

## توزيع السلطة رأسياً في الحكم الفيدرالي في اليمن

إعداد

الدكتور أحمد عبدالكريم سيف

بالمشاركة مع

نيكول توبروين Nicole Töpperwien

لبرنامج دعم الحوار الوطني

سبتمبر 2013

[www.hiwar-watani.org](http://www.hiwar-watani.org)

---

## توزيع السلطة رأسياً في الحكم الفيدرالي في اليمن

### مقدمة

تستكشف هذه الورقة آليات تقاسم الرأسي للسلطة (تبادل السلطة بين المركز ومختلف المناطق والمديريات في اليمن) على ضوء عمليات الحكم في اليمن، وتقدم هذه الورقة ما يغذي الفكر للنقاشات أثناء عملية الحوار الوطني وصياغة الدستور في المستقبل. لا تقترح هذه الورقة ولا توصي بأي منظومة محددة من المؤسسات لكنها تسعى لإيجاز الخيارات المختلفة وتقدم إطار عمل لتقييم هذه الخيارات. ولهذا الغرض، سيتم أولاً تصوير بعض الملامح الحاسمة للحكم في اليمن متبوعة ببعض الخيارات وتأثيرها المحتمل على الملامح المحددة للحكم. والقارئ مدعو للاختلاف مع تحليل ملامح الحكم والخيارات المرسومة، فهذه الورقة تحقق أهدافها إن أفلحت في تشجيع النقاش ليس فقط حول خيارات تقاسم السلطة بحد ذاتها بل حول أهداف تقاسم السلطة والتأثيرات التي يحتمل أن تحدثها مختلف ملامح تقاسم السلطة على الحكم في اليمن. والسؤال الأول والحاسم بالنسبة للنقاش هو: ما الذي ينبغي الحفاظ عليه وما الذي يجب تغييره فيما يتعلق بالحكم في اليمن. ومن هذا المنطلق، يمكن إعداد الملامح الدستورية التي تفضي إلى الحفاظ على ما يجب الحفاظ عليه وتيسير التغيير المطلوب.

### إطار عمل الحكم

كخطوة أولى، سيتم النظر في بعض الملامح المهيمنة للحكم في اليمن.

### نظرية المثلثات السياسية

لا شك في أن اليمن تعاني من تشوه واختلال وظيفي في هيكل الدولة ولهذا أسباب عديدة تتجاوز المساحة المتوفرة في هذه الورقة. ويشكل هذا الملمح خاصية مزمنة ومستوطنة في التاريخ السياسي الحديث لليمن. إحدى الظواهر البارزة في السياسة اليمنية تتمثل في تبني سياسات البقاء، وبما أن قاعدة الاقتصاد صغيرة وضعيفة والدولة هي المصدر الرئيسي للثروة، يحتدم الصراع للفوز بالسلطة. ومن أجل البقاء في السلطة، درج القادة على استمالة

أعدائهم أو إزالتهم إن تمكنوا من ذلك، وهذا يستوجب امتلاك القائد لموارد وفيرة تحت تصرفه من أجل الاستمالة وتوطيد أركان حكمه. وقد أنشأ هذا نظاماً من التوافقية وسيطرة الشركات أو المصالح المبنية من الأعلى إلى الأسفل.

في هذا النظام الذي أسمىه "نظرية المثلث السياسي"، والذي توجد بداخله آلاف المثلثات المتوالية كلها داخل مثلث عملاق، يتربع على رأس المثلث العملاق القائد وتحتة مثلثات أخرى يقودها من يأتون بعد القائد في السلطة مثل الدائرة الضيقة المحيطة به. وتحت هذه المثلثات تأتي مثلثات أخرى أكثر عدداً وأقل قوة. وعلى طول المجتمع توجد شخصية مؤثرة على رأس كل مثلث، وهذه الشخصية قد تكون سياسية أو قبلية أو عسكرية أو دينية أو اجتماعية، ويسيطر هذا الشخص على الناس ضمن منطقته ويضمن ولائهم للنظام أو على الأقل سلبيتهم عبر استخدامه للمحسوبية مع النظام ما يمنحه العديد من الأدوات للتحكم بالثواب/العقاب مثل الوظائف العامة وامتيازات الترخيص وغيرها، أو خلاف ذلك حرمان الناس من هذه الخدمات.

الفرضية هنا هي أن القائد يتحكم ويتواصل مع رؤوس المثلثات على المستوى الأعلى وربما المتوسط فيما يقوم هؤلاء بدورهم بالتحكم والتواصل مع المستويات التي تليهم وهكذا. وعلى هذه الصورة الهرمية، يسيطر النظام في اليمن على المجتمع ويبقى في سدة الحكم.

## الثواب/العقاب

بحسب درجة الولاء والخضوع، يقوم النظام بمكافأة أو معاقبة اللاعبين السياسيين المختلفين، ولدى قيامه بذلك، سادت السيطرة الرأسية في اليمن على مدى العقود الثلاثة الماضية للحفاظ على استدامة وصمود النظام. وتطلبت هذه المنظومة وفرة من الموارد لدعم التابعين والمنافسين تم سحبها من عائدات الدولة وهذا حدث على حساب التنمية. وقد جعلت عملية إعادة توزيع وإعادة توجيه الموارد بصورة مستمرة الحاجة إلى تفكيك الروابط بين عناصر المثلث الواحد أمراً حتمياً، وهذا تسبب في تفتت المجتمع أكثر في سياق شديد التقلب إذ جرّده من مميزاته التاريخية في الاستفادة من الدور الذي تلعبه القبيلة كمنظّم اجتماعي منذ آلاف السنين، وفي الوقت ذاته لم تقدم الدولة بديلاً. لقد عززت هذه الاستراتيجية من سيطرة الدولة على المجتمع لكنها للأسف أوجدت مجتمعاً شديد التشظي والهشاشة.

في الجنوب كان الوضع أسوأ من ذلك، فقد تبنت الدولة قبل الوحدة سياسات هدفت إلى خلق مجتمع لا طبقي عبر تطبيق سياسات غير مناسبة اجتثت الهيكل التقليدي والاجتماعي وفشلت في إيجاد بديل له. وهكذا، دخل الجنوب في الوحدة وهو يعاني تفتت إجتماعي وتشردم سياسي وفراغ كبير، واليوم لا توجد مرجعية سياسية أو اجتماعية يمكنها أن تزعم أنها تمثل كل الجنوب، وهناك فراغ عمدت إلى ملئه بعض المجموعات الصغيرة الطموحة التي لا تستطيع الحفاظ على أو تعبئة دعم كبير مثل تنظيم القاعدة في الجزيرة العربية أو الفرقاء السياسيين الآخرين.

## هياكل التحكم

ميّزت خاصيتان رئيسيتان السياسة اليمنية: أولاهما الصراع على السلطة بين النخبة السياسية حيث ساد الصراع عوضاً عن التعاون، وقد تم تطبيق طيف واسع من المناورات بدءاً بالتحالفات إلى الحرب الشاملة. ولهذا السبب أعطيت سياسة البقاء الأولوية فيما تراجع بناء الدولة القومية إلى الخلف. أما الخاصية الثانية فتتمثل في أنه منذ بداية الوحدة وحتى اليوم، عانت الدولة من ركود اقتصادي حاد. وكان لهذا، إضافة للأداء الضعيف للحكومات المتعددة والعائدات المتواضعة المشتقة من القطاعات الهيدروكربونية مع حالة عدم اليقين بشأن المستقبل، تداعيات كبيرة على الاقتصاد وعلى الناس بالنتيجة.

يعتبر توزيع السلطة في الدولة اليمنية الحديثة ومحاولة التغلب على ضعف الدولة في مواجهة تفتت السيطرة الاجتماعية هو المشكلة الرئيسية، وفي هذا الإطار نشأت مؤسسات عديدة أو تم حلها، واعتبرت المنافسة بين النخب وسياسة البقاء بشكل جماعي جزء من العلاقات بين الدولة والمجتمع.

جاء إنشاء هيكل جديد للقيادة والسيطرة على المجتمع معه بتغييرات مؤسسية حيثما تم إعادة توزيع السلطة، وشهدت فترة ما بعد حرب 1994 صراعاً ضمناً جديداً زاد وضوحاً بعد إجراء الانتخابات البرلمانية الثانية التي

جرت في 27 أبريل 1997. تمحورت استراتيجية النظام في إعادة ترتيب وتوحيد هيكل السيطرة وكذلك تعبئة الموارد والأشخاص.

يمكن تلخيص المشكلة الرئيسية في اليمن في التخلف التنموي، الذي يغطي جوانب عديدة للحياة الشخصية والعامية على السواء، وأحد جوانب هذه المشكلة حددته بدقة وتحدثت عنه هذه الورقة على وجه الحصر وهو تنافس النخبة على تولي السلطة في بلد واهن ومجتمع متشظي، ما أثر على عملية التنمية واستنزف موارد البلاد.

كان يمكن ليوم الوحدة أن يشكل فعليا بداية لعملية الاندماج السياسي والإنصهار الوطني. إن حقيقة أن اليمنيين الجنوبيين والشماليين شعروا بحس الهوية المشتركة على الصعيد الثقافي والتاريخي والاجتماعي لم يكن ضمانا بمحد ذاته على أنه يمكن التسليم بحدوث الاندماج السياسي. ففي الواقع، وتحت السطح، كانت مؤسستي السلطة التي تم دمجها دون اندماجها، تناور من أجل الحفاظ على و/أو توسيع استقلاليتها وسلطتها.<sup>1</sup>

على المستوى الرسمي، تم إنشاء هياكل لكيان سياسي متكامل: دستور وبرلمان وانتخابات واندماجات بيروقراطية، وتم فتح مساحة للتعبير السياسي الحر فحدثت تكاثر لوسائل الإعلام وإنشاء لأحزاب سياسية وجمعيات وانعقاد لمؤتمرات عامة. مع ذلك، على مستوى السياسة التطبيقية، كان كلا النظامين الشموليين السابقين ينظر إلى الاندماج بقليل من حسن النية أو الثقة في الآخر.<sup>2</sup> وفي الوقت الذي اتفق فيه حزب المؤتمر الشعبي العام، الحزب الحاكم في الجمهورية العربية اليمنية والحزب الاشتراكي اليمني، الحزب الحاكم في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية ظاهرياً على معادلة لتقاسم السلطة على أساس 50-50 تقريباً، (بالرغم من وجود نسبة 80-20 في السكان)<sup>3</sup> كان هذان الكيانان يعدّان كذلك استراتيجيات التراجع وخطط الطوارئ لحدوث صراع متوقع، فسعى كل طرف إلى تطوير قدراته العسكرية وإلى المداهنة فقط في مبدأ التوحيد العسكري. وسعى كلاهما للحصول على الدعم من الخارج وبدا على كلاهما أنهما يتشاركان في مصلحة ضمنية في إحباط نمو القوى السياسية المستقلة وفي إفساد محاولات المجتمع

<sup>1</sup> هديسون، أم، "القطبية الثنائية، الحسابات المنطقية والحرب في اليمن"، مجلة الدراسات العربية، ربيع 1995، ص: 9-19، الصفحة 10.  
<sup>2</sup> المرجع السابق.

<sup>3</sup> للاطلاع على الإحصائيات الديمغرافية، انظر: ديفيد مونرو، قاموس أوكسفورد للعالم: أوكسفورد، دار جامعة أوكسفورد، 1995، ص: 657.

المدني الصاعد في الدخول إلى الحلبة السياسية بصورة فعالة. وقاد هذا إلى حرب عام 1994 ومن ثم تم اتخاذ العديد من الإجراءات لإقصاء الجنوبيين من الجيش والخدمة المدنية ما ساهم بحمله في نشوء المطالبة بالانفصال.

وبدلاً من السياق التعاوني، ساد سياق تنازعي، فقد استخدم الفرقاء السياسيون اليمينيون كل القدرات التي يملكونها لكسب الهيمنة والبقاء ابتداءً من التحالفات إلى الحرب الشاملة. وقد بلغت هذه المنافسة على السلطة والسيطرة ذروتها وانعكست فيما بعد على التغييرات المؤسسية والوضع الاجتماعي والاقتصادي المتردي. وفي الوقت ذاته، كانت مراكز القوى منخرطة في تمثيل وتشجيع مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والدينية.

يمكننا توزيع وسائل وأدوات السلطة والضبط الاجتماعية بين عدد كبير من مراكز القوى واللاعبين والمنظمات المختلفة في المجتمع من فهم قدرات الدولة. فالدولة القوية هي القادرة على التغلغل في المجتمع وضبط العلاقات الاجتماعية واشتقاق الموارد وتحديد كيفية استخدامها، وهي قادرة على إعادة تشكيل المجتمع عبر الترويج لبعض الجماعات والطبقات وتمثيل الآخرين في الوقت ذاته. وعلى سبيل المقارنة فإن دولة ضعيفة مثل اليمن لديها مؤسسات أمنية قوية وفي الوقت ذاته لديها تنمية ومؤسسات إدارية شديداً الضعف ووظائف متردية. وتنعكس هذه الازدواجية في قوة تغلغل الدولة مقرونة بضعفها في تحقيق التغيير الاجتماعي.

قد ينشأ هذا القصور من حقيقة أنه بالرغم من أن السلطة الكلية قد تكون عالية، إلا أن ممارستها قد تكون مشتتة. بصيغة أخرى، تتوزع السلطة الاجتماعية في المجتمع بين عدد من المجموعات بدلاً من تركّزها في الدولة، وهذا يعني أن الدولة تنظيم واحد من بين عديد من التنظيمات مثل الطوائف والقبائل والمؤسسات التابعة لطبقة اجتماعية معينة والقرى وغيرها، والتي تقوم بفرض قواعد اللعبة إما بمفردها أو بشكل جماعي، موفرة للأفراد مكونات استراتيجيات البقاء<sup>4</sup>. وهكذا فإن الدولة والمجتمع يخوضان صراعاً لتحديد من يملك الحق والقدرة على وضع القواعد التي تتحكم بسلوك الناس.

<sup>4</sup> ميغdal، المجتمعات القوية والدول الضعيفة: علاقات الدولة-المجتمع وقدرات الدولة في العالم الثالث، برنستون، دار جامعة برنستون، 1988، ص: 28-29.

غير أن ثلاث مشاكل أنتجت قصوراً سياسياً: أولها تشظي الهيكل الاجتماعي الذي نتج عن توزيع السلطة الاجتماعية بين مجموعات متعددة ومستقلة بشكل واضح، والثانية تشتمل على الكوارث مثل الحروب الأهلية التي تقلل المستوى العام من السيطرة الاجتماعية عبر سحب الثواب والعقاب من أيدي القادة، مصحوبة بالتغيرات المؤسسية. والمشكلة الثالثة تحدث عندما يكون المجتمع أشبه بالشبكة وله روابط محسوبة وعملاء بدلاً من النموذج الهرمي أو المركزي تحت سلطة الدولة، وهكذا توجد حواجز هائلة في إدراك وتحقيق السياسات.<sup>5</sup>

لهذه الملامح تأثير تبادلي على المركز والأطراف لأن المجتمع يصعب أو يشكّل الدولة عميقاً بقدر ما تؤثر الدولة على المجتمع، وتتم تعبئة وحدات المجتمع على المستوى الأدنى عبر الولاء والمكافآت والعقوبات وبشكل مختلف عما كانت الدولة تنوي تحقيقه، وكانت النتيجة أن المتنفذين استخدموا موارد الدولة ومؤسساتها لبناء سلطتهم.<sup>6</sup> وقد أجبر هذا الدولة على الانخراط في عمليات تسوية ومرضاة وهي كانت السياسة الفعلية في اليمن، وهي كذلك بالضبط ما وصفه الرئيس السابق بـ"الرقص على رؤوس الثعابين". وفي دولة ضعيفة كهذه، يجد القادة أنفسهم في مواجهة مأزق عصيب يتمثل في الخطر الذي تمثله هيئات الدولة ومراكز القوة، وفي المحصلة يميلون إلى تبني خيار سياسة البقاء.

### سياسة البقاء

تتطلب سياسات البقاء الفعالة منظومة من المؤسسات من أجل إدارة المكافآت والعقوبات بشكل ذي جدوى. ويمكن مواجهة الأخطار الداخلية والخارجية من خلال التعبئة السياسية التي تتحقق عبر بناء هيئات الدولة ثم تعزيز هذه الهيئات. وعلى النقيض من ذلك، يمكن أن تفرز هذا بعض المخاطر على قادة الدول مع سعيهم للعثور على قنوات كافية للتعبئة ما يسفر عن عدم قدرة أي هيئة حكومية على السيطرة على قدرة التعبئة الخاصة بالدولة.<sup>7</sup> مع ذلك، تتنافس مؤسسات الدولة من أجل تخصيص الموارد والمكانة والتأثير والتفاعل، ما يوجد ولاءات داخلية بين كبار المسؤولين ويهدد تماسك واستقرار البلاد. وبالتالي فإن القادة بحاجة إلى إيجاد قوى جاذبة لمواجهة النزعات الطاردة من أجل استمرار الهيئات في العمل بشكل متماسك.

<sup>5</sup> المرجع السابق، أماكن متفرقة.

<sup>6</sup> المرجع السابق، ص: 177-198.

<sup>7</sup> المرجع السابق، ص: 208.

تتمثل المفارقة التي يواجهها القادة في اليمن في أن القادة بحاجة إلى هيئات فعالة، ما قد ينطوي على مخاطر عليهم، وهذه المفارقة تجبر القادة على السعي جاهدين لبناء قوى جاذبة بشكل مستمر من أجل تقليل المخاطر المحدقة ببقائهم. وقد تم بالفعل استخدام الكثير من هذه الخيارات والتقنيات. أحد الخيارات يتمثل في الموازنة بين اثنين أو أكثر من هيئات الدولة ضد بعضها البعض، مثلاً عبر وضع العسكر ضد الأمن أو إيجاد أكثر من قوة عسكرية واحدة بحيث تواجه بعضها البعض.

والخيار الثاني يتعلق بعزل الوحدات عن بعضها البعض، أو القيام بالتعيين أو الترقية على أساس الولاء. وقد باتت هذه الوسائل إضافة إلى إيجاد وظائف متداخلة وسائل رئيسية في خفض مخاطر الإطاحة بالقيادة. ولهذا الغرض، تأتي بعض القوى شبه العسكرية، ليس تحت سيطرة وزارة الدفاع، بل تتم إدارتها مباشرة من القائد وأقاربه.<sup>8</sup>

أحد الخيارات الأخرى للقائد يتمثل في الاعتماد على مجموعة بعينها مثل طبقة اجتماعية معينة أو طائفة أو غيرها من أجل إحداث توازن في مراكز القوى غير الرسمية وللسيطرة على المجتمع بشكل أفضل. إضافة لذلك، قد تكون لدى القادة خطط للحيلولة دون تركيز السلطة. ولتعزيز البقاء السياسي، تنحى فكرة قدرة التعبئة جانباً بالرغم من المخاطر الداخلية أو العالمية وذلك من أجل التخفيف من أي قوة جاذبة محتملة قد تهدد الحاكم.

تصف أنواع مختلفة من الأدوات والتحركات السياسية في اليمن. وهي: أولاً عملية النقل الوظيفي حيث يلجأ فيها القائد إلى التدوير الوظيفي أو التعيين أو الفصل من الوظيفة الرسمية فيقوم بشكل دوري باستبدال كبار المسؤولين للحيلولة دون تشكل ولاءات داخل الهيئات القوية قد تهدد القائد. وهذه مجموعة من التحركات الاستباقية التي تمنع حدوث تكتل أو ائتلاف للقوة، وهي عملية تنطوي على تدوير مستمر للنخبة وهي أشبه بلعبة الكراسي الموسيقية السياسية.<sup>9</sup>

ثانياً، هناك تكتيك التعيينات غير القائمة على الجدارة والاستحقاق والتي يتم تعيين المسؤولين بموجبها في الوظائف الرئيسية لقاء ولائهم الشخصي العميق لقائد البلاد. وقد تم استخدام الخصائص المبنية على صلات القرابة كمعيار

<sup>8</sup> المرجع السابق ص: 211-213.

<sup>9</sup> المرجع السابق، ص: 214-217.



في الترقية بالوظائف الحكومية.<sup>10</sup> وقد ترتبط الصلات الشخصية كذلك بالخلفيات المناطقية والعرقية والقبلية أو الطائفية.<sup>11</sup>

ثالثاً، توجد الوسائل المتعلقة بالخدع القدرة، بما فيها الوسائل غير القانونية أو التغييرات السريعة في القوانين من أجل إزاحة شخصيات رئيسية في الدولة، أو استباق ظهور مراكز قوة مهددة عبر إضعاف أو تدمير المجموعات في مؤسسات الدولة التي هي قوية بما يكفي لتهديد صلاحيات الحاكم. وتشتمل تحركات من هذا القبيل على الحبس غير القانوني والتعذيب والاعتقالات. ويمكن أن تتعرض مراكز القوى التابعة للدولة وغير التابعة لها معاً لحيل قدرة.

تعكس كافة أنواع سياسة البقاء ضعفاً في مؤسسات الدولة وتحد من صلاحيات هيئاتها. وبالرغم من أن استخدام سياسة البقاء قد يساهم في إطالة عمر الأنظمة والحكام فإنها تسبب في الوقت ذاته استمرار الفوضى في الجهاز البيروقراطي، وهي تهدر الوقت وتحد من كفاءة مؤسسات الدولة والترشيد الإداري. وقد تمخض هذا عن إيجاد مآزق مزمن في البيروقراطية الحكومية في اليمن نشأ عنها مستوى متدن جداً من القدرة الاستيعابية للدولة. وهذا يحول دون تطوير مؤسسات الدولة التي، إذا وضعنا جميع الحقائق في الاعتبار، ضرورة للحاكم باعتبارها وسائل للدفاع ضد العنف الداخلي والخارجي. وهذا يعني أنه تعين على الحكام أن يقدموا مخصصات كافية لهذه الهيئات لكي تقوم بمهامها الضرورية.

مع ذلك، يمكن أن تنبثق بعض مراكز القوة خارج منظمات الدولة، وهي تشكل خطراً إضافياً على القيادة. وقد تكون هذه مداراة من قبل أشخاص أقوياء في المناطق الحضرية والريفية. ويحدث الأمر ذاته في هيئات الدولة حيث يحتاج القادة إلى خدمة هؤلاء الأشخاص الأقوياء باعتبارهم شيوخ قبائل أو مالكين لرؤوس أموال أو خطباء دينيين أو قادة مجتمعيين أو غيرهم. وفي الوقت عينه، يحتاج القادة إلى الحد من صلاحيات هؤلاء الأشخاص الأقوياء من أجل الحيلولة دون تحطيم نفوذهم لحدود معينة قد تؤثر على قدرة الدولة على التعبئة. وفي هذه الحالة، يفتقر حكام الدولة لسلطة القيام بتعيينات أو تعديل كبير في المناصب، ولكنهم استخدموا بعض الحيل القدرة على نطاق واسع ضد مراكز القوة من هذا النوع. وحيثما كان التنظيم الاجتماعي كبيراً وكان للحيل القدرة تأثير محدود فقط، يحاول

<sup>10</sup> لمراجع حول العلاقات القرابية الجديدة انظر: إيسينستاد، العلاقات القرابية التقليدية والحديثة، أوراق بحث سيج في العلوم الاجتماعية والدراسات في الحدائق المقارنة، المجلد الأول (بيفرلي هيلز، سيج، 1973).

<sup>11</sup> ميغدال، مرجع سابق، ص: 218.

القادة دمج هذه التنظيمات أو وظائفها في تنظيم الدولة أو في مؤسسات متحالفة مع الدولة، وقد اشتملت هذه المناورة بشكل ثابت على الإكراه والخيار المشترك والتسوية أو المراضاة.

## مثلث الإحتواء

تُنفذ السياسات من قبل المنفذين وهم أولئك المسؤولون عن تطبيق البرامج في مناطق محددة ومحصورة على المستويات الدنيا في الدولة. وهم في العادة بعيدين عن قادة الدولة، وغالباً خارج مجال رؤية كبار الأشخاص في مؤسساتهم. يوضع هؤلاء المنفذون بصورة استراتيجية بين صناعات السياسة الكبار ومعظم سكان البلاد.

تُخضع اللعبة السياسية هذه الأدوار الوسيطة إلى ضغوطات ومخاطر من مختلف المجموعات، وأولها المشرفين أو الأشخاص الموجودين مباشرة فوقهم والثانية هي العملاء المستهدفين بالبرنامج أي من يستفيدون أو ينتظمون تحت قواعد البرنامج. والثالثة مكونة من الجهات الفاعلة الإقليمية من البيروقراطيين والسياسيين فيما تشمل المجموعة الأخيرة الرجال الأقوياء من خارج إطار الدولة.

لتركيبية المجتمع، مع ذلك، تأثير مهم وغير مباشر على تنفيذ السياسة. تنشأ سياسة البقاء في المجتمع الذي لديه سيطرة اجتماعية مفتتة، وبدورها تقلل سياسة البقاء من الدعم القادم من المنفذين وخطر العقوبات من المشرفين ما يجعل المنفذين أكثر يقظة وانتباهاً لتكاليف العمل المحتملة من المتنفذين والنظراء. بمعنى آخر: يكون المنفذون منفتحون على طيف واسع من الضغوطات ويسفر هذا عن إضعاف قدرة الدولة على وضع القواعد التي تحكم سلوك الناس أكثر.<sup>12</sup>

تشهد الدولة هنا مستويين من التسوية: في الأول: تقوم القيادة العليا في الدولة بالتسوية بين نوعين من التحكم الاجتماعي: الأول يسمح فيه للمتنفذين بتطوير تحكم اجتماعي لغرض كسب الاستقرار المجتمعي على المستوى

<sup>12</sup> المرجع السابق، ص: 238-241.

المحلي والثاني على المستوى الوطني من خلال مراكز القوى حيث يقوم القادة بعقد صفقاتهم من خلال سياسات تمييزية و/أو تفضيلية.<sup>13</sup>

يحدث المستوى الثاني من التسوية على الصعيدين المحلي والإقليمي حيث يقوم المنفذون ونظرائهم من المسؤولين والرجال الأقوياء في الدولة بالتسوية أو مرضاة بعضهم البعض في شبكة من التبادل السياسي والاقتصادي والاجتماعي. وتحدد مساوماتهم المخصص النهائي من موارد الدولة للمنطقة أو الإقليم.<sup>14</sup> هاتان المنظومتان من المساومة تسميان معاً بـ"مثلث الإحتواء"، والنتائج غير متوقعة وغالباً مختلفة عن تلك التي يرسمها صناع سياسة الدولة، وتؤدي المساومة دوماً إلى انحراف في استخدام موارد الدولة حيث تحيد سياسات الدولة عن مسارها وتتم إعادة توجيه الموارد مع تغلغل هؤلاء في المجتمع وإستخدامهم موارد الدولة لغاياتهم الخاصة وتعزيزهم للتشظي الاجتماعي. ولهذا السبب، لم يتغير توزيع السيطرة الاجتماعية بصورة جذرية من الشكل الشبكي إلى الهرمي.<sup>15</sup>

## المنظور المستقبلي

لا يمكن إنشاء دولة قوية ومستقرة في اليمن دون تعزيز مؤسسات الدولة الرسمية وبسط القانون والنظام والمحاسبة. غير أن هذا يحتاج إلى توزيع السلطة بتوازن وتدقيق. علاوة على ذلك فإن الموازنة بين الدولة والمجتمع أمر حتمي ويتطلب إعادة تشكيل وحدات الدولة الموحدة وتعريف العلاقة بين هذه الوحدات بوضوح. يجب كذلك توليد الموارد وتوزيعها بطريقة عادلة، كما يجب ربط الهوية والانتماء للدولة مع كمية وجودة الخدمات المقدمة من الدولة في مقابل إسهامات المواطنين في الخزينة العامة. وهكذا، وفي هذا السياق يمكن تعريف بناء الدولة بأنه عملية ذاتية لتطوير قدرة ومؤسسات وشرعية الدولة المرتكزة على علاقة الدولة-المجتمع. تشتمل عمليات بناء الدولة الإيجابية على علاقات متبادلة بين الدولة التي تقدم الخدمات لشعبها والمجموعات الاجتماعية والسياسية التي تنخرط بصورة بناءة مع الدولة، وهذا يتطلب بالضرورة وجود عملية سياسية جامعة للتفاوض على علاقات الدولة-المجتمع.

<sup>13</sup> المرجع السابق، ص: 245.

<sup>14</sup> المرجع السابق.

<sup>15</sup> المرجع السابق، ص: 247-258.

تظهر التجربة أن تقاسم السلطة الرأسي يمكن أن يُستخدم لتناول القضايا التي تواجه اليمن، غير أنه توجد كذلك تجارب تتعلق بمسألة استخدام النهج المرتبط بتقاسم السلطة الرأسي في الواقع لتعزيز السيطرة من الأعلى للأسفل أو لزيادة التنافس النخبوي بين الرجال الأقوياء المحليين أو للدفع من أجل تفكك الدولة. ويتوقف تأثير تبادل السلطة الرأسي بشكل كبير على تصميم خياراته وعملية إرساءه الكلية ضمن إطار النظام الحكومي، وهذا يقود إلى التساؤل عن نوع تقاسم السلطة الرأسي الذي يمكن أن يسهم في هذا التغيير، أي في تعزيز مؤسسات الدولة الرسمية وترسيخ القانون والنظام وإيجاد المساءلة ودعم اندماج كافة المناطق في اليمن والتأثير بإيجابية على علاقات الدولة والمجتمع.

يتم تصنيف آليات تقاسم السلطة الرأسية إلى عدة فئات: مثل اللامركز، اللامركزية/ نقل الصلاحيات/ الإقليمية، الفيدرالية أو الكونفدرالية. لا توجد دولة مركزية بالكامل، فالأجل الكفاءة، تميل حتى الدول شديدة المركزية إلى تقديم بعض الخدمات على المستوى المحلي من خلال وكلائهم في مختلف المناطق، مثلاً عبر المكاتب الفرعية للوزارات (اللامركز). عبر اللامركز، يبقى المسؤولون المحليون وكلاء للمركز وتبقى السلطة بيد المركز. معظم الدول مع ذلك تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك وتزود الوحدات المحلية أو المناطق وهيئاتها المنتخبة ببعض الصلاحيات والموارد بحيث يحددون السياسات ويقدمون الخدمات مباشرة للسكان (اللامركزية السياسية والإدارية والمالية). وتعطي هذه الدول مستوى معين من الاستقلالية للمستويات الأدنى من الحكومة وتباين درجة الاستقلالية على نحو قاطع ويحدد طيف من العوامل مدى فعالية الاستقلالية (مثل نطاق السلطات المفوضة وتوفر الموارد وآليات الرقابة من المركز).

وفي حين توجد فروقات كمية (درجة الاستقلالية) توجد كذلك فروقات نوعية فيما يتعلق بوضع أو دور الوحدات المحلية أو الإقليمية ضمن الدولة. وبشكل عام هناك تمييز بين الترتيبات اللامركزية والفيدرالية والكونفدرالية. الاختلاف الرئيسي بين الثلاثة لا يتعلق كثيراً بمقدار الاستقلالية المنسوبة للأقاليم أو الحكومات المحلية (على سبيل المثال، توجد فيدراليات مركزية ونظم أحادية عالية التفويض) بقدر ارتباطه بنوعية العلاقات بين المركز والوحدات شبه الوطنية. فمثلاً، توفر الفيدرالية كذلك بعض تقاسم السلطة الأفقي من خلال الغرفة الثانية للبرلمان وإجراءات التعديل الدستوري التي عادة ما تضم الوحدات الفيدرالية. غير أن هذا التمييز يشوبه الغموض وهناك المزيد من الدول التي يصعب تصنيفها. ففي الكثير من البلدان، يتحدى نظام التنظيم الإقليمي التصنيف أو القبولية.

ليس بالضرورة أن يكون أحد الترتيبات أفضل من غيره، فهذا يعتمد على درجة تكييف التنظيم الإقليمي والعلاقات بين مختلف المستويات أو مجالات الحكومة مع السياق. وإضافة لذلك فإن مصطلحات من قبيل اللامركزية

والفيدرالية والكونفدرالية تميل إلى أن تكون ملغومة سياسياً، فهي تثير التوقعات السلبية والإيجابية، ولهذا فإن عدداً لا بأس به من الدول تنأى بنفسها عن استخدام مصطلحات بعينها بغض النظر عن التصنيفات التي يضعها الأكاديميون. فمثلاً يمكن وصف التنظيم في جنوب أفريقيا وإسبانيا بأنه فيدرالي أو شبه فيدرالي لكن هاتين الدولتين لا تستخدمان هذا المصطلح، وعلى الجانب الآخر فإن النيبال بصدد تصميم نظامها الفيدرالي ومن المحتمل أن ينشأ نظام فيدرالي بالاسم فقط وليس بالواقع العملي. لذا، يجب أن تكون التصنيفات والمسميات أقل أهمية فالأهم هو أن تلي الخصائص المختلفة للنظام احتياجات البلد. والأهم من ذلك كله هو مسألة ما يجب أن يحققه التقسيم الإقليمي. وفي النهاية، يجب وضع وتطبيق تصميم الحكم اللامركزي/الفيدرالي على ضوء الأهداف.

يجب ألا تعيق المسميات الإبداع اللازم لإنشاء نظام يتناسب مع السياق المحدد، وعند تصميم تقاسم السلطة الرأسي توجد قرارات معينة يجب اتخاذها. وبمجرد وجود اتفاق على الخيارات المختلفة سيصبح من الواضح ما إذا كان النظام مثلاً يميل باتجاه التفويض أم الفيدرالية.

العناصر التالية حاسمة ويجب النظر فيها عند مناقشة تقاسم السلطة الرأسي:

- 1- بين من يجب تقاسم السلطة؟ بمعنى آخر، مع أي وحدات أخرى من الحكم يجب على المركز أن يتقاسم الصلاحيات؟ مع الأقاليم أم الحكومات المحلية مثلاً؟ يمكن أن تكون هذه الوحدات موجودة سلفاً أو يتم استحداثها لهذا الغرض.
- 2- ما هي الصلاحيات أو السلطات التي يجب أن تبقى في المركز وما هي السلطات التي يمكن نسبها إلى وحدات أخرى في الحكم؟ أو بصياغة أخرى: ما هي قضايا السياسة التي سيقورها المركز ومستويات الحكم الأدنى؟ أي مستويات الحكم هو أفضل من يقدر على أداء مهام معينة، وما هي المهام التي يتطلب فيها التعاون؟
- 3- ما نوع الموارد/الإيرادات المالية التي ستوفر لكل وحدة من وحدات الحكم؟ إلى أي مدى تستطيع وحدات الحكم التقرير بشأن كيفية زيادة الإيرادات وكيفية إدارتها وإنفاقها؟
- 4- كيف سيتم تنظيم مستويات الحكومة الأدنى، وبشكل خاص إلى أي مدى تستطيع هذه الوحدات اتخاذ قرار كيفية التنظيم بنفسها؟

- 5- كيف سيتم بناء العلاقات بين المركز ووحدات الحكم الأخرى؟ ما نوع آليات الرقابة والتنسيق والمتابعة والموازنة التي توضع موضع التنفيذ؟ هل سيكون لوحدات الحكم على المستوى المحلي رأي في عملية صناعة القرار في المركز؟ كيف سيتم إدارة النزاعات بين مختلف وحدات الحكم؟
- 6- كيف سيتم ترسيخ حقوق وواجبات وحدات الحكم؟ على سبيل المثال هل سيتم التأسيس لعملية توزيع السلطة وتقاسم الموارد وآليات حل النزاعات في الدستور أو على مستوى التشريع؟

إذا كان هناك اتفاق على أن تقاسم السلطة الرأسي يفترض أن يساهم في تعزيز مؤسسات الدولة الرسمية والقانون والنظام وتأسيس المساءلة من أجل المواطنة، ومع تأثيره بشكل إيجابي على علاقات الدولة والمجتمع وكذا المساهمة في تكامل جميع مناطق اليمن، فإن تأثيرات الخيارات المختلفة على عمليات الحكم الكلية تستحق بعض الاهتمام.

### تقاسم السلطة بين من ومن؟

يمكن منح الاستقلالية الإقليمية على المستوى المحلي و/أو الإقليمي. منح صلاحيات اتخاذ القرار للمستوى المحلي يمكن أن يقرب الديمقراطية من الناس، غير أن قدرات الحكم الذاتي قد تكون محدودة. قد تتمكن الأقاليم من الاضطلاع بسلطات أكبر أو بسلطات أهم، وقد تتمكن من صياغة وتنفيذ استراتيجياتهم التنموية الخاصة. في المعتاد، تتوقع الدول "مخاطر أقل" من منح الصلاحيات للحكومات المحلية عن الأقاليم. أما البلديات فهي على الأرجح أصغر من أن تسعى لاستراتيجية انفصال. أما الأقاليم، من الجهة الأخرى، فإذا رأت ما يدعو لذلك - فيمكنها استخدام السلطات والموارد للتحضير للاستقلال.<sup>16</sup> مع ذلك، فإن الأقاليم ذات التاريخ والهوية المميزة قد لا تكون راضية دائماً عن الاستقلالية "فقط" على المستوى المحلي - ويمكن الجدال - بأن تقاسم السلطة سيزيد من دمجها وولائها للدولة.

في غالبية الحالات، سيتعين التفاوض حول عدد مستويات الحكم وحدود الوحدات الإقليمية من قبل أصحاب المصلحة السياسيين. إذا كان يجب طرح الاستقلالية من أجل احتواء الهويات الإقليمية، فقد تكون هناك مطالبات قوية بتعريف المنطقة بأكملها باعتبارها وحدة واحدة، بشكل عام يؤدي إيجاد وحدات محلية إلى إيجاد أغلبية

<sup>16</sup> مقدونيا على سبيل المثال اختارت اللامركزية القوية للبلديات لكنها لم تكن مستعدة لمنح صلاحيات للأقاليم.

وأقليات دون وطنية. يجب أن يتواءم تقديم الضمانات مع منح الاستقلالية. لا توجد قواعد عامة بشأن الحجم الأقصى أو الأدنى للوحدات المستقلة. إضافة لذلك، يمكن أن تختلف الوحدات دون الوطنية / المحلية من حيث المساحة الجغرافية والديمقراطية أو القدرة، ولكن يجب تفادي أن تقوم وحدة واحدة، بفضل حقوقها الخاصة أو مساحتها أو قدراتها المالية، بالاستبداد على كل الآخرين.

علاوة على ذلك، هناك قاعدة مهمة بشأن العدد الأدنى من الوحدات، فقد أظهرت التجارب على سبيل المثال أن الفيدراليات التي فيها وحدتين أو ثلاث فقط تميل إلى عدم الاستقرار مثل تشيكوسلوفاكيا وباكستان (فيما يتعلق بنغلاديش).

وبينما يُبنى القرار الأولي فيما يتعلق بالوحدات أما على الوحدات القائمة حالياً أو يتم التفاوض بشأن ذلك بين أصحاب المصلحة - ثم تأكيده بواسطة البرلمان أو عبر استفتاء، يمكن عمل تغييرات على حدود الوحدة أو على عدد الوحدات من خلال عملية ديمقراطية.<sup>17</sup>

## ما هو نوع المؤسسات على المستوى المحلي؟

يفترض تقاسم السلطة الرأسي الفعال مسبقاً أن الوحدات المحلية لديها ما يكفي من المؤسسات للاستفادة من سلطاتها بطريقة ديمقراطية. تمنح العديد من الدول لوحداتها المحلية، وخصوصاً على المستوى الإقليمي، حق تقرير كيفية تنظيمهم لأنفسهم، أي كيف يبدو نظامهم التشريعي والتنفيذي وأحياناً حتى القضائي (مثل الولايات المتحدة والبرازيل وسويسرا). أما دول أخرى فينص دستورها على التنظيم (جنوب أفريقيا) أو تشريعاتها. وبشكل عام، يكون للوحدات المحلية المستقلة جهاز تنفيذي وتشريعي على الأقل، وأحياناً يكون لديها محاكمها الخاصة. ويتولى الجهاز التنفيذي إدارة المستوى المحلي. في الكثير من الحالات يكون للدولة المركزية ممثلين في الوحدات الفرعية، وأحياناً يشاركون بصورة مباشرة في الحكم الإقليمي والمحلي، مثلاً في عدد من الفيدراليات يمثل المحافظ أو الحاكم المركز ضمن الوحدة الفيدرالية. إضافة لذلك، يمكن أن يكون للوزارات المركزية مكاتب فرعية في الوحدات الإقليمية والمحلية للقيام

<sup>17</sup> للاطلاع على العمليات الديمقراطية، انظر مثلاً سويسرا وإثيوبيا.

بالمهام ضمن إطار المركز. بل أنه في بعض الحالات، تتواجد مؤسسات دون وطنية رسمية إلى جانب المؤسسات التقليدية غير المرسحة دستورياً بالضرورة.

## كيف نوزع السلطات والموارد؟

يجب أن تلي الدولة مهام أو وظائف معينة. في المحصلة، نقترح خمسة عشر وظيفة جوهرية يجب على الدولة اليمنية تأديتها لكي تستمر في البقاء والتنافس في العالم الحديث، هذه الوظائف هي: (1) الاحتكار المشروع لوسائل العنف، (2) الرقابة الإدارية (3) إدارة المالية العامة (4) الاستثمار في رأس المال البشري (5) وضع تصور عن حقوق وواجبات المواطن، (6) توفير خدمات البنية التحتية (7) تشكيل سوق مستقلة وفاعلة (8) إدارة أصول الدولة (بما فيها البيئة والموارد الطبيعية والأصول الثقافية) (9) العلاقات الدولية المتوازنة (بما فيها الدخول في اتفاقيات دولية والاقتراض العام) (10) سلطة القانون (11) علاقات متوازنة بين الدولة والمجتمع (12) مواطنة متساوية (13) توزيع عادل للثروة لإيجاد تنمية متساوية في المقاطعات (14) العلاقة المتبادلة بين الحكم المحلي أو الفيدرالية والمجتمع المدني ونظام ضرائبي فاعل، (15) إصلاح العلاقات المدنية- العسكرية. وقد تكون هناك وظائف أخرى مطلوب أدائها في أوقات بعينها مثل إعادة اللاجئين والنازحين إلى وطنهم وإعادة دمجهم، والعدالة الانتقالية. ولكن على ضوء الوضع السياسي والإداري الحالي تبدو الوظائف الضرورية أبعد من أن تنفذ بواسطة الدولة في اليمن.

لا توجد قواعد ثابتة حول أي المستويات الحكومية يجب أن يضطلع بأية مهام. بشكل عام هناك رأي يقول بأنه كلما استطاع مستوى الحكم الأدنى (على المستوى المحلي أو الإقليمي) تنفيذ مهمة ما فيجب أن يتولاها (مبدأ التفويض). بشكل رئيسي، يجب ترك المهام التي لا تستطيع المستويات الأدنى القيام بها لأنها معقدة أو مركبة أو لأنها مرتبطة بسيادة الدولة للمركز مثل العملة والعلاقات الدولية والطاقة الذرية والطرق الرئيسية والمطارات. على سبيل المثال، لن يكون من الفعال أن تتولى عدة مناطق المسؤولية عن الرقابة الجوية.

في بعض الحالات تكون المناطق المستقلة مسئولة ولكن المركز يستمر في إعطاء بعض التوجيهات وذلك مثلاً من أجل ضمان الحد الأدنى من الخدمة. على سبيل المثال يمكن أن يضمن المركز وجود مستوى معين من منشآت الرعاية الصحية في كافة الأقاليم بغض النظر عن مدى غنى أو فقر هذه الأقاليم.



في بعض الأحيان يعتمد الأمر كذلك على الحكم على القيمة: هل تنطبق نفس القواعد في كافة أنحاء البلاد أم أنه يمكن أن تكون هناك قواعد مختلفة؟ كلما نسبت السلطات إلى المستويات الأدنى يحدث أن تتبنى مختلف المناطق المستقلة قواعد مختلفة. وبشكل عام، يعتبر هذا إيجابياً لأن صناعة القرار المحلية هي أفضل من يعلم عما يناسب المنطقة. بيد أنه توجد بعض الجوانب تجعل الناس يعتقدون أن الأمر لا يقتصر على المعاملة المختلفة ففي معظم البلدان هناك قرار بأن يكون القانون الجنائي هو ذاته في كل مكان وأن أي متورط في جريمة يجب أن يواجه نفس العقاب بغض النظر عن مكان ارتكابه أو ارتكابها للجريمة. ولهذا السبب يتحدد القانون الجنائي على مستوى المركز في العادة، وإضافة لذلك فإنها قضية ثقة: هل أؤمن أن المركز سيتخذ قرارات أفضل في قضية معينة أو المجتمع المحلي. من الذي سيحمي مصالحنا أفضل من غيره؟

مع التوزيع غير التماثلي للسلطات يجب وضع بعض الشروط المحددة في الاعتبار مثل القدرة أو التعبئة السياسية. في العديد من الحالات قد تثير الترتيبات اللامتماثلة مطالب في بعض المناطق التي ستطالب بنفس مستوى السلطات. ويمكن توقع أن تمنح بعض المناطق سلطات إضافية حالما تتحقق شروط معينة أو تتم المطالبة بها. وفوق ذلك، قد تمنح الوحدات المستقلة الحق في إعادة السلطات أو الصلاحيات إلى المركز.

السلطات مفيدة حقاً فقط إذا اقترنت بالموارد المالية الضرورية لتنفيذ القرارات وتوفير الخدمات. فالسلطات دون الموارد ستؤجج الإحباط والسخط. يمكن استخدام تقاسم السلطة الرأسي من أجل لامركزة أو فدرلة عجز الدولة إذا لم تتطابق السلطات مع التيسر المناسب للموارد.

في غالبية الحالات يكون للوحدات المستقلة بعض الحقوق في تحصيل الضرائب. ما نوع الضرائب هذه وما هو السقف الممنوح، هذا أمر يختلف وكذلك تختلف قدرتهم على تحديد الوعاء والمقدار والنطاق الضريبي وما إذا كانوا يحصلون الضريبة بأنفسهم أو من خلال المركز. هناك كذلك مقاربات مختلفة فيما يتعلق بما هي الهيئة التي يجب أن تمتلك الموارد الطبيعية. في بعض الدول، تعتبر الموارد الطبيعية ملكية وطنية وبالتالي فإنها تعود للمركز، وفي أخرى تمتلك الوحدات الموارد الطبيعية. لكن هذا لا يحدد كيفية إدارة الموارد الطبيعية وكيفية تقاسم الإيرادات من الموارد الطبيعية.

كلما كان هناك عدم مساواة كبيرة في القدرة المالية والإمكانيات الاقتصادية، يجب تصميم بعض الآليات التي تستوثق من أن المناطق الأفقر تحصل على الدعم المالي (التسوية المالية). يكون تقاسم السلطة الرأسي في أفضل حالاته إذا كان هناك ليس فقط منافسة بين الوحدات ولكن أيضاً تضامن ورغبة مشتركة لإنشاء دولة مشتركة.

حتى في الحالات التي تُمنح فيها الوحدات الإقليمية والمحلية بعض الاستقلالية فإن هذا لا يعني أن هذه الوحدات كاملة السلطة. تبقى بعض السلطات مع المركز وفي الكثير من الدول يستمر المركز في تنفيذ سياسات معينة بصورة محلية من خلال وكلائهم. يغيّر تقاسم السلطة بين المركز والإقليم أدوار الجهات الفاعلة في الدولة ولكنه لا يحرر المركز من مسؤوليته عن حكم الدولة وأن يكون موجوداً لدعم كافة المواطنين.

## كيف نضمن الرقابة والتعاون؟

يمكن أن تقرر عملية صياغة الدستور أو العملية التشريعية كم عدد السلطات التي ستتمتع بها المستويات الأدنى للحكومة وكم عدد السلطات التي يجب أن تبقى مع المركز وما هي المهام التي يجب أن ينفذها المركز والمستويات الأدنى من الحكومة بالتعاون مع بعضها البعض.

في كل الحالات، ومهما كان إتساع سلطاتها، هناك حدود معينة يمكن أن تقوم بها المستويات الأدنى من الحكومات. على سبيل المثال، عليهم أن يحترموا الدستور بما في ذلك حقوق الإنسان وحقوق الأقليات التي يكفلها الدستور، ويجب أن يحترموا مبادئ الديمقراطية، وفي معظم الدول لا يسمح لهم بالتمييز ضد المواطنين القادمين من مناطق أخرى في البلاد أو حظر وصول الأشخاص أو إعاقة نقل البضائع من وحدة دون وطنية إلى أخرى.

إضافة لذلك، يحافظ المركز في العادة على مستوى معين من الرقابة على الوحدات في المستوى الأدنى من الحكومة. وفيما يتعلق بسلطات الوحدات المحلية، يجب أن تقتصر هذه الرقابة على التأكد من القانونية. يجب أن يتدخل المركز فقط إذا قامت هذه الوحدات بأمر غير قانوني. ومن أجل التعاطي مع الخلافات بين المركز والوحدات، يجب التنبؤ

ببعض آليات حل النزاعات بما فيها التشاور والتوسط والتدخل القضائي. إن تديني الثقة في آليات حل النزاعات يفضي في العادة إلى إثارة مطالبات بمزيد من النصوص الدستورية الدقيقة والشاملة.

## كيف نرسخ آليات إنشاء التوازن في السلطة؟

يؤسس الدستور قواعد اللعبة. وبالرغم من أنه قد تكون هناك بعض الاتفاقيات غير الرسمية، مثل تلك المتعلقة بتركيبة الحكومة، يمكن أن تعطي النصوص القانونية- بما فيها الدستورية- لها مزيداً من الثقل- بالرغم من أن هذا ينطوي على درجة أقل من المرونة. يعطي الترسخ الدستوري رسالة واضحة: لا يوجد طرف يمكنه أن يغيّر قواعد اللعبة بصورة أحادية، فقط التعديل الدستوري يمكنه ذلك. وهذا هو السبب الذي يجعل عملية التعديل الدستوري مهمة. ويجب أن تضمن كذلك أخذ المصالح المختلفة في الحسبان، ويجب أن لا تكون عملية تعديل الدستور شديدة السهولة ولا شديدة الصعوبة.

يجب أن تكون عمليات تكييف النظام ممكنة، ما لم سيفقد النظام توازنه. قامت العديد من الدول المركزية سابقاً بطرح تقاسم السلطة الرأسي استجابة للمطالبات بعملية صناعة قرار أكثر دقة ومن الأسفل للأعلى على طول البلاد، بينما عمد عدد غير قليل من الدول اللامركزية إلى خفض درجة تقاسم السلطة الرأسي استجابة لنشوء مزيد من التعقيد والتكامل الدولي. أما بعض الدول فقامت بزيادة تقاسم السلطة الأفقي لموازنة الانخفاض في تقاسم السلطة الرأسي مثل سويسرا. ستبين التجارب مع الدستور الجديد ما إذا كانت التعديلات مطلوبة أم لا وفي أي المناطق هي كذلك. تشترط بعض الدول وجود مراجعة في الدستور فيقومون مثلاً بتشكيل لجنة أو مفوضية لمراجعة الدستور.

## الاستخلاصات: تقاسم السلطة الرأسي والحوكمة

يفترض أن يحسّن تقاسم السلطة الرأسي الحوكمة. فيجب أن يجعل عملية صنع القرار أقرب للناس وأن يعزز احتمالات المشاركة ويعزز مساءلة صنّاع القرار تجاه الناس. إضافة لذلك، وبناء على اقتصاديات المقاييس، فإن

تقاسم السلطة الراسي يمكن أن يحسن كفاءة واقتصادية الكلفة وهو لا يؤدي تلقائياً إلى شمول أكثر وتميز أقل بل يمكن أن يعالج حالة عدم التوازن الإقليمي في السلطة.

في بعض الحالات، مع ذلك، يصمم تقاسم السلطة الراسي بطريقة بحيث لا يسهم بالضرورة في الحكم الرشيد. وعلى وجه الخصوص في سياقات الحكم الضعيف، تحتاج بعض المسائل إلى تمحيص عن قرب لتفادي أو لتخفيف الأثر السلبي المحتمل على الحكم الرشيد.

- في حين أنه قد يكون من المفيد أن تقوم الوحدات الإقليمية والمحلية بتحديد مؤسساتها الخاصة بها، يجب إيجاد بعض الضمانات/ المتطلبات في الحد الأدنى من أجل ضمان تلبية هذه الوحدات للمعايير الديمقراطية وأنها توفر سبل لمشاركة الجميع، نساء ورجال دون تمييز.
- يمكن أن تكون المكاتب الفرعية للوزارات المركزية والمؤسسات الإقليمية والمحلية وكذا المؤسسات التقليدية في منافسة على السلطة والموارد. أحياناً يتم إيجاد المؤسسات الإقليمية والمحلية بغية تمهيش أو استبدال المؤسسات التقليدية أو هياكل السلطة. إذا كانت هذه المؤسسات التقليدية أو هياكل السلطة مرسخة بشكل جيد، فقد تبدأ المؤسسات المستحدثة بعجز في الشرعية وتصبح كفاءة فقط إذا وجدت تسوية مؤقتة مع المؤسسات التقليدية. يجب جعل أثر المزايا الجديدة لتقاسم السلطة الراسي على هياكل الحكم الحالية، بما فيها المثالثات السياسية الموصوفة أعلاه شفافاً.
- يجب أن تتطابق السلطات و الموارد ما لم فسيكون هناك أثر سلبي على تقديم الخدمات، وستصبح آليات المساءلة غير فعالة. إضافة لذلك، لن يحدث نقل السلطات والموارد في ليلة وضحاها، بل يحتاج إلى آليات رقابة فعالة وتخطيط سليم وتنفيذ. في أفضل الحالات، تتم مناقشة قضايا التنفيذ بالفعل في مرحلة مبكرة، مثلاً أثناء عملية صياغة الدستور من أجل تيسير الانتقال نحو تقاسم رأسي أفضل للسلطة.
- بعض التنسيق والرقابة ضرورية للحكم الفعال ضمن دولة واحدة مشتركة. غير أن التنسيق والرقابة أمران قد يحدث تماس بينهما وبين مبادئ الحكم الرشيد، فمثلاً التنسيق بين الموظفين التنفيذيين في الأقاليم قد يحد من الحقوق الديمقراطية للبرلمانات الإقليمية أو مشاركة الناس. ويمكن أن تؤثر الرقابة على هياكل المساءلة عبر طغيان المساءلة من الأسفل إلى الأعلى (مساءلة المسؤولين من قبل المواطنين) على المساءلة من الأعلى إلى الأسفل (المسؤولين تحت رقابة أصحاب المصلحة المركزيين وتوجد حوافز قوية لإرضاء المركز أكثر من السكان المحليين).

هذا يحتاج إلى آليات رقابة منصوص عليها في الدستور أو القانون ولكن على الدوام توجد آليات إضافية غير مباشرة للرقابة. على سبيل المثال، إذا كانت الوحدات الإقليمية تعتمد على المنح من المركز، قد يرغب المركز في ربط هذه المنح ببعض الشروط ويحاول التأثير على سياسات الوحدات الإقليمية. وبحسب سلطات الحاكم أو المحافظ، يمكنه أو يمكنها اشتراط مساءلة من الأعلى للأسفل للمسؤولين في الإقليم. كذلك يمكن أن تؤدي هيكل الأحزاب أو هيكل السلطة الأخرى إلى تبسيط سياسات الرقابة. هذه الآليات غير المباشرة للرقابة يمكن في الواقع أن (يساء) أو يتم استخدامها لتعزيز قبضة المركز على طول البلاد.

توجد توليفة من الإجراءات المضادة فمثلاً سيكون من المهم التحديد، تحت أية شروط يمكن أن يقدم المركز منح مخصصة لغرض معين، لضمان أن تتوفر للوحدات الإقليمية درجة كبيرة من الموارد التي يستطيعون اتخاذ القرار بشأنها. أما سلطات الحاكم- إن وجد منصب كهذا- فيجب تحديدها بشكل واضح. وبالنسبة لكل المسؤولين وأعضاء المؤسسة، من المهم ليس فقط إلقاء نظرة مقربة على كيفية اختيارهم (انتخابهم) أو تعيينهم ولكن كذلك على كيفية- ومن- يحقق له إزاحتهم وكيفية ضمان استقلاليتهم ومساءلتهم.

---