اليمن GIZ. كما كان شريكاً في سرادق، وهو تجمع استشاري للتنمية الحضرية وإدارة التراث الحضري في حلب، سورية. وقد تركز عمله المهني في السابق بشكل أساسي على دمج اعتبارات التنمية المؤسساتية والاجتماعية والاقتصادية في عملية إنتاج الحيز المعماري والعمراني. هذا وقد تخرج الحلاج من جامعة تكساس في العام ١٩٨٩ حيث حاز منها أيضاً على درجة الماجستير في العمارة في العام ١٩٩٢. وقد بحث وحاضر في موضوعات تتعلق بالتاريخ والاقتصاد وسياسات التنمية في العالمين العربي والإسلامي. وتشمل خبرته العملية المشاركة في العديد من اللجان الرسمية ومجالس إدارة المؤسسات المتخصصة بمتابعة قضايا التنمية الحضرية، وتطوير أطر إدارية وقانونية لحماية التراث، وإشراك جهود القطاعين الخاص وغير الحكومي في الإدارة الحضرية والتمويل الصغير. وقد منحت مؤسسة الآغا خان الحلاج جائزة الآغا خان للعمارة لعام ٢٠٠٧ تكريماً لدوره كقائد فريق المشروع اليمني الألماني للتنمية الحضرية في شبام في اليمن، وشارك كعضو لجنة تحكيم لهذه الجائزة لدورة عام ٢٠١٠. وهو يخدم منذ عام ٢٠١١ كعضو في اللجنة التوجيهية للجائزة.

ميريم عباسية

باحثة في الجغرافيا الاجتماعية في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى (في عمان). تتمحور أعمالها حول تأثير السياسات العامة على التنمية الإقليمية والحضرية في الأردن وسوريا. هي تحمل دكتوراه في الجغرافيا من جامعة تور في فرنسا (٢٠٠٤)، بعد أن تابعت دراستها في المدرسة العليا للأساتذة في فونتيناي. من مؤلفاتها: *Amman de pierre et de paix* (Paris: Autrement, 2007) *Raqqa, territoires et pratiques sociales d'une ville syrienne* (Beirut: IFPO 2009). شاركت الدكتور رامي ضاهر في تحرير كتاب *Cities, Urban Practices and Nation Building in Jordan* (Beirut: IFPO, 2011) واشتركت مع بودوان دوبري واريك دينيس في تحرير *Housing and Urban Land Tenure in the Middle East* (University of Cairo Press, 2012). آخر مؤلفاتها هو *Atlas of Jordan: History, Territories, Society* (Beirut: IFPO 2013)، كُتِب باللغتين العربية والإنجليزية بمشاركة فريق من العلماء والأكاديميين. تعمل كمستشارة لدى عدد من وكالات الأمم المتحدة.

عزيز العراقي

مهندس معماري- جغرافي، وأستاذ في التعليم العالي في المعهد الوطني للتهيئة والتعمير في الرباط. هو منسق قسم الدكتوراه حول التخطيط المدني وإدارة تنمية المدن والأراضي. تدور أبحاثه حول إدارة تنمية المدن وبروز لاعبين جدد في المجال الحضري (هو مؤلف كتاب *Des notables du Makhzen à l'épreuve de la gouvernance*)، وحول التحركات الجماعية والموئل الاجتماعي (شارك في إدارة كتاب *Habitat social au Maghreb et au Sénégal. Gouvernance urbaine et participation en questions*). قاد أو شارك في العديد من البرامج البحثية، وآخرها حول ظهور لاعبين محليين في المجال الديمقراطي والمهني، والممارسات وإدارة الضواحي في المدن الرئيسية في المغرب العربي، والعدالة المكانية، والهوامش الحضرية. وأنجز عمليات تقييم لكثير من المشاريع والبرامج في المغرب (البنية التحتية والمرافق في المناطق الريفية، والسياحة الريفية، والتحصن في الأراضي الزراعية، وبرنامج مكافحة الفقر...). عزيز العراقي هو أيضاً عضو مؤسس في جمعية Targa-Aide من أجل التنمية والرابطة المغربية للتقييم (تقييم السياسة العامة).

سامي عطالله

سامي عطالله، الذي درس العلوم الاقتصادية والسياسية، هو مدير المركز اللبناني للدراسات (LCPS). هو يشرف حالياً على عدة دراسات حول سياسات ادارة قطاع الغاز، والسلوك الانتخابي، ومراقبة البرلمان والأحزاب السياسية، والتنوع الاقتصادي، واللامركزية الادارية، وتقديم الخدمات. بين تشرين الثاني ٢٠١٢ و نيسان ٢٠١٤، شارك عطالله في اللجنة التي شكلها رئيس الوزراء اللبناني والمكلفة وضع مسودة مشروع قانون حول اللامركزية الإدارية. لديه العديد من المطبوعات الأكاديمية والمنشورات السياسية. وهو محرر 'الموازنة في لبنان: الحاجة إلى شفافية في الأرقام ومساءلة حول الأداء' (بيروت: المركز اللبناني للدراسات ٢٠١٣). أما بالنسبة لعمله الأكاديمي، فهو مؤلف 'The Gulf Region: Beyond Oil and Wars - the Role of History and Geopolitics in Explaining Autocracy' (in Elbadawi and Makdisi, *Democracy in the Arab World: Explaining the Deficit*, Routledge 2011) كما وهو مؤلف 'Linking England to India: How Geostrategic Trade Routes have Shaped the Political Institutions in the Arab World' (ERF working paper 2014). هو يحمل شهادتي ماجستير في الاقتصاد الدولي والتنمية من جامعة ييل (١٩٩٦) وفي الأساليب الكمية من جامعة كولومبيا (٢٠٠٤). وهو يستكمل حالياً أطروحة دكتوراه في السياسات في جامعة نيويورك.

إريك فردي

مختص في الجغرافيا الحضرية. ودرس في أطروحة الدكتوراه التي حصل عليها سنة ٢٠٠٢ من جامعة باريس ١ السربون موضوع إعادة إعمار بيروت. وهو منذ ٢٠٠٣ باحث في المركز الوطني للبحث العلمي بجامعة ليون. كما اشتغل سابقاً في المعهد الفرنسي للشرق الأدنى في بيروت. وتشمل مجالات اهتمامه إعادة الإعمار وسوسيولوجيا وتاريخ تخطيط المدن والتحولت الراهنة في سياسات الخدمات الحضرية وخصوصاً البنى التحتية الحضرية (الطاقة - المياه - الفضلات) في علاقتها بانعدام التوازن العمراني. كتابه الأخير وهو تحت عنوان: *Beyrouth et ses urbanistes: une ville en plans* (IFPO 2010). وهو يدرّس حالياً في معهد تخطيط المدن في جامعة ليون.

لا شك في أن اللامركزية، والديمقراطية، ودور السلطات المحلية في توفير الخدمات هي قضايا رئيسية بالنسبة للتنمية في العالم العربي. وفيما تختلف الأدوات والطرق التي يتم تطبيق اللامركزية من خلالها، يبقى الهدف المعلن من هذه الجهود، خلق نظام للحكومة أكثر ديمقراطية وإدارة حضرية أكثر فعالية. قامت البلدان في العالم العربي بمجموعة من الجهود الآتية إلى تحقيق اللامركزية.

يسعى هذا الكتاب إلى توثيق وتقييم السياسات والمبادرات السابقة والحالية المتعلقة باللامركزية في خمس دول عربية. وقد وضع دراسات الحالات القطرية كل من علي بوعبيد وعزيز العراقي عن دولة المغرب، سامي ياسين التركي وإريك فردي عن تونس، مريم عبابسة عن الأردن، عمر عبد العزيز الحلاج عن اليمن، ومنى حرب وسامي عطالله عن لبنان.

ويتمحور الإطار التحليلي المشترك حول ثلاثة مكونات: قواعد اللامركزية وسياساتها، التشريعات والممارسات المعتمدة في توفير الخدمات، والهيكلية المالية للامركزية. ومن خلال استعراض الحالات الخاصة بتوفير الخدمات، سعينا إلى تحديد وتوثيق وفهم حالات صراع السلطة على الصعيدين المناطقي والمحلي، والسماح التي تساعد على تفسير نجاحاتها وإخفاقاتها المتفاوتة.