

تعبئة القواعد الشعبية دعماً للأهداف



والخطر هنا هو أن تقوّض
أهداف التنمية للألفية
مجموعات متنفّذة تقاوم
سياسات إعادة توزيع الموارد
لفائدة أعضاء المجتمع الأشد
فقراً والأكثر هامشية

في وضع أولويات التنمية، بما في ذلك تدريب قادة تلك الجماعات.

• ألبانيا: لديها استراتيجية لاتخاذ مزيد من الاجراءات المتعلقة بتقريرها عن الأهداف، بما في ذلك جولة تأييد إقليمية وخطة لإنشاء منتمدى لمنظمات المجتمع المدني.

• بولندا: لديها مشروع لدمج جهود تخفيف الفقر وحماية البيئة في استراتيجيتها القومية لتحقيق أهداف التنمية للألفية.

• كينيا: تشجّع الشراكات مع منظمات المجتمع المدني لإنجاز الأهداف. كما ستكون أهداف التنمية جزءاً من اجتماع قومي لذوي المصلحة في العملية الكينية الخاصة بورقة الاستراتيجية للتخفيف من الفقر.

• زامبيا: يركّز تقريرها عن التنمية البشرية للعام 2002 على الفاقة والجوع، موصلاً هذه الاهتمامات إلى المناظرات العلنية وتلك الدائرة حول النهج السياسي².

والخطر هنا هو أن تقوّض أهداف التنمية للألفية مجموعات متنفّذة تقاوم سياسات إعادة توزيع الموارد لفائدة أعضاء المجتمع الأشد فقراً والأكثر هامشية. ففي القاعدة أكثر مما في الاستثناء أن تُبنى مدارس وعيادات صحية في المناطق الحضرية أكثر مما يبنى في القرى الريفية الفقيرة، وأن الجماعات المحلية الفقيرة كثيراً ما تدفع ثمناً للماء يفوق ما تدفعه نظيراتها الغنية (راجع الفصل الرابع).

والحالة الغالبة كذلك هي أن الأولويات المناصرة للفقراء - مثل الصحة والتعليم الأساسيين - لا تلقى أيّ اهتمام سياسي يُذكر. فكلما كان المجتمع أكثر تفاوتاً، قلّ احتمال تقديمه دعماً سياسياً مستداماً لأهداف التنمية، لأن القوة السياسية في المعتاد مركّزة ومتداخلة مع الثروة الاقتصادية والهيمنة الاجتماعية. كذلك، فمن الأقلّ احتمالاً في المجتمعات اللامساوية أن يؤدي التقدّم نحو الأهداف، الجاري تحت هيمنة النخبة، إلى إفادة أشدّ الناس فقراً. أضف إلى ذلك، أن التقدم القومي الإجمالي قد يعني حتى الآن بقاء شرائح كبرى من السكان مخلّفة وراءه؛ مثلما هو الأمر في البرازيل والصين والهند وأماكن أخرى (راجع الفصل الثاني).

للرجال والنساء الحقّ في أن يعيشوا حياتهم ويربّوا أولادهم بكرامة، بمنجاة من الجوع ومن مخافة العنف أو الاضطهاد أو الظلم. وأفضل ما يكفل هذه الحقوق هو الحكم الديمقراطي والتشاركي الصالح، القائم على إرادة الشعب.

- إعلان الأمم المتحدة للألفية، ص 2

يتطلّب تطبيق السياسات والتدخّلات لإنجاز أهداف التنمية للألفية التزام القادة السياسيين؛ كما يتطلّب ضغطاً سياسياً مستداماً، ودعماً شعبياً واسع النطاق، وآليات لتوفير الخدمات بفعالية. والدولة الديمقراطية المنفتحة، التي تضمن الحريات المدنية والسياسية، جوهرية لمثل هذه التعبئة الشعبية وهذا الانشغال المدني التشاركي، حتى يتمكن الفقراء من الضغط على قادتهم لتنفيذ التزاماتهم بأهداف التنمية.

عند تقلّد الرئيس لويز إيناسيو زولواس دا سيلفا السلطة في البرازيل، أخذ على نفسه عهداً باستئصال الجوع، بحلول العام، 2005 عبر تطبيق سياسته المسماة «الجوع الصّفرى»¹. إن هذا النوع من الرّخم والدعم والتعبئة على الصعيد السياسي حاسمٌ بالنسبة إلى أهداف التنمية، وسوف تقطع المبادرة البرازيلية شوطاً طويلاً نحو تخفيض نسبة الجائعين في البلاد بمقدار النّصف (الهدف الأول) - ومثل هذه التعبئة حول الأهداف ينبغي تشجيعها واستدامتها. ويجب على القادة السياسيين أن يكونوا قادرين على استخدام الأهداف لهيكله برامجهم السياسية وبيانات حملاتهم الانتخابية، كما يجب على الناخبين أن يكونوا قادرين على الحكم على أداء قادتهم وفقاً لمدى التقدّم نحو الأهداف.

ومثل هذه الجهود المبذولة جارية فعلاً في العديد من البلدان:

- كامبوديا والنيجر: أعلن القادة السياسيون برامج سياسية وجدول أعمال للسياسات تدمج اهتمامات متعدّدة ذات صلة بأهداف التنمية.
- تشيلي: تشجّع المناظرات العلنية حول أهداف التنمية، وتدخل الأهداف كجزء رئيسي في المناقشات البرلمانية.
- باراغواي: تتبّع تقليد اشتراك الجماعات المحلية

لقد جعلت الإصلاحات السياسية الرئيسية في العقود الأخيرة مثل هذه النتائج قابلة للتنفيذ؛ حيث شهدت الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين زيادة ضخمة في الانتشار العالمي للديموقراطية. وبلغ عدد البلدان التي اتخذت خطوات نحو إشاعة الديموقراطية واحداً وثمانين - تسعة وعشرين في جنوبي الصحراء الأفريقية الكبرى، وثلاثة وعشرين في أوروبا، وأربعة عشر في أميركا اللاتينية، وعشرة في آسيا، وخمسة في العالم العربي³. وكجزء من هذه التغييرات السياسية، حدثت تحركات نحو إلغاء المركزية وبرزت حركات اجتماعية جديدة؛ معطيةً المواطنين سبلاً جديدة لاتخاذ إجراءات عملية جماعية. ويتفحص هذا الفصل هذين التطورين السياسيين كي يستخلص دروساً للإصلاحات السياسية والإجراءات العملية الاجتماعية، التي يمكنها أن توفر الزخم السياسي المطلوب لتحقيق أهداف التنمية للألفية.

اللامركزية - صعودها، دورها، متطلباتها

في الأعوام الأخيرة، انتهجت سبيل اللامركزية مجموعة واسعة متنوّعة من البلدان - انتقالية ومنتامية، موسرة ومُعسرة، تسلطية وديموقراطية؛ ذات حكومات من اليسار واليمين والوسط. ومنذ أوائل الثمانينات في القرن الماضي، جرى إدخال هذه الإصلاحات في أنظمة الحكم المختلفة؛ من الملكية، إلى الزمرة العسكرية، إلى الحزب الواحد، إلى ديموقراطية الأحزاب المتعددة.

تشمل إزالة المركزية تحويل الحكومة المركزية إلى كينونات محلية بعضاً من سلطاتها السياسية، وبعضاً من مواردها ومسؤولياتها الإدارية - وهذا البعض الأخير أمرٌ بالغ الأهمية. عندئذ، توفر هذه الكينونات المحلية بعض الخدمات والوظائف العامة الأساسية. وقد أنشئت لهذا الغرض، في أكثر من ستين بلداً، مجالس محلية متعددة الأغراض⁴. وفي أميركا اللاتينية، باستثناء قلة من البلدان الصغيرة، تنتخب الآن جميع السلطات التشريعية والتنفيذية تقريباً في ثلاثة عشر ألف وحدة من الحكومات المحلية.

يُعتقد على نطاق واسع أن اللامركزية تزيد المشاركة الشعبية في صنع القرار، لأنها تجعل الحكومة أكثر قرباً إلى الشعب - أي جعلها أسهل منالاً وأكثر معرفة بالأوضاع المحلية، وبالتالي أكثر استجابة لمطالب الشعب. ولكن، هل تدعم الأدلة هذه الفكرة؟ وأهم من ذلك، هل تساعد سلطة اللامركزية ومواردها برنامج العمل المناصر للفقراء؟

تتطلب مضادةً مثل هذه الحالات الجائرة ضغطاً سياسياً، يمارسه الشعب لفرض مطالبه على صانعي القرار. ولكن حتى لو أعيد توزيع الموارد ونجح الضغط السياسي، فإن هناك خطراً إضافياً يكمن في عدم خلق آليات للتطبيق الفعّال. فالخدمات العامة الأساسية الأوثق صلة باحتياجات الناس الأكثر فقراً - العيادات الصحية أو المدارس أو المضخّات اليدوية أو القساطل الرأسية أو الآبار - يديرها في المعتاد بيروقراطيون وموظفون حكوميون ليسوا مسؤولين عن أعمالهم إلا أمام رؤسائهم المباشرين ضمن التراتبية العمودية للوزارات المسؤولة عن أهم النشاطات. ونادراً ما يكون لدى أمثال هؤلاء البيروقراطيين والموظفين الحكوميين إحساس قوي بوجوب تأدية الحساب، أو شعور بالانتماء، إلى الجماعات المحلية أو الأحياء السكنية التي يديرون شؤونها. ولو أنهم بدلاً من ذلك سيحاسبون عن أعمالهم أمام هيئات بلدية منتخبة محلياً، لكانت الخدمات على الأرجح على نحو أكثر فعالية. فالاستجابات الفعّالة والمحاسب عليها تُشجّع بآليات محلية من الحوافز. والانتقاد الرسمي الشديد.

إن أهداف التنمية للألفية التزاماتٌ سياسية قومية لها إمكانات لتزويد الناس العاديين بأداة شديدة القوة لمساءلة قادتهم عن النتائج. وهي أهداف تحرك النفس لأنها تعبّر بوضوح عن أحلام البشر العاديين: بوجود مدرسة قريبة يأتي المدرسون فيها إلى أعمالهم وتؤمن الكتب والأقلام للتلامذة؛ بوجود مضخة يدوية واحدة على الأقل توفر مياهاً آمنة، ويمكن للنساء والأطفال أن يسيروا إليها بسهولة؛ بوجود عيادة صحية محلية مزودة بالعقاقير يعمل فيها طبيب وممرضة.

لكن إدراك الطاقات الكامنة في أهداف التنمية يتطلب من الفقراء تنظيم أنفسهم والقيام بعمل جماعي؛ وهو ليس بالأمر البسيط. فالفقراء هم بطبيعتهم أقلّ تنظيمياً، وأقلّ مقدرة على الإفصاح عن اهتماماتهم، وأقلّ قدرة على الوصول إلى الخدمات العامة والحماية القانونية، وأقلّ ارتباطاً بالناخبين، والأقلّ تحصيناً في وجه الصدمات الاقتصادية.

إن نجاح أهداف التنمية للألفية، يعتمد جزئياً على البيئة السياسية المحلية - على ما إذا كانت هناك قنوات للمواطنين كي يساهموا في صنع القرار؛ عبر هيكلية ديموقراطية رسمية، أو عبر تعبئة وإجراءات عملية جماعية مباشرة (الإطار 7.1). والعمليات السياسية المتعاقبة، التي تهتم الفقراء أكثر من أي شيء آخر، موجودة على المستوى المحلي؛ لأن هذا هو المستوى الذي يجد فيه الناس فرصتهم الفضلى لمحاسبة حكوماتهم عن أعمالها.

إن نجاح أهداف التنمية للألفية، يعتمد جزئياً على البيئة السياسية المحلية - على ما إذا كانت هناك قنوات للمواطنين كي يساهموا في صنع القرار؛ عبر هيكلية ديموقراطية رسمية، أو عبر تعبئة وإجراءات عملية جماعية مباشرة

مادھيا برادش وراجستان - سياسات تعليمية تُثمر نتائج

صغيرة (خمسة وعشرون في منطقة قبيلة) مدرسة لأولادهم، فإنه يتوجب على حكومة الولاية تزويدهم، لهذا الغرض، وخلال تسعين يوماً، بمرتب مدرس من ذوي الأجر الأدنى. ويمكن للإدارة المحلية في القرية تعيين مدرس من أبناء المجتمع المحلي نفسه، كما يتعين عليها إعداد الترتيبات لتخصيص الأماكن التي يمكن للمدرسين ضمها عقد صفوف مدرسية.

خلال الأعوام الخمسين منذ الاستقلال، فتحت في مادھيا برادش ثمانون ألف مدرسة كجزء من المنظومة الحكومية المعتادة للمدارس الابتدائية - في حين أن ثلاثين ألف مدرسة قد أنشئت في خلال ثلاث سنوات من إعلان المخطط (في يناير/كانون الثاني 1997). والمهم بشكل خاص هو أن المخطط أدى إلى زيادة ضخمة في نسبة التحاق الأولاد القبلية بالمدارس - أولئك الأولاد أنفسهم، الذين كانت لديهم أدنى معدلات الالتحاق بين المجموعات غير الحصينة. كما أدى إلى زيادة أكبر من تناسبية في التحاق البنات بالمدارس.

توفر خطة ضمان التعليم دروساً لأوضاع مماثلة في مختلف أنحاء العالم: مطالبة متشددة من المجتمعات المحلية بمدارس، حفزت الحكومة على اتخاذ إجراءات عملية. وفي حين تدفع حكومة الولاية مرتبات المدرسين وتدريبهم، فإن المجتمع المحلي هو الذي يوصي بهؤلاء المدرسين من بين أبنائه ويؤمن المساحة المطلوبة للتعليم. وتظهر نجاحات الخطة أن في استطاعة التغييرات في النهج السياسي، والعمليات التشاركية الابتكارية المحاسب عليها، إعطاء نتائج مناصرة للفقراء؛ حتى على الرغم من القيود المواردية البالغة الحد.

حققت الخطة نجاحاً كبيراً، إلى حد أنها ألهمت القيام بحملة قومية لتعميم التعليم. لكن الخطة القومية أغفلت عاملاً حاسماً، هو الموعد النهائي المحدد بتسعين يوماً للوفاء بالترام توفير المرتبات للمدرسين. وأزال هذا التغيير في تصميم المشروع حتمية تلبية الحكومة هذا الشرط ضمن فترة زمنية محددة - فتعملت الخطة القومية وتوقفت، كما يمكن التنبؤ بذلك. لذا يتطلب تكرار تصميم المشروع دمجاً ناجحاً لكل عوامل نجاحه.

تمكنت مادھيا برادش وراجستان - رغم كونهما اثنتين من أفقر ولايات الهند ولهما أسوأ مؤشرين اجتماعيين في البلاد - من تغيير نظام التعليم للفقراء تغييراً كاملاً نحو الأحسن. كيف؟

في العام 1994، أصبحت مادھيا برادش أول ولاية في الهند تضع في الموقع الصحيح نظام الحكم المحلي الذي أعيد إحيائه من جديد - مؤسسات الإدارات المحلية (بأنشيتاتي راج). إجتهدت قيادة البيانشيات، بالتضافر مع حكومة الولاية، في جعل التعليم الابتدائي لجميع الصغار أولوية. وبين عامي 1991 و2001، زادت الولاية نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة بعشرين نقطة مئوية، من 44 إلى 64 بالمئة. على نحو مماثل، ارتفعت نسبة المُلمّين بالقراءة والكتابة في ولاية راجستان باثنتين وعشرين نقطة مئوية، من 39 إلى 61 بالمئة. ويتضح من ذلك أن الحكومتين كانتا تتفان بعض الأمور بطريقة صحيحة.

كان الدافع الأكبر لنجاحات ولاية راجستان في تحسين مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة مشروع شيكسا كارمي سنة 1987 ومشروع لوك جومبيش سنة 1992. واستهل هذان المشروعان عمليات في مختلف أنحاء الولاية أنشأت مجالس تعليم قروية تمثل كل جزء من كل قرية، بمن في ذلك النساء ومعظم الطبقات المنغلقة على نفسها. واتخذت هذه المجالس قرارات لإنشاء مدارس محلية ومراقبة أداء المعلمين والمتعلمين، وأيضاً لجمع التبرعات المخصصة لهم.

في مادھيا برادش، أظهرت عمليات المسح التشاركية التي جرت ضمن حملة التفاعل العام على المستويات القروية والمحلية الأخرى، أن معدلات ترك المدرسة قبل إنهاء الدراسة لم تكن عالية على نحو خاص؛ على نقيض ما أظهرته سابقاً تقارير المدرسين. بدلاً من ذلك، كانت نسبة الالتحاق الاستهلاكية متدنية؛ وأن هذا التدني عائد إلى عوامل متعددة، ليس أقلها مشكلة الوصول إلى المدارس.

تمثلت استجابة السياسات العامة لهذا الأمر بالشروع في خطة لضمان التعليم الابتدائي في كل قرية - وليس فقط في كل قرية. وبموجب هذه الخطة، إذا أراد أربعمائة من الأهالي في محلة

المصدر: Mehrotra and Delamonica forthcoming, Institute of Development Studies 2003

الحجة المقنعة لإبطال المركزية

المجالس المحلية أفضل قدرة من البيروقراطيين في شرح أسسها المنطقية بلغة يمكن للمحليين فهمها - الأمر الذي يسهم إسهاماً له دلالاته البالغة في نجاح أهداف التنمية للألفية، المتعلقة بالصحة.

- محاسبة وشفافية أكثر، وفساد أقل. لأن من شأن إبطال المركزية تعزيز الشفافية، فإن حجم المال المحوّل بالفساد عن برامج التنمية، كثيراً ما يتقلص في البلدان التي تمارس اللامركزية. وقد وجدت دراسة حديثة العهد لخمسة وخمسين بلداً أن إلغاء مركزية الإنفاق الحكومي مرتبط على نحو وثيق بتدني الفساد في صفوف البيروقراطيين، وتقلص نسبة الجهات الخاصة الساعية إلى إجراءات مخفضة - مما يترك مزيداً من الأموال لإنفاقها على خدمات أساسية للفقراء.

- تسليم محسن للخدمات الأساسية. كثيراً ما تخفف اللامركزية من التغيّبات المتطاولة في صفوف

حيثما نجح إبطال المركزية (وهذا إنجاز عظيم) - كما هو الأمر في بوتسوانا وكولومبيا والأردن وجنوب إفريقيا وأجزاء من البرازيل وولايات عديدة في الهند (كرنتاكا، كيرالا، مادھيا برادش، راجستان، والبنغال الغربية) - تحققت إنجازات مثيرة للإعجاب، بينها:

- استجابات أسرع للاحتياجات المحلية. تميل السلطة المحلية إلى العمل أكثر من غيرها بالتوافق مع الأفضليات والأوضاع المحلية، وليست مضطرة بعد الآن إلى انتظار الإذن من مراجع أعلى قبل قيامها بالعمل. كذلك توفر اللامركزية للنساء فرص المشاركة على المستوى المحلي، مما يمكن من اعتماد نهج سياسي أكثر تحسناً بقضايا الجنوسة وتطبيقه. علاوة على ذلك، تصبح البرامج الصحية الحكومية منفذة على نطاق أوسع؛ لأن أعضاء

يمكن لإزالة المركزية إحداث فرق كبير على نحو خاص في توفير الخدمات الاجتماعية؛ حيث تسهل مشاركة الجماعات المحلية في صنع القرار، ويمكن أن تساعد بعض الشيء في حل قضايا متعلقة بالمشاركة في تحمل كلفة إيصال الخدمات. ومثل على ذلك، أن في الحالات العديدة التي لم تتمكن فيها الحكومات من تأمين المدارس، حشدت الجماعات المحلية مواردها وقواها العاملة في جهد مشترك لبناء هذه المدارس؛ فيما تولت الدولة في المعتاد دفع مرتبات المعلمين (راجع الفصل الخامس). على نحو مماثل، ضمنت شمبادرة بماكوص تأمين إمدادات العقاقير الجوهرية للجماعات الريفية النائية في مالي، وساعدت في تحديد الفقراء من هذه الجماعات الذين لا يقدرّون على تغطية تكاليف معيّن.

إن الكينونات اللامركزية أكثر فاعلية في توفير الخدمات من الوزارات القطاعية العاملة من القمة نزولاً، لأن التخطيط والمشاركة المحليين يضمنان روابط أقوى بين التدخلات في الصحة والتعليم والمياه والصرف الصحي وغيرها من الخدمات (راجع الفصل الرابع). فالأزمات المحلية تلقى استجابات سريعة، وبخاصة من خلال الاتصالات المحسّنة التي تسهلها الأنظمة اللامركزية. مثلاً، إقليم دُهار في الولاية الهندية مادُهايا برادش؛ حيث مكّن مشروع إنترنت تفاعلي ريفي يملكه المجتمع المحلي - بدأ في يناير/كانون الثاني من العام ألفين تحت إسم «غيانْدوت» - من الاستجابة الفورية لتحذير مبكّر بالبريد الإلكتروني، ومنع بالتالي تفشي وباء بين الماشية¹¹.

وتحسّن اللامركزية أيضاً تطبيق تسليم الخدمات ورصد عملياتها - وتسرع الردود على الأداء السيئ. وقد أدت الشفافية المتزايدة والمعاينة الدقيقة المحسّنة إلى تدنّي في المستوى الإجمالي للفساد وحجم الاختلاسات على حدّ سواء. كما أن القوة السياسية لم تعد مركّزة حصرياً في أيدي النخب القومية. وبنسبة ذلك، صار جميع موظفي الدولة - سواء أكانوا ممثليين محليين منتخبتين أم موظفين مدينيين أم مهنيين في مِلَاكات الخدمات؛ مثل المرصّين والمعلمين ومهندسي المياه - عرضةً للمحاسبة ليس فقط لدى القطاعات الأشد قوة في المجتمع، وإنما أيضاً لدى أفقر المواطنين (الإطار 7.1). وتكون البنية كهذه حاسمة إبان تخطيط تدخلات النهج السياسي في سبيل أهداف التنمية. ثمة تجارب عديدة تجري حالياً لإبطال المركزية. وفي حين أن وقعها الكامل لا يزال موضع التقييم، فإن الدلائل المبكرة تعد بالنجاح¹⁴. ويضمن إنشاء سلطات منتخبة محلياً، لديها حق الولاية على الخدمات الاجتماعية، أن تكون هذه السلطات عرضةً للمساءلة من جانب القادة والمواطنين المحليين (الإطار 7.2).

الموظفين الحكوميين العاملين في مدارس وعيادات صحيّة محلية، لأن المسؤولين المحليين المنتخبتين يتلقون شكاوى من أبناء دوائرهم الانتخابية ويمكنهم فرض الانضباط. وهكذا، يُعزّز تقليص التفويض تقديم الخدمات الأساسية من دون كلفة إضافية - وهذا ذو أهمية بالغة لتحقيق أهداف التنمية، المتعلقة بالصحة والتعليم⁷. كذلك، تشجّع العُرصة للمحاسبة عن أعمال معينة السكّان المحليين على مراقبة تطبيق البرامج، والاحتجاج عندما يكون أداء الموظفين الحكوميين سيئاً.

- تدفّقات أفضل للمعلومات. توفر اللامركزية للبيروقراطيين تحذيرات مبكرة من كوارث محتملة - تفشي أمراض، فيضانات، احتباسات الأمطار - وتسمح للسلطات المحلية، المخولة سلطة العمل، باتخاذ إجراءات علاجية عاجلة.

- مزيد من المشروعات المستدامة. يجعل إبطال المركزية مشروعات التنمية أكثر استدامة، لأن الأكثر احتمالاً هو اشتراك الناس المحليين في تصميمها وتنفيذها ومراقبتها (راجع الفصل الرابع)⁸. بالإضافة إلى ذلك، فإن المشاركة في إعداد الميزانية والحسابات تعزّز الفعالية والشفافية وتجعل المشروعات أكثر استجابة لقضايا الإنصاف بين الجنسين.

- سبل أقوى لحل النزاعات. يساعد تحويل سلطة العمل للأقاليم ومناطق محلية معيّنة على تزكية الوحدة الوطنية وحلّ النزاعات، كما في إثيوبيا ورواندا. وفي ناميبيا وجمهورية جنوب إفريقيا، اعتمدت اللامركزية لإصلاح مساوئ اللامساواة بين الأقاليم⁹. وضمنت إعادة تخصيص الموارد توزيع الاعتمادات المالية القومية على نحو أكثر إنصافاً إلى الأقاليم، التي أهملتها سابقاً الجماعات المهيمنة مركزياً. كما مكّنت من المناقشة وإعادة التفاوض بشأن تخصيص الموارد القومية - وهو مصدر لنزاعات قديمة العهد بين الأقاليم والجماعات الإثنية.

- إزدياد الطاقة والدوافع لحلّ النزاعات في صفوف ذوي المصلحة المحليين. تشجّع اللامركزية الناس المحليين على إيجاد حلول لمشاكلهم اليومية - مثيرة أفكاراً مبتكرة، ومُخفّفة من عبء العمل في نُظم مركزية، هَرَميّة¹⁰.

- إتساع الفرص لتمثيل السياسي. يزود إبطال المركزية الناس بصوت أقوى بكثير، في قرارات النهج السياسي العامة، التي تؤثر على حياتهم. وعلى وجه خاص، فقد زاد التمثيل بين النساء (كما في الهند، حيث يُجزّ ثلث مقاعد المجالس للنساء على المستوى المحلي - «بانشايات»¹¹) وبين الجماعات الإثنية المهمّشة سابقاً (مثل الكواشوا والأيمار في بوليفيا، والكالينغس والغادانغر في الفلبين، والمجموعات الإثنية الريفية مثل السونغهاي والدغون في مالي)¹².

إتساع الفرص للتمثيل السياسي. يزود إبطال المركزية الناس بصوت أقوى بكثير، في قرارات النهج السياسي العامة، التي تؤثر على حياتهم. وعلى وجه خاص، فقد زاد التمثيل بين النساء

ضغوط متبادلة للمساءلة - بين الحكومة المحلية والمجتمع المدني - تقوي الحكم في ولاية سييرا البرازيلية

في الوقت عينه، شجّع الحاكم الناس على أن تكون توفعاتهم من البرامج كبيرة، وأن يحاسبوا العمال على أدائهم. كما أطلعهم على أنواع الخدمات التي ينبغي أن يتلقوها، كي يتمكنوا من ممارسة الضغط على الحكومات المحلية لتزويدهم بها؛ في حال عدم حصولهم عليها. وقد ساعدت هذه الحملة الدعائية في تعبئة المجتمعات المحلية لاتخاذ إجراءات عملية جماعية، مع توفير الدعم التقني لهم عند الضرورة. بين العامين 1997 و2001، شهدت الولاية تحسّناً مثيرة للاعجاب في المؤشرات الصحية. فقد هبط معدل وفيات الأطفال بأكثر من الثلث، من 40 إلى 26 لكل مولود حي؛ وازداد تميم التلقيح بمعدل الثلث، مع ارتفاع نسبة الأطفال المحصّنين كلياً ضد الأمراض من 67 إلى 91 بالمئة. كذلك ارتفع معدل الاقتصا على الرضاعة الطبيعية، خلال الأشهر الأربعة الأولى في حياة المواليد، من 46 إلى 61 بالمئة؛ كما انخفض مدى حدوث سوء التغذية بين الأطفال بمقدار النصف، إلى سبعة بالمئة.

في العام 1987، وفي مواجهة تناقص التحويلات الفيدرالية وامتصاص التزامات جدول الرواتب 87 بالمئة من مقبوضات الولاية، أخذت حكومة ولاية سييرا البرازيلية المنتخبة حديثاً على عاتقها إجراءات مبتكرة عديدة. حاولت التغلب على مشاكل في إيصال الخدمات، بإنشائها تحالفات مع العمال المحليين والمجتمعات المحلية. ومارست المبادرات ضغطاً على البلديات المحلية - من الأعلى والأدنى - لتحسين أدائها في مجالات مثل الصحة العامة والتوسّع الزراعي والتخفيف من أعباء الجفاف وتعمير البنية التحتية (مثل المدارس).

بعد تخفيض التزامات الرواتب إلى 45 بالمئة في العام 1991، أشرت الحكومة برامج للصحة الوقائية، وللمشريات العامة من منتجات غير رسميين؛ وأيضاً في خطة طوارئ ضخمة، هادفة إلى خلق وظائف للعمال الذين سرحوا من وظائفهم الحكومية. وجدّت الولاية عمالاً عاديين لتأمين هذه الخدمات، وحركت همهم بالدعاية لأعمالهم ومنح التقدير الرسمي لخدماتهم. مدعّمة الاحترام للعمال.

المصدر: Fuentes and Niimi 2002, pp. 123-33; Mehrotra and Delamonica forthcoming

يضمن الإبطال الناجح للمركزية. فالعلاقات بين هذه المستويات الثلاثة حاسمة، حيث ينبغي أن تشعر السلطات المحلية بالضغط على السواء من الأعلى (للمساءلة من جانب الحكومات القومية) ومن الأدنى (لإيصال الخدمات إلى المواطنين المحليين)، لضمان وجود سياسات فعّالة ومناسبة. وهكذا، يتطلّب الإبطال الناجح للمركزية أكثر من مجرد إصلاحات سياسية معينة - إذ هو يتطلّب أيضاً توطيد طاقة حركية ثلاثية الاتجاهات بين الحكومات المحلية، والمجتمع المدني، وحكومة مركزية نشطة¹⁵.

تتأثر جهود إزالة المركزية على نحو قوي بحجم البلد، وعدد سكانه، وتاريخه، ومناخه السياسي، وتعدديته الجغرافية والإثنية. وتستلزم هذه الاختلافات ترتيبات مختلفة بين المستويين المركزي وما دون القومي؛ بما في ذلك، الأيلولة (انتقال الصلاحيات)، والتفويض، واللامركزية¹⁶.

وتدلّ تجارب إبطال المركزية على أهمية مبادئ جوهرية قليلة، وبخاصة تلك المتعلقة بـ:

- الوظائف المطلوب إبطال مركزيتها - والواجب اختيارها بدقة.
- الموارد التي تمكّن السلطات المحلية من توفير الخدمات - الواجب في خطط إبطال المركزية تأمين ما يلزم للنهوض بأعبائها.

أولاً، ثمة وظائف ذات مدى قومي تتطلّب تخصيصات قياسية ومنظمة من سلطة مركزية. من الأمثلة على ذلك، الدفاع والسياسة الخارجية والعملية

عندما تدعم مبادرات إبطال المركزية بمؤسسات وموارد مناسبة، فإنها تعبئ الضغوط من المجتمع المدني والمواطنين من ذوي العلاقة. ويمكن لمثل هذه الإصلاحات أن تغلّ فوائد بالغة الأهمية ليس فقط للمجموعات الفقيرة والمستثناة، وإنما أيضاً للحكومات. فمن خلال معالجة العديد من مشاكل الفاقة، تحو هذه الإصلاحات نحو رقد الشرعية والشعبية للحكومات التي أدخلتها.

وإبطال اللامركزية أمر هام إلى حد بعيد لأهداف التنمية، لأن الكثير منها متوقّف على إيصال الفعّال للخدمات الأساسية. فبالنسبة إلى الأهداف من إثين إلى سبعة، مثلاً، تعتمد النتائج على الخدمات الأفضل والمشاركة النشطة لذوي المصلحة الرئيسيين.

الشروط المسبقة لإبطال المركزية الفعّال

تتجح اللامركزية في المعتاد عندما تكون الحكومة المركزية مستقرّة، موسرة بما يكفي للوفاء بالتزاماتها المالية، ملتزمة بتحويل المسؤوليات والموارد معاً؛ وعندما تكون السلطات المحلية قادرة على أن تتحمّل تلك المسؤوليات وتأخذها على عاتقها؛ وعندما تكون هناك مشاركة فعّالة من الفقراء ومن مجتمع مدني منظم جيداً. وتؤوّل هذه الشروط عموماً إلى سياسات وخدمات استجابية، ونمو متزايد، وإنصاف، وتنمية بشرية.

مع ذلك، فإن مجرد وجود دولة تؤدي وظيفتها، وسلطات محلية مؤهلة لعملها، ومجتمع مدني ناشط، لا

اللامركزية تساعد على زيادة الإنصاف في ولاية كيرالا الهندية

أدت المداولات التشاركية والاستشارية المحلية إلى زيادة الموارد للمشروعات بنسبة عشرة في المئة، بسبب التبرعات المادية والعمالية - وقدّمت نسبةً مئوية من أموال المشروع أكبر من ذي قبل إلى المجتمعات الطبّيقية الوراثة والقبليّة المحلية المُدرّجة (وهاتان كلتاها فئتان في المجتمع مضطهدتان تاريخياً). وقد حُصّص أكثر من ثلاثين بالمئة من أموال المشروع بهدف تأمين المساكن لأفراد هاتين المجموعتين.

ويوجب خطة المكوّنات للنساء، جرى تخصيص عشرة بالمئة من ميزانية كل مشروع لمشروعات تفيد المرأة - مثل بسّنة الخضراوات، وتعاونيات الخياطة، وتعبئة ملاك الأبقار (رياض الأطفال لما قبل المدرسة)، وإقامة مراكز مجتمعية للنساء. ومع برامج جديدة في القطاع العام للرعاية الصحية والتعليم، تحققت أيضاً زيادات هامة جداً في نسب الإنماء بالقراءة والكتابة وفي المستويات الصحية.

أطلق شرارة حملة الشعب الكيرالية سنة 1996 قرار حكومة الولاية بالتنازل عن 35 إلى 40 بالمئة من تمويلات خطة الولاية إلى الهيئات القروية والبلدية. وأدت الحملة في عاميها الأولين إلى بناء 98494 منزلاً و 240307 مراحيض مزوّدة بأسباب النظافة، و17489 من الحنفيات (الصنابير) العامة، و50162 بئراً - وكلها أكثر بكثير ممّا حدث في الأعوام السابقة. حشدت الحملة متطوعين محليين، أبرزهم من أعضاء الحركة الشعبية للعلوم وخبراء متقاعدین؛ بينهم أطباء ومهندسون وأساتذة جامعيون ومهنيون آخرون؛ للمساعدة في التقييمات التقنية والمالية للمشروعات. وقیم المتطوعون احتياجات الناس ومواردهم في كل محلة؛ جامعین المعلومات للمجالس المحلية المنتخبة. الباشيات، وتقارير التنمية المدنية، ومشروعات التنمية المفردة لأغراض معينة. كما أمّنوا دورات تدريبية في مجال تخطيط المشروعات وتطبيقها ومراقبتها.

المصدر: Franke and Chasin 2000; Mehrotra and Delamonica forthcoming

لكنّ الجهود المبذولة لإبطال

المركزية سوف تواجه حتماً

بالصد والإحباط، من دون

اللامركزية المالية

وتريد الاحتفاظ بالسيطرة عليها؛ بدلاً من التخلي عنها إلى الجماعات أم المجالس المحلية¹⁸. لكنّ الجهود المبذولة لإبطال المركزية سوف تواجه حتماً بالصد والإحباط، من دون اللامركزية المالية.

كذلك، يمكن للمحابة أو المحسوبية - سواء أكانت تمارسها الأحزاب السياسية أم النخب المحلية، أم تعكس بيئة غير ديموقراطية - أن تختطف عملية إبطال المركزية. فثمة عواقب وخيمة لالتزامات مالية غير وافية بالمراد وغير جديرة بالاعتماد من حكومات قومية، مصحوبة بتلاعبات سياسية ومحابة لأقاليم ودوائر انتخابية معينة. وقد خلقت مثل هذه العيوب تحديات خطيرة لإبطال المركزية في بنغلاديش وساحل العاج (كوت ديفوار) وغانا وكينيا ونايجيريا.

هناك بعض الخرافات عن الشروط المسبقة للمبادرة الناجحة، ينبغي تبديدها. أولاً، يصر البعض على أن اللامركزية محكوم عليها بالإخفاق من دون الإصلاح الزراعي¹⁹. لكن التجارب في الولاية الهندية كارنتاكا وأماكن أخرى تُظهر أن هذا الأمر ليس صحيحاً. ثانياً، يؤكّد البعض بالأدلة أن التلاؤم مع السوق ووجود طبقة وسطى تخوض المغامرات التجارية هما أمران جوهريان لإبطال المركزية²⁰. وهذا أيضاً غير صحيح على وجه الدقة؛ إذ توجد مبادرات ناجحة في بلدان مثل موزامبيق، حيث الطبقة الوسطى متخلّفة في النمو²¹.

تقتضي اللامركزية الناجحة عوامل لا غنى عنها، هي:

- دولة فعّالة القدرة.
- سلطات محلية مخوّلة، ملتزمة، مؤهلة.
- مواطنون ومجتمعات مدنية، مشاركون، مطّلعون، منظمون.

والحفاظ على معايير قومية للتعليم الابتدائي وعمليات التلقيح وغيرها من التدخّلات في الصحة العامة. وأفضل ما في الأمر أن يُعهد إلى الحكومة بمهام تنطوي على اقتصاديات ضخمة الحجم وتتطلب تمويلات أعلى مستوى وتنظيمات أشدّ متانة (مثل التدريب والإشراف والمساعدة التقنية ومرافق الإنتاج ذات الرّساميل الكثيفة). مثلاً، جرّبت جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية إبطال مركزية صرف العملة عبر الأقاليم - مما أدى إلى أسعار صرف متنوّعة وخلق مصاعب إدارية ومالية هائلة¹⁷.

ثانياً، قد تتعرض أيلولة صنع القرار إلى السلطات المحلية لاحتمال كونها بادرة فارغة، إن لم تدعمها موارد مالية كافية، وقدرة إدارية، وآليات لمحاسبة هذه السلطات عن أعمالها. وتستطيع مجالس القرى والبلدات أحياناً جمّع بعض الموارد المالية محلياً - شريطة إعطائها الصلاحيات الرسمية للقيام بذلك؛ وهذا قلماً يحدث. لكنّ قدرأ كبيراً من التمويل الذي تدعو إليه الحاجة ينبغي أن يؤوّل إليها من الأعلى؛ وهو أمر لا يتطلب بالضرورة إنفاقاً جديداً، بل نقل السيطرة على الانفاق القائم. فالتنازل عن الانفاق إلى السلطات المحلية لا ينطوي على خطر انعدام المسؤولية المالية، كما يحاول بعضهم إثبات ذلك. كما أنه لا يجعل المجالس تتكلّ يائسة على سلطات عليا، كما يدعي آخرون - ما دامت هذه المجالس متمتعة ببعض الصلاحيات لتقرير كيفية استخدام الأموال.

مع ذلك، قصّر معظم الحكومات المركزية عن تحويل أموال وافية بالمراد لتوفير الخدمات المحلية. ويعود هذا الأمر أحياناً إلى أنها تستمد إيرادات ضريبية من قطاعات معينة، مثل التحريج أو التعدين،

• دولة فعّالة القدرة. لكي تتمكّن حكومة مركزية من نقل السلطة إلى السلطات المحلية بفعالية، يتوجّب أولاً أن تكون متمتعة بالقدرة. فإبطال المركزية يتطلب التنسيق بين المستويات الحكومية، ويتطلّب تنظيمًا أكثر - وليس أقل - لضمان الأساسيات من الشفافية والمساءلة والتمثيل. وعلى الدولة أن تراقب السلطات المحلية وتنظّمها، وأن تفرض عليها عقوبات حيثما يكون الأمر ضرورياً، كي يستفيد الفقراء فعلاً من الإصلاح السياسي؛ كما ينبغي عليها جمع موارد مالية وافية بالمراد، لدعم إزالة المركزية. وعندما تحاول دولة ضعيفة اعتماد اللامركزية، تبرز مشكلات إلى حيّز الوجود. ففي أوكرانيا، مثلاً، تواجه حكومة مركزية مضعفة ومزعزعة تحديّ إبقاء الحكومات المحلية عاملة؛ بمراد متقلّصة بجسامتها، وبمشاركة لا تُذكر أو معدومة من المجتمع المدني على المستوى المحلي²². وقد ابتليت بلدان أخرى من الاتحاد السوفيتي سابقاً، في محاولتها إبطال المركزية، بمشكلات مماثلة في القدرة القومية والمحلية الضعيفة. تتعلّق اللامركزية جوهرياً بقدرة الدولة على النجاح، لا بفشلها. فعندما تنقل دولة ضعيفة الصلاحيّات الشرعية إلى السلطات المحلية، فإنها تفعل ذلك في الغالب لمجرد تسوية الخلافات والمصالحة مع النُخب المحلية - خالقة بذلك ما يسمى طغيان الحكم اللامركزي²³ - بدلاً من توسيع الحيّز الديمقراطي. لنأخذ مثلاً إفريقيا جنوب الصحراء، حيث حاولت أنظمة الحكم المركزية أن تسيطر على المناطق الريفية بتعيين جماعاتها على المستوى المحلي - وهو نقيض تقاسم السلطة السياسية وتعزيز المساءلة المحلية²⁴. وقد فشلت مثل تلك الخطوات في إعطاء النتائج الإنمائية المُتمنّاة.

كذلك، لم تؤدّ جهود إبطال المركزية في بابوا غينيا الجديدة إلى منح الناس المحليين صوتاً أقوى؛ إذ كان توجّهها بدرجة أكبر نحو درء تفكك تدريجي للبلاد، تحت ضغط الحركات الانفصالية. وفوّض جهود البلد لإبطال المركزية عدم وجود حكومة قومية قوية، قادرة على ضمان وحدة الأراضي الإقليمية. وفي مثل هذه الظروف، لا يمكن للإصلاحات إعطاء الفوائد المرتقبة. **سلطات محلية مخوّلة، ملتزمة، مؤهّلة.** ينبغي التنازل عن مسؤوليات تأمين الخدمات الاجتماعية إلى السلطات المحلية عبر وسائل تشريعية أو دستورية تقل السيطرة على الوظائف والموظفين؛ لكن الموظفين لا يستطيعون أداء وظائفهم من دون تمويل يفي بالمراد. ويتوقّف نجاح اللامركزية في خدمة مصالح الفقراء على ما إذا كانت السلطات المحلية ستعزّز العدالة الاجتماعية وتلتزم بالتعبئة والسياسات المناصرة للفقراء أم لا²⁵.

في ولايتيّ سييرا البرازيلية وكيرالا الهندية، التزمت سلطات الولايتين التزاماً قوياً بتخفيف الفاقة واستعدت لنهاضة النُخب المحلية إذا قاومت مثل هذه الجهود. ومثل على ذلك، تولّت الحكومات المحلية في سييرا إدارة برنامج الإنماء الريفي للشمال الشرقي، لكنها تمكّنت من تجنّب منظومات المحسوبية المحلية وتجاوزها.

مواطنون ومجتمعات مدنية، مشاركون، مطّلعون، منظمون. لكي تستجيب السلطات المحلية لاحتياجات الناس، ينبغي أن تبقى المجموعتان على اتصال دائم. ومما لا غنى عنه بالتالي هو وجود مجتمع مدني مكين البنية، واسع الأطلاع، قادر على جمع آراء الجمهور والتعبير عنها بوضوح.

في موزامبيق، ضاعفت السلطات المحلية الملتزمة بالجهد الدؤوب، والعاملة في نظام من اللامركزية، أعداد موظفيها الصحيّين وركّزت على تقديم الخدمات لتحسين انتشار التمنيع ضد الأمراض والاستشارات لما قبل الولادة بنسبة 80 بالمئة²⁶. وتحاول الحكومة أن تتغلب على مُقيّدات القدرات بإدخالها شركاء وتقومياًها أمر توفير خدمات معيّنة لمجموعات مختلفة من المزودين - العامّين والمنظمات اللأحكومية - على جميع المستويات.

في ولاية البنغال الغربية الهندية، حيث مُكّنت السلطات المحلية؛ قبل فترة طويلة من إلزام الحكومة القومية حكومات الولايات بإنشاء سلطاتها المحلية وتمكينها؛ تدنّت الفاقة على نحوٍ حادّ في الثمانينات²⁷. وبموجب عملية بارغا، ساعدت البانشيات في تحسين التقانة الزراعية وإصلاح نظام حيازة الأرض؛ كما ساعدت في تسجيل مليون وأربعمئة ألف من المزارعين بالمشاركة.

وفي ولاية راجستان الهندية، تقوم منظمة قوّة العمال والفلاحين منذ أواخر ثمانينات القرن العشرين بحملات لاكتساب الحقّ في تلقي المعلومات؛ فتتضمّن جلسات استماع لمختلف الشهادات كي تفحص المعلومات الرسمية - التقارير المفصّلة، المستقاة من سجلّات الإنفاق الرسمية - وتقيم صحتّها. وتستعمل المنظمة هذه التدقيقات الحسابية الاجتماعية لتشجيع العمل الديمقراطي على المستوى الأكثر ملموسيةً وقرباً، ألا وهو القرية.

كذلك تتبّع الفيليبين سياسة إبطال المركزية بموجب قانون مبادئ الحكومات المحلية الصادر عام 1991 الذي يخصّص مهام إضافية لمجالس منتخبة محلياً، كما يتيح المشاركة الواسعة. وقد نشط المجتمع المدني كأداة للمساءلة العامة على المستوى المحلي²⁸. أما التحدي القائم، فهو منع النُخب المحلية من اختطاف العملية.

لكي تتمكّن حكومة مركزية من

نقل السلطة إلى السلطات

المحلية بفعالية، يتوجّب أولاً أن

تكون متمتعة بالقدرة

انتخاب رئيس بلديتهم لأول مرة. وفي العام 1994، انتخبوا عمدتهم المستقل الأول، أنتانوس موكاس، مُهين بذلك هيمنة الأحزاب الليبرالية والمحافظية على المدينة. وتقدّمت إدارة موكاس؛ الذي جاء صعوده، إلى حد كبير، نتيجة الجهود التنظيمية في الأحياء الفقيرة؛ بخطة تنمية مبنية على أساس «بناء مدينة جديدة». وشدّدت الإدارة التالية، برئاسة عمدة مستقل آخر هو أنريكيه بِنَيالوسا، على تنمية المساحات العامة؛ مثل المنتزهات والمساحات العامة وأرصفت المشاة ودروب الدراجات. حسّنت مثل هذه الجهود أوضاع المعيشة في بوغوتا على نحو ملموس، إذ انخفض عدد الوفيات الناجمة عن حوادث السير من ذروته البالغة 1387 وفاة في العام 1995 إلى 745 وفاة في العام 2001؛ وتراجعت جرائم القتل حتى بنسبة أكبر، من ذروتها البالغة 4452 جريمة في العام 1993 إلى ألفي جريمة في العام 2001. ولعلّ الأكثر إدهاشاً حملة ضريبية طوعية زادت عائدات المدينة بما يوازي نصف مليون دولار في الفترة عينها²⁹. وفي دراسة حديثة العهد للمؤشرات السياسية والمالية والإدارية، أجراها مكتب التخطيط القومي الكولومبي، حصلت بوغوتا على أعلى نقطة بين جميع البلديات في كولومبيا³⁰.

الترويج لثقافة ديمقراطية في بوليفيا

يمثّل نظام المشاركة الديمقراطية في بوليفيا التوجّه الحديث العهد في الدول النامية نحو إبطال المركزية الإدارية والمالية³¹. ويضمن قانون المشاركة الشعبية، الذي أقرّ في العام 1992، اشتغال اللامركزية على مشاركة المجتمع المدني والمنظمات الشعبية المحلية في التخطيط البلدي والإشراف على مشروعات التنمية. تحقّق هذا المنهج بدفع من التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني المحلي، وأظهر تقليد بوليفيا المديد في مشاركة الجمهور في الثقافات الأهلية الأصلية وفي النقابات العمالية والتعدينية على حدّ سواء. وقسّم قانون المشاركة الشعبية بوليفيا إلى ثلاثمئة وأربع عشرة بلدية تتلقّى تمويلات مركزية للمشروعات، وفقاً لعدد السكان في كلٍّ منها. وفي حين أن إعادة توزيع الحصص التمويلية هذه حقّقت نتائج متفاوتة في تخفيف الفاقة، فإنها خفّضت اللامساواة بين الأقاليم بتوفيرها الموارد لأقاليم كانت مهملة في السابق - مثل المناطق الريفية النائية. كذلك أدت اللامركزية إلى زيادة مشاركة السكان الأصليين، وبخاصة جماعات كاشووا وأيامارا. ومن بين تأثيرات النظام الجديد، ذات الأهمية الكبرى، الترويج لثقافة ديمقراطية تشمل الجميع.

يدلّ فشل بعض مبادرات اللامركزية على افتقار إلى الوعي العام وغياب لثقافة المشاركة. فحيثما تشدّد المجتمع المدني في مطالبته السلطات المحلية بالاستجابات وبكونها عرضة للمحاسبة، كان إبطال المركزية أكثر فعالية.

إن ضمان التفاعل بين هؤلاء الفاعلين الثلاثة - سلطات الولاية والسلطات المحلية والمجتمع المدني - لتحسين حياة الفقراء هو تحدّد معقّد. وبالفضل، فإن اللامركزية في جوهرها لا تعني بأي حال من الأحوال مناصرة تلقائية للفقراء (الإطار 7.4)؛ إذ تستطيع الجماعات المهمّنة والمصالح الضيقة اختطافها. ففي بنغلاديش، وساحل العاج، وغانا، وكينيا، والمكسيك، ونايجيريا، وبابوا غينيا الجديدة، وأوغندا، لم تؤد مثل هذه اللامركزية لا إلى مشاركة شعبية أكبر ولا إلى نتائج اجتماعية واقتصادية أفضل للناس الفقراء. ففي أوغندا، تعطلّ برنامج طُموح لإبطال المركزية، لكنه هزّل التمويل ومركزيّ التوجيه، بسبب منهجه التقنوقراطي المفرط في مركزيته ونظام المحسوبية المحلي.

الحركات والابتكارات الاجتماعية في المشاركة الشعبية

يمثّل العمل الجماعي المباشر سبيلاً آخر يتمكّن من خلاله الناس العاديون، وبخاصة الفقراء، من التأثير على صنع القرار وتعريض السلطات للمحاسبة. ففي بلدان ناجحة نسبياً على أساس المعدّل، لكنها موسومة بالتفاوتات البالغة، أوصلت الحركات الاجتماعية قضايا الاستبعاد والحرمان إلى الصدارة السياسية. لا تستطيع المؤسسات المبتلّة المركزية، بمفردها، إعطاء نتائج تناصر الفقراء. لكن الفقراء لا يملكون خيار التخلي عن خدمات عامة دون المعيارية والتوجّه إلى مزوّدين من القطاع الخاص؛ لأن ذلك، ببساطة، ليس في وسعهم. لهذا السبب ينبغي على الدولة، إن كانت مهتمة بتوفير الخدمات الأساسية للفقراء، أن تصمّم آليات تمكّن هؤلاء الناس من المشاركة - سامحةً لهم بجعل أصواتهم مسموعة، والتأثير في صنع القرارات المتعلقة بالخدمات الأساسية.

التعبئة لأوضاع معيشية أفضل في بوغوتا، كولومبيا

منذ عقود، يعمل أبناء العاصمة الفيدرالية الكولومبية، بوغوتا - وبخاصة الذين يعيشون في أحياء فقيرة - على تنظيم الدعم وتعبئته لتحسين الحياة في المدينة وتخفيف العنف. وقد أدت تلك الجهود إلى بعض النتائج المثيرة للإعجاب، حيث تمكّن السكان في العام 1988 من

حينما تشدّد المجتمع المدني في مطالبته السلطات المحلية بالاستجابات وبكونها عرضة للمحاسبة، كان إبطال المركزية أكثر فعالية

هل تساعد الأُمركزية في تخفيف الفاقة ؟

المنطقة/البلد	مشاركة الفقراء أو الاستجابية لهم	النتائج	الوقوع على الفاقة الاجتماعية والاقتصادية
البنغال الغربية، الهند	جيدة: تحسُّن المشاركة والتمثيل والاستجابية	جيد: ازدياد النمو والإنصاف والتنمية البشرية؛ والافتقار إلى الأدلة على الإنصاف المكاني	
كرتال، الهند	جيدة إلى حدٍّ ما: تحسُّن التمثيل، لكن مشاركة الفقراء أقلَّ فعاليةً والاستجابية متدنية	محايد: لم يُحدث شيئاً يُذكر لمساعدة النمو أو إنصاف الفقراء؛ استفاد الإنماء البشري والإنصاف المكاني على نحوٍ غير مباشر من توزيعات التمويل وبرامج التنمية	
كولومبيا	جيدة إلى حدٍّ ما: أدلةٌ ملتبسة على المشاركة والتمثيل، لكن الاستجابية تحسَّنت	جيد إلى حدٍّ ما: أدلةٌ لا تُذكر على النمو أو الإنصاف، ولكن نتائج جيدة في التنمية البشرية والإنصاف المكاني	
الفلبين	متفاوتة: تحسُّن التمثيل والمشاركة من خلال المنظمات الشعبية والمنظمات اللأحكومية، لكن الأدلة على الاستجابية فتتد وتُخب المحلية ما زالت نافذة القوة	لا توجد أدلة	
البرازيل	أدلةٌ لا تُذكر، ولكن يُعتقد بأنها رديئة بسبب هيمنة نظامي المحسوبية والغنائم اللذين يديرهما رؤساء بلديات وحكام ولايات متنفذون	جيد بالنسبة إلى الإنصاف والتنمية البشرية في مناطق استثنائية حيث جمعت البرامج الولائية والفيدرالية للإنصاف المكاني	
تشيلي	لا توجد أدلة	متفاوتة: النمو والإنصاف جيّدان كنتيجة للاستهداف، لكن التنمية البشرية والإنصاف المكاني يُظهران نتائج سلبية	
كوت ديفوار (ساحل العاج)	رديئة: مشاركة وتمثيل متدنيان واستجابية متدنية جداً	ربما تحسَّس الإنصاف المكاني عبر التخصيصات الحكومية للمناطق الريفية	
بنغلاديش	رديئة: بعض التحسُّن في المشاركة، لكن التمثيل ضعيف جداً والاستجابية للفقراء متدنية	رديء بحسب كلِّ المعايير، فوضه الفساد ونهج المحسوبية السياسية	

المصدر: Adapted from Crook and Sturla Sverrisson 2001, forthcoming.

في التشجيع على تخصيص فترات تثقيفية إلزامية لمدة ثلاثين ثانية في كل ساعة من ساعات البث الإذاعي والتلفزيوني، كما ساعدت في إنشاء برنامج توعية قومي عن الأيدز/السيدا. وأحييت الرابطة «ليالي الوافي الذكري» وحفلات انتخاب ملكة الجمال المناهضة للأيدز؛ داخل أحياء الجنس الأكثر رواداً في بانكوك؛ موفِّرةً فرصة التوعية لجماعات الدرجة العالية من الخطر - المومسات وزبائنهن - وموزعةً عليهم الواقيات.

زيادة الوعي بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الأيدز/السيدا) في تايلاند

منذ أوائل التسعينات الماضية، ورابطة التنمية السكانية والمجتمعية التايلاندية؛ المنظمة للأحكومية التي ركزت سابقاً على تنظيم الأسرة؛ تخطت خطوات واسعة ضخمة في زيادة الوعي عن فيروس نقص المناعة. وقد ساعدت

التَّشَارُكِيَّةُ فِي إِعْدَادِ الْمِيزَانِيَّةِ لِبُورْتُو أَلِيغْرِي فِي الْبِرَازِيلِ

في مدينة بورتو أليغري البرازيلية، أشرع حزبُ الشَّغيلة سنة 1988 مبدأ الإعداد التَّشَارُكِيَّةَ للميزانية؛ وعزَّزه لاحقاً بعد مكاسبه الانتخابية في العامين 1992 و1996³³. وحوَّلَ إعداد الميزانية على أساس «الزَّبائِن» المعتادين، إلى نظام تداوُّلي من القاعدة إلى القمة، محاسبٌ عليه كلياً، ودافعُه تلبية احتياجات سكَّان المدينة.

حقَّق المخطط نتائج جيدة متعدِّدة³⁴. فقد ازدادت مشاركة المواطنين في إعداد السياسات العامة وتحديد مراتبها ازدياداً مثيراً للإعجاب؛ كما ارتفعت نسبة سكان المدينة الحاصلين على الماء من 49 بالمئة سنة 1989 إلى 98 بالمئة في 1996، وارتفعت نسبة الحاصلين على تسهيلات الصَّرف الصَّحِّي إلى 85 بالمئة³⁵. وفي الفترة عينها، تضاعف عدد الأطفال الملتحقين بمدارس ابتدائية أو ثانوية.

تيسَّر تحقيقُ كلِّ ذلك بفضل زيادةٍ في جمع العائدات المحلية، بنسبة 48 بالمئة، صاحبت التدخُّلات. وقد أعيد توزيع التمويلات من البلدية لتمويل أشغال في الأحياء الفقيرة من المدينة، وتوسَّعت سبيل المواصلات إلى مناطق بعيدة. كذلك ازدادت نوعية الأشغال والخدمات العامة - مثل تعبيد الطُّرُق ومشروعات التنمية الإسكانية والحضريَّة - وامتداداتها؛ وتمت مدنَّة العديد من الأحياء المكتظة الفقيرة؛ وحُقِّض العجز في ميزانية تعبيد الشوارع ورصَّفها بمقدار النصف؛ وقُلِّصت نسبة الفساد.

عاد المستوى المرتفع للمشاركة من جانب المجتمع المدني، والتغيُّر في تصرُّفات السلطات السياسية، بفائدة جمَّة على التَّداول في الأمور والوصول إلى الإجماع في الرأي. فمُمثِّلو القطاعات الإدارية الستة عشر في المدينة يعقدون، كل عام، اجتماعين تشريعيين بكامل الأعضاء لتسوية المسائل المتعلقة بالميزانية. تُسَقُّ هذه الاجتماعات بالتَّشَارُك بين حكومة البلدية ومندوبي المجتمعات المحلية؛ ويكون من بين الذين يحضرونها مسؤولون تنفيذيون في المدينة، وإداريون، وممثِّلو رابطات الأحياء والأندية الشَّبابية والصَّحية، وأيُّ مواطنين آخرين مهتمين بالأمر.

وفي شهر مارس/آذار من كل عام، تقيِّم الجمعية العمومية السنوية للقطاعات الستة عشر ميزانية العام السابق وتنتخب ممثِّلين للمشاركة في الاجتماعات الأسبوعية، التي تُعقد طوال الأشهر الثلاثة التالية بهدف تحديد أولوية الإنفاق لكل قطاع في العام المقبل. وخلال الأشهر الثلاثة التي يستغرقها الإعدادُ للجمعية القطاعية التالية، تجري مشاورات محلية وأخرى على

ساعدت مثل هذه الجهود في تخفيض عدد الإصابات الجديدة بفيروس نقص المناعة، وسلَّطت الضوء على أهمية التبعئة المحلية. وهكذا، فإن تشبُّه الوعي، وتشجيع استعمال وسائل الوقاية الجنسية ومنع الحمل، وتعزيز المشاركة والمساندة محلياً، هي أمور حاسمة في تحقيق هدف التنمية للألفية، الرامي إلى الحد من انتشار فيروس نقص المناعة، والملاريا، وغير ذلك من الأمراض المعدية.

إدخال المساواة بين الجنسين في الاتجاه العام لسياسات جنوب إفريقيا المتعلقة بالميزانية

في العام 1995، انطلقت في جمهورية جنوب إفريقيا مبادرة ميزانية النساء التي أسَّستها مجموعة السياسة الجنوسية والاقتصادية في لجنة المال البرلمانية ومنظمتان غير حكوميتين تركَّزان على الأبحاث والتَّحضير. ومن خلال إشراك باحثين وبرلمانيين معاً، ضمنت الأبحاث تقدُّمها إلى مرتبة المناصرة والتَّحضير - فيما أعطي البرلمانيون أساساً صلباً لقيامهم بالتَّحضير. ولأن هذا التدريب غير محصور بالاقتصاد، فقد شجَّع على اتِّباع نهج متعدِّد المعارف؛ دامجاً مسائل لا يعالجها التحليل الاقتصادي التقليدي. وكثيراً ما أفضى مثل هذه الأنواع من السَّهْو إلى سياسات عامة، تعمى عن قضايا الجنوسة. من هنا، وثَّقت المبادرة هذا العمى الجنوسي، وأيضاً المشكلة المتكشِّفة لفيروس نقص المناعة.

جرى توسيع هذا العمل عندما أجرت المنظمة النسائية اللاكومية، برنامج التَّحضير على المساواة بين الجنسين. أبحاثاً في مقاطعة الكايب الغربية على مخصصات مالية في ميزانية عام ألفين تتعلق بقانون العنف المنزلي، الصادر سنة 1998. وتفحصت البحوث، المدعومة من حكومة المقاطعة، ما ورد في الميزانية من فقرات شَّرطية وُضعت في الدوائر المسؤولة عن تطبيق القانون (العدل، والسلامة والأمن، والرفاه). ومع أن مثل هذه المبادرات ما زالت حديثة العهد جداً لتتمكن من التأثير على نتائج السياسات العامة، فإنها خطوة باتجاه ازدياد المشاركة والمُعطيات في رسم السياسات³².

إن لمثل هذه الصَّيغ السياسية والإجراءات في الميزانية قيمة عظيمة لتحقيق أهداف التنمية، وبخاصة تلك المتعلِّقة بالجوع، والتعليم، وتقوية وضع النساء، ووفيات الأطفال، وصحة الأمهات، وبفيروس نقص المناعة/الأيديز، وغير ذلك من الأمراض. فتزويد المستهدفين، من أناس ومجموعات، بخدمات أساسية، يحسِّن نتائجهم؛ مثلما تفعل الخدمات المتخصَّصة للمجموعات المستضعفة.

كذلك أدت الأمركية في بوليفيا إلى زيادة مشاركة السكان الأصليين، وبخاصة جماعات كاشووا وأيمارا

مستوى الأحياء بصدد مسائل مثل المواصلات، وشبكات المجاري، وتنظيم الأراضي، ومراكز العناية النهارية بالأطفال والرعاية الصحية؛ وترفع تقارير بهذه النتائج إلى الجمعية العمومية التالية. كما يجري، إبّان انعقاد الجمعية التالية، انتخاب مندوبين (وبديلين لهما) من كل قطاع لتمثيل القطاعات في مجلس الإعداد المشترك للميزانية، الذي يمثّل المدينة ككل؛ حيث يعملون طوال خمسة أشهر على صياغة ميزانية المدينة بعد تضمينها جداول العمل القطاعية.

يتكوّن هذا المجلس من مندوبي القطاعات، ومن ممثلين ومندوبين منتخبين على أساس موضوعات أساسية دالة؛ يمثلون اتحاد النقابات العمالية في المدينة، واتحاد رابطات الأحياء السكنية، والوكالات المركزية التابعة للبلدية. وتجتمع هذه الهيئة أسبوعياً، من يوليو/تموز إلى سبتمبر/أيلول، لصياغة ميزانية للمدينة تقدّم إلى العمدة. وفي الثلاثين من سبتمبر/أيلول كل عام، تقدّم الميزانية السنوية للبلدية إلى العمدة؛ الذي قد يقبلها أو يعيدها إلى المجلس باستخدامه حق النقض (الفيتو). عندئذ يمكن للمجلس إما أن يعدّل الميزانية وإما أن يبطل نقض رئيس البلدية بأغلبية ثلثي الأصوات.

أصبحت هذه الممارسة التشاركية في إعداد الميزانية ذات شعبية، حيث شارك أكثر من مئة ألف مواطن (ثمانية بالمئة من عدد البالغين) في دورة سنة 1996 الجمعيات العمومية القطاعية وفي مختلف الاجتماعات الإعدادية³⁶. ويبقى عمل العديد من منظمات المجتمع المدني على الرّخم الشعبي عبر توفير الدعم للاجتماعات المختلفة ورفع مستوى الوعي، وإجراء أبحاث عن الأهداف المشتركة للجماعات المحلية والتضييق على تحقيقها.

نجحت تجربة بورتو أليغري إلى حدّ كبير، بحيث انتشرت في العديد من المدن البرازيلية الأخرى - بينها

ساو باولو، سانتوس، بالو هورزونتو، كامبينس، فيتوريا - وأيضاً في بلدان أخرى في أميركا اللاتينية. وتوفّر مثل هذه التجارب دروساً هامة في صياغة استراتيجيات لكيفية التعامل مع أهداف التنمية للألفية، وبخاصة تلك الهادفة إلى تحسين حياة القاطنين في الأحياء الفقيرة المكتظة وضمان الإمكانية المستدامة للحصول على مياه الشرب المأمونة ونظّم الصرف الصحيّ المحسّنة.

* * *

تركّز هذه النماذج من اللامركزية والتعبئة المحلية، المذكورة هنا، على إعادة توزيع المصروفات العامة؛ وبخاصة للخدمات الاجتماعية. لكنها لا تعالج مسائل رئيسية أخرى تتعلق بالوصول إلى الفرص الاقتصادية المناسبة والموجودات الإنتاجية. فثمة احتمالاً أقلّ يكون هذه النماذج فعّالة في ممارسة ضغط سياسي لوضع سياسات عامة تُسهم في النمو وترفع مداخيل الأسر الفقيرة؛ كإجراء إصلاحات ضريبية وإعادة توزيع للموجودات وتعزيز الاستثمارات في صناعات تولّد الوظائف.

لا يعني ذلك أن مدى مثل هذه الجهود وطموحها متواضعان. فهناك التزامات دستورية وقانونية أخرى تحاسب عليها الحكومات، حيثما يمكن للتعبئة الاجتماعية أيضاً القيام بدور ما: القضاء على الفقر، وتأمين التوظيف، وتخفيض اللامساواة وتحوّلها التصاعدي إلى حقيقة واقعة، وضمان حقوق الإنسان. وتسلّط أهداف التنمية للألفية ضوءاً على هذه المرامي، التي هي بحقّ محور التركيز في التنمية البشرية. غير أنّ سبيل الوصول إلى أهداف التنمية هو أيضاً ذو أهمية؛ وكما ورد في إعلان الألفية، فإن الصيغ الديمقراطية والتشاركية هي الأفضل تجهيزاً لتحقيق ذلك.

نجحت تجربة بورتو أليغري إلى حدّ كبير، بحيث انتشرت في العديد من المدن البرازيلية الأخرى - بينها ساو باولو، سانتوس، بالو هورزونتو، كامبينس، فيتوريا - وأيضاً في بلدان أخرى في أميركا اللاتينية

