

صحائف وقائع عن اللامركزية في أفريقيا: دليل مختصر

جاب دي فيسر
نيكو ستيتلر
تيناشي شيجواتا

صحائف وقائع عن اللامركزية في أفريقيا: دليل مختصر



تدرس أعداداً متزايدة من البلدان الأفريقية تمرير أو تنفيذ إصلاحات تشمل شكلاً من أشكال اللامركزية. وبالتالي هناك طلب على مواد واضحة وبسهل الوصول إليها من شأنها أن تساعد صناع القرار والخبراء والطلاب وأفراد من عامة الناس على فهم أفضل للمفاهيم والآليات المختلفة المرتبطة باللامركزية. كما يدرس عدد قليل من بلدان القارة تطبيق النظام الاتحادي أو تنفيذه، في حين تدرس بلدان أخرى كثيرة أنظمة الحكم اللامركزية أو تنفذها بالفعل. علاوةً على ذلك، وضع الاتحاد الأفريقي اللامركزية على جدول الأعمال من خلال اعتماد "الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية" في عام 2014. ونظرًا لأن جميع البلدان لديها سلطات محلية، فإن صحائف الوقائع هذه ستتركز في المقام الأول على الحكومات المحلية.

المفاهيم التي نتولى شرحها مركبة ومتعددة الأوجه وغالبًا ما تبدأ بالطرح النظري. ونهدف إلى تقديم هذه الموضوعات بطريقة يمكن توجيهها بمنطقية لمجموعة واسعة من الجماهير. على سبيل المثال، فإن مدى تمتع الحكومات المحلية بالاستقلال الذاتي وكيفية قياس هذا الاستقلال يختلف جوهرياً من بلد إلى آخر. وبالمثل، فإن الآليات التي تعتمد عليها الحكومات للإشراف على المجالس المحلية تختلف من بلد إلى آخر. هدفنا هو تحديد وشرح وتمييز المفاهيم الأساسية بطريقة ذات صلة تامة بالسياق الأفريقي.

كُتبت صحائف الوقائع هذه بواسطة البروفيسور جاب دي فيسر، والبروفيسور نيكو ستيتلر، والدكتورة تينا شي تشيجواتا، وجميعهم يعملون في معهد دولا عمر للقانون الدستوري والحكم وحقوق الإنسان (DOI) في جامعة كيب الغربية. نود أن نعرب عن امتناننا للدعم الذي قدمته مؤسسة هانس سايدل، جنوب أفريقيا، والذي جعل هذا المشروع ممكناً. نود أيضاً أن نشكر مورجان موريس الذي ساعدنا في تحرير النسخة، ولين سميت من Conversation Squared، التي تكفلت بالتخطيط والطباعة.

البروفيسور جاب دي فيسر
مدير معهد دولا عمر
نوفمبر 2020

صفحة

جدول المحتويات

2	1	اللامركزية: تعريفات المفاهيم الأساسية
5	2	الفيدرالية والاتحادات
9	3	الحكومة المحلية: العوامل والأسباب المتعلقة باللامركزية
11	4	استقلالية الحكومة المحلية
13	5	سلطات الحكومة المحلية
15	6	تمويل الحكومة المحلية
18	7	الإشراف على الحكومة المحلية
20	8	الحكومة المحلية والحكومة التعاونية
23	9	الدور الذي تلعبه السلطات التقليدية في الحكومة المحلية
26	10	الميثاق الأفريقي بشأن اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية

تعريفات المفاهيم الأساسية

هناك أشكال مختلفة من اللامركزية: الفيدرالية، ونقل السلطة، والحكم المحلي، والتفويض، واللامحورية، والقيادات التقليدية. ماذا يُقصد بذلك؟

اللامركزية

تشير اللامركزية، بمفهومها الواسع، إلى توزيع أو تفويض سلطات الدولة بعيداً عن الحكومة المركزية أو الحكومة الوطنية إلى الحكومات على المستوى دون الوطني. ومن الممكن أن يتم ذلك من خلال وضع دستور أو قانون، بشرط أن تتمتع هذه الحكومات على المستوى دون الوطني بقليل من الاستقلالية في اتخاذ القرار. اعتمد "الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية" لعام 2014 التعريف التالي للامركزية: "نقل السلطة والمسؤوليات والقدرات والموارد من المستوى الوطني إلى جميع مستويات الحكم دون الوطني" (المادة 1). لمعرفة المزيد عن هذا الميثاق، راجع صحيفة الوقائع رقم 10.

ما أهمية اللامركزية؟

الحكومات على المستوى دون الوطني:

- يمكن أن تضمن حكومة شاملة فيما يتعلق بالدين أو اللغة أو العرق أو الإثنية، ومن ثم تعزيز السلام؛
- يمكن أن تعمل على ترسيخ الديمقراطية وازدهار الديمقراطية متعددة الأحزاب؛
- يمكن أن تكون أكثر قدرة على تلبية احتياجات المجتمعات المحلية؛
- يمكن أن تعوض وتعارض إساءة استخدام السلطة من جانب الحكومة المركزية.

انظر أيضًا صحيفة الوقائع رقم 2 حول الفيدرالية والاتحادات وصحيفة الوقائع رقم 3 حول الحكومة المحلية

تشمل اللامركزية ما يلي:

1. الاتحادات التي يحمي فيها الدستور تقسيم السلطات؛
2. شكل أخف من الفيدرالية يُسمى نقل السلطة؛
3. الحكومة المحلية؛ و
4. السلطات التقليدية التي تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرار بشأن قضايا مثل أراضي المجتمعات المحلية والقانون العرفي الشخصي.

الفيدرالية

الفيدرالية هي نظام حكم يعتمد على مستويين أو أكثر من مستويات الحكومة. فهو يجمع بين عناصر "الحكم الذاتي" للحكومات الإقليمية أو المحلية، و"الحكم المشترك" من جانب الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات/المقاطعات لتولي مسؤولية البلد بأسره. ويتكون هيكلها الأساسي من:

- (1) حكومة اتحادية و(2) ولايات/مقاطعات. ولكل منها صلاحيات مستمدة من الدستور؛ ويتم انتخاب كل منها مباشرة من قبل جمهور الناخبين ويخضعون للمساءلة أمامهم؛
- تقسيم السلطات (كما في ذلك السلطات الضريبية) بين المركز والولايات/المقاطعات؛
- مشاركة الولايات/المقاطعات في البرلمان الاتحادي من خلال مجلس أو غرفة ثانية؛
- نظام العلاقات الحكومية الدولية؛
- وحماية ما ورد أعلاه في دستور أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد من طرف الحكومة الفيدرالية أو الولايات/المقاطعات، ويتم إنفاذه بواسطة سلطة قضائية مستقلة.

تحدد دساتير إثيوبيا ونيجيريا والصومال وجزر القمر على الأنظمة الفيدرالية التي تنشأ على أساسها تلك البلدان، وينعكس ذلك في أسمائها الرسمية، على سبيل المثال جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الفيدرالية. تحتوي دساتير جنوب أفريقيا وكينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية على جميع عناصر الاتحاد الفيدرالي ولكنها لا تستخدم كلمة "فدرالية".

نقل السلطة

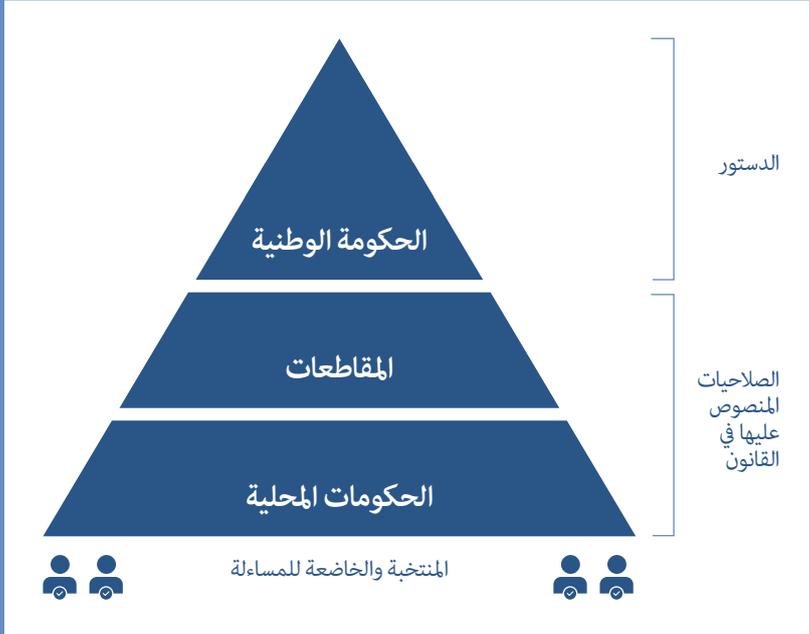
لا يوجد تعريف ثابت لنقل السلطة، على الرغم من أنه يمكن تعريفه على أنه نظام فيدرالي شديد المركزية. يصف دستور كينيا وزيمبابوي أنظمتها اللامركزية بأنها "نقل للسلطة" ولكن هناك اختلافات واضحة بينهما. على سبيل المثال، تتمتع كينيا بكل خصائص الاتحاد الفيدرالي، مثل توفير مجلس آخر في البرلمان يمثل مقاطعاتها السبعة والأربعين، والذي تم إدراج سلطاته في الدستور كذلك. وفي المقابل، لا تتمتع حكومات المقاطعات والحكومات المحلية في زيمبابوي بسلطات مدرجة في الدستور، ولا تتمتع بأي تمثيل في البرلمان الوطني.

الحكومات المحلية

تُعد الحكومات المحلية شكلاً من أشكال اللامركزية إذا استوفت شرطين أساسيين:

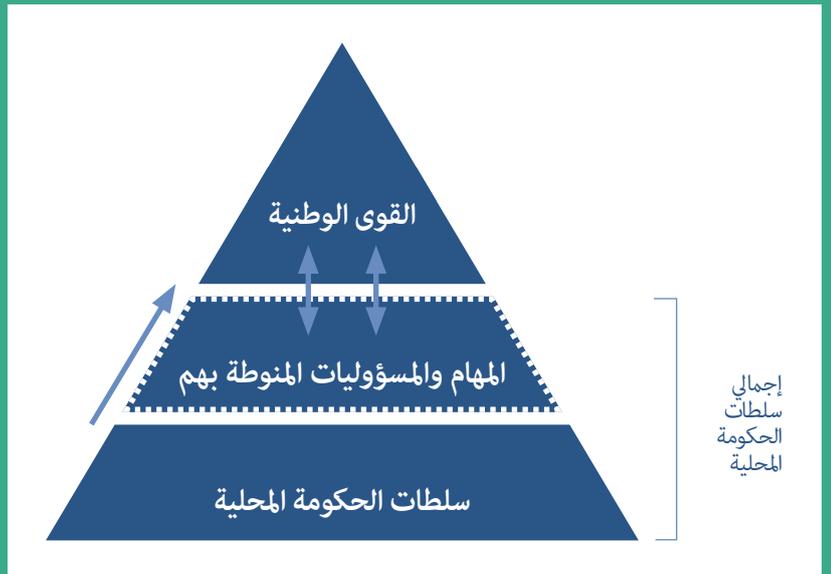
1. يجب أن يتم انتخابها بطريقة ديمقراطية. ألا تخضع المجالس المحلية التي يتم تعيين أعضائها بواسطة الحكومة المركزية، أو المجالس التي يهيمن عليها الأعضاء المعينون من الحكومة المركزية للمساءلة أمام ناخبها.
2. ويجب أن تتمتع بقدر من الاستقلالية لاتخاذ القرارات السياسية بشأن المسائل التي تهم المجتمع المحلي.

لا تتمتع الحكومات المحلية عادةً بحماية الدستور، ولكن يُشار إليها غالباً باسم "نتاج النظام الأساسي".



تفويض السلطات

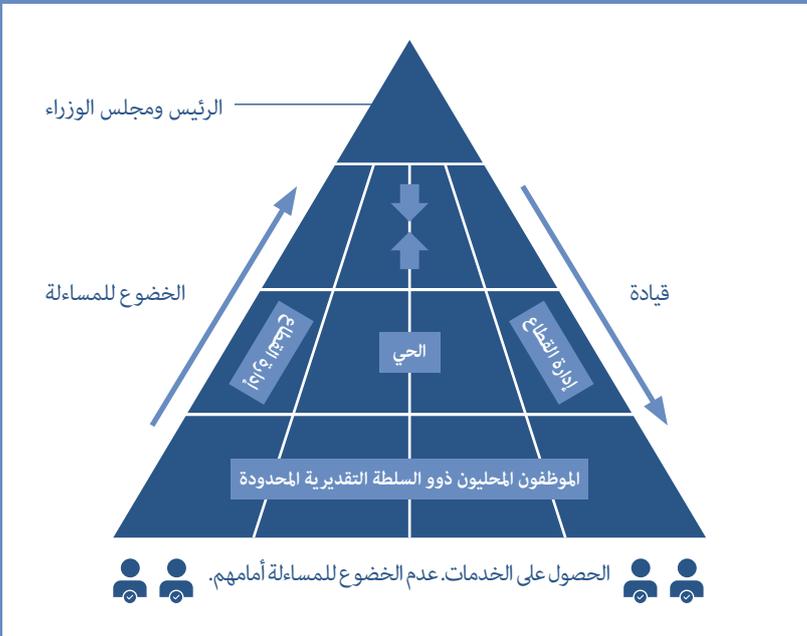
يحدث تفويض السلطات عندما تقوم حكومة وطنية بنقل بعض مسؤولياتها الخاصة إلى الحكومات على المستوى دون الوطني، والتي يجب عليها بعد ذلك ممارسة هذه السلطات تحت سيطرة وتوجيه الحكومة الوطنية. ومن ثم فإن الحكومة المحلية التي تتلقى سلطة مفوضة لتقديم الخدمة تخضع للمساءلة أمام الحكومة الوطنية وليس أمام الأشخاص الذين يتلقون الخدمة. وبما أن الحكومة الوطنية تمنح هذه المسؤولية، فيمكنها أيضاً سحبها.



اللامركزية في السلطات الوطنية

تستفيد جميع الحكومات الوطنية من بعض سلطات اتخاذ القرار ويمكنها منحها لمكاتبها الإقليمية أو المحلية. ونتيجة لهذا فإن سلطات اتخاذ القرار التي تتمتع بها الحكومة الوطنية تضعف أو تصبح غير ممرضة في مختلف أنحاء البلاد. وتخضع هذه المكاتب الإقليمية أو المحلية للمساءلة المباشرة أمام الحكومة الوطنية، وليس أمام الناخبين المحليين. ومع ذلك، يمكن للسكان استئناف قرارات المكتب المحلي أمام المكتب الوطني الرئيسي.

عدم التمركز يختلف عن اللامركزية حيث أن المكاتب الإقليمية أو المحلية التابعة لإدارة وطنية ليست حكومات على المستوى دون الوطني. ولا يتم انتخابها من طرف الناخبين المحليين، وبالتالي فلا تخضع للمساءلة أمامهم.



السلطات التقليدية

يأتي منصب السلطات التقليدية من العرف بالدرجة الأولى، ولا ينشأ عادة من الدستور أو التشريع. ومع ذلك، فإنها غالباً ما تمارس بعض سلطات الحكم. وفي العديد من البلدان الأفريقية، يتخذون قرارات نهائية فيما يتعلق بالأراضي المشتركة والقانون العرفي الشخصي.



مقدمة

يحظى عدد من البلدان في أفريقيا بدساتير فيدرالية أو من النوع الفيدرالي، على سبيل المثال إثيوبيا (1991)، وجنوب أفريقيا (1994)، ونيجيريا (1999)، إعادة إنشاء الدساتير الفيدرالية السابقة، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (2006)، والسودان (2005)؛ وكينيا (2010)؛ وجنوب السودان (2011)، والصومال (2012). وفي حالات نيجيريا وإثيوبيا والصومال فقط، تُشكل كلمة "فدرالية" جزءًا من الاسم الرسمي للبلاد، كما هو الحال في "جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الفيدرالية". تحتوي دساتير جنوب أفريقيا وكينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية على جميع عناصر الاتحاد الفيدرالي ولكنها تتجنب استخدام كلمة "فيدرالية".

في حين تتشابه الهياكل الأساسية التي تستند إليها التنظيمات الفيدرالية في هذه البلدان إلى حد كبير. وجميعها فيدراليات مركزية حيث تلعب الحكومة المركزية دورًا قويًا في تنظيم ومراقبة الحكومات على المستوى دون الوطني (SNGs)، والتي يشار إليها إما بولايات في نيجيريا، أو أقاليم في إثيوبيا، أو مقاطعات في جنوب إفريقيا، أو محافظات في كينيا.

أهداف الأنظمة السياسية الفيدرالية

الأنظمة الفيدرالية في أفريقيا لها أربعة أهداف:

تعزيز عملية صنع السلام وبناء الدولة في الدول الضعيفة. يكمن الهدف منها في توحيد البلدان أو تسوية الصراعات من خلال استيعاب الأقليات (العرقية في كثير من الأحيان) والفئات المهمشة من خلال نظام حكم شامل. وكانت هذه هي الدوافع الأساسية في حالات نيجيريا وإثيوبيا وجنوب أفريقيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وجنوب السودان والصومال.



لحد من إساءة استخدام السلطات من جانب الحكومات المركزية، والتي غالبًا ما تتركز في أيدي الرؤساء المستبدين، من خلال نقل بعض السلطات بعيدًا عن الحكومة المركزية لصالح الحكومات على المستوى دون الوطني (SNGs). وقد برز هذا الهدف بوضوح في كينيا وجنوب أفريقيا.



تعزيز التنمية من خلال إقامة علاقات وثيقة بين الحكومة والشعب لضمان أن مشاريع التنمية تعكس الأولويات الإقليمية والمحلية، وتوزيع الموارد بشكلٍ منصف في جميع أنحاء البلاد، وهي قضية رئيسية في كينيا.



تيسير الديمقراطية، وتمكين المجتمعات من التدخل المباشر في المسائل التي تهم المجتمع الإقليمي أو المحلي.



هياكل الاتحاد الفيدرالي

لتحقيق هذه الأهداف، فإن الاتحاد الفيدرالي هو نظام حكومي يتكون من مستويين أو أكثر من مستويات الحكومة، حيث تحكم الولايات (وتسمى أيضًا المناطق أو المقاطعات أو المحافظات) حكمًا ذاتيًا في مسائل محددة (الحكم الذاتي)، وتحكم جنبًا إلى جنب مع الحكومة الفيدرالية في مسائل الأخرى (حكمًا مشتركًا).

أحد جوانب الفيدرالية هو أن الحكومات على المستوى دون الوطني تمارس قدرًا من الحكم الذاتي. ويتم ضمان ذلك من خلال الميزات التالية:

إنشاء مستويين للحكومة على الأقل

يجب أن ينص الدستور على مستويين على الأقل من الحكم - حكومة على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات - يتم انتخاب كل منهما مباشرة من الناخبين ويخضعان للمساءلة أمامهم. يتفاوت عدد الولايات بدرجة كبيرة: 47 محافظة في كينيا، 36 ولاية في نيجيريا، 10 أقاليم في إثيوبيا، و9 مقاطعات في جنوب أفريقيا. ومن الأهمية بمكان تحديد المعايير التي يتم من خلالها رسم حدود الدولة. وبما أن الهدف الرئيسي هو إحلال السلام من خلال مراعاة التنوع من حيث العرق واللغة والثقافة والدين، يتم اتباع ثلاثة أساليب مختلفة لرسم الحدود:

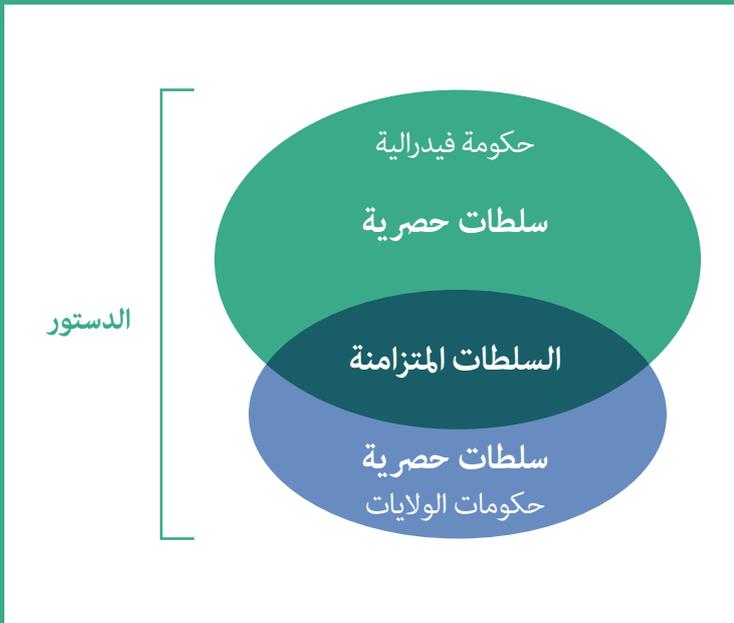
1. الاعتراف بالمجموعات الإثنية صراحة، كما هو الحال في إثيوبيا؛
2. تقسيم المجموعات الإثنية الكبيرة إلى وحدات إثنية إقليمية أصغر، كما هو الحال في نيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا؛ أو
3. استخدام الحدود الإثنية الناعمة - استيعاب المجموعات الإثنية ولكن دون جعلها المعيار الرئيسي، كما هو الحال في جنوب أفريقيا.

وفي جنوب أفريقيا ونيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا، هناك مستوى ثالث من الحكم معترف به في دساتير كل منها - الحكومة المحلية.

تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات/المقاطعات؛

العنصر الأساسي في الفيدرالية هو تقسيم السلطات في مجالات السياسة (أو الوظائف) بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات. فيما يلي ثلاثة نُهج رئيسية:

1. النهج الأول هو تقسيم مجالات السياسة بدقة بين الحكومة الفيدرالية والولايات، حيث يتمتع كل مستوى من مستويات الحكومة بسلطة حصرية على مجالات السياسة المخصصة له.
2. النهج الثاني هو الحصول على قدر كبير من السلطات المتزامنة والمتداخلة في مجال السياسة المحدد نفسه.3. في نيجيريا وكينيا وجنوب أفريقيا، تحظى الحكومات الوطنية والحكومات على المستوى دون الوطني بسلطات حصرية، فضلًا عن سلطات متزامنة يتقاسمها مستويا الحكومة.
3. وفي النهج الثالث، يتمتع كل مستوى من مستويات الحكومة بسلطات حصرية ومتزامنة.



تتولى الحكومات الفيدرالية عددًا من المهام، بما في ذلك ما يلي:
المهام المتعلقة بالأمة ككل (الشؤون الخارجية، الدفاع، العملة)؛



تتطلب تنظيمًا موحدًا في جميع أنحاء البلاد، مثل التجارة الداخلية والمعاملات التجارية.



وتتولى الولايات مهام تلبية احتياجاتها الخاصة، وبالتالي يكون أدائها على نحو أكثر ملاءمة وكفاءة على هذا المستوى. ومن الأمثلة على ذلك التعليم والصحة. عندما يكون يهتم كلا المستويين الحكوميين بتقديم خدمة معينة، مثل التعليم، فإنها عادة ما تكون وظيفة مترابطة.



السلطات الضريبية وتقسيم الإيرادات

في الفيدراليات في البلدان الأفريقية، تتولى الحكومة المركزية جمع الإيرادات بشكل رئيسي لتوزيعها على جميع مستويات الحكومة ثم يتم تقسيمها بين الولايات لضمان المساواة في تقديم الخدمات العامة إلى حد ما في جميع أنحاء البلاد. غالبًا ما تُمنح الحكومات على المستوى دون الوطني سلطات ضريبية محدودة غير كافية لتمويل أنشطتها، مما يجعلها تعتمد على التحويلات من الحكومة المركزية.

الحكم المشترك

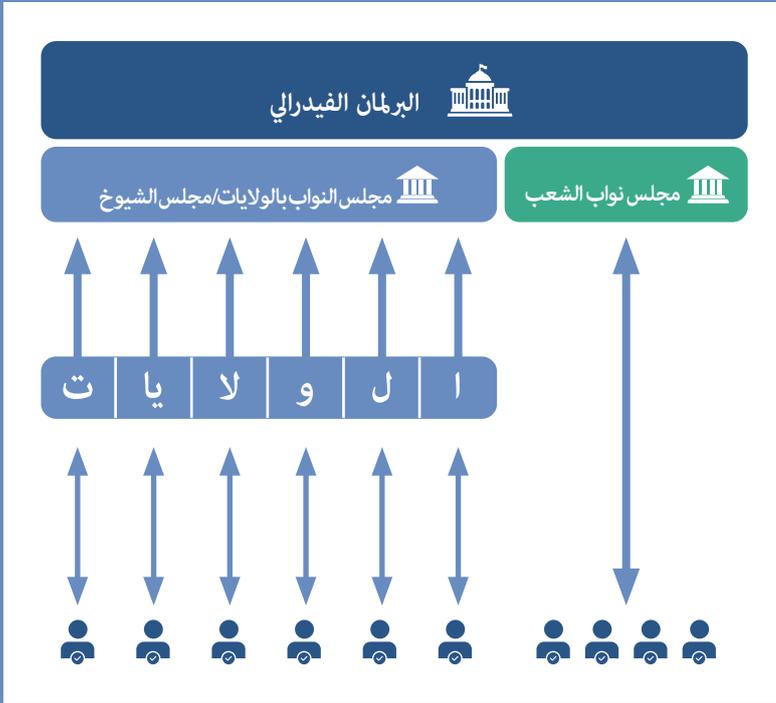
أما الجزء الثاني، الذي لا يقل أهمية عن الفيدرالية، فهو الحكم المشترك. لا تحكم الولايات مناطقها فحسب، بل تشارك أيضًا في صنع بعض القرارات الفيدرالية.

تشارك الولايات في البرلمان الفيدرالي أو الوطني من خلال مجلس ثانٍ

وتستطيع الولايات التأثير على السياسة والتشريعات الفيدرالية من خلال المشاركة في الإجراءات التشريعية الوطنية عبر التمثيل في المجلس الثاني للبرلمان الفيدرالي أو الوطني. وقد يقتصر ذلك على الأمور التي تؤثر عليها فقط، أو التي لها تأثير أوسع. إذا كانت القوانين الفيدرالية ملزمة للأقاليم، فمن الممكن أن يكون لها رأي في صياغتها. أنشأت نيجيريا وجنوب أفريقيا وكينيا منازل ثانية تمثل وحدات الحكومات على المستوى دون الوطني. يمكن انتخاب أو تعيين ممثلي وحدات الحكومات على المستوى دون الوطني مباشرة من قبل الولايات/الأقاليم/المقاطعات.

فيدراليات تنفيذية وإدارية شاملة

ينبغي للرئاسة ومجلس الوزراء والإدارة الفيدرالية أن تعكس في تكوينها التنوع الموجود في البلد بطرق مختلفة. يتطلب دستور نيجيريا، على سبيل المثال، أن تعكس الإدارة الفيدرالية "الطابع الفيدرالي" لذلك البلد من خلال توظيف أشخاص من جميع ولاياتها.



نظام تعاوون للعلاقات الحكومية الدولية

في العلاقات الحكومية الدولية بين المديرين التنفيذيين للحكومة المركزية والولايات، غالبًا ما يكون الهدف هو تشجيع التعاوون في المسائل التي تهم المجتمع بأكمله. وبالتالي فإن هذا الهدف يحد من الحكم الذاتي لكل من الحكومة الفيدرالية والحكومات على المستوى دون الوطني لأنه يجبرها على التشاور بشأن المسائل التي قد تؤثر على المستوى الآخر من الحكومة. لمزيد من التفاصيل، راجع صحيفة الوقائع رقم 8.

الدستور الأعلى تطبقه هيئة قضائية مستقلة

تستند الفيدرالية إلى دستور أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد بواسطة الحكومة الفيدرالية أو الولايات، سواء بشكل جماعي أو فردي. وبالتالي فهو يحمي تقسيم السلطات والعناصر الأخرى للفيدرالية. تعتمد جودة الدستور الأعلى على مدى إنفاذه، وهذا يتطلب محكمة مستقلة يمكنها مراجعة التشريعات وقرارات السلطة التنفيذية ضد الدستور، ويمكنها إبطال تلك التشريعات أو القرارات في حالة وجود تعارض. ومن أمثلة هذه المحاكم المحكمة العليا في نيجيريا وكينيا، والمحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا.

السلطة التنفيذية الفيدرالية



الوظائف المتزامنة والمصالح المشتركة



المسؤولون التنفيذيون في البلد

ا ل و لا يا ت

الممارسات الفيدرالية

مهما كان ما ينص عليه الدستور، تصبح البلد اتحادًا فيدراليًا فيما يتعلق بالممارسات العملية فقط عندما:

- تمارس الولايات في الواقع سلطات تشريعية وتنفيذية بصورة مستقلة؛
- تتمتع الولايات بإيرادات كافية لممارسة السلطات المخصصة لها؛
- تعمل مؤسسات الحكم المشترك وتمثل الولايات وشعوبها بفعالية؛
- تستند العلاقات الحكومية الدولية إلى المساومة المفتوحة وأن يكون التعاوون ملموسًا؛
- تكون المحاكم مستقلة ومقدورها إنفاذ الدستور الأعلى ومستعدة لذلك.

الحكومة المحلية: العوامل والأسباب المتعلقة باللامركزية

تتخذ كل بلد خياراتها المميزة فيما يتعلق باللامركزية. ومع ذلك، تشترك البلدان الأفريقية في الاعتبارات والأسس المنطقية التالية

الجانب التاريخي. غالبًا ما يكون وجود أنظمة الحكم المحلي بمثابة دليل تاريخي. على سبيل المثال، ورثت العديد من البلدان الأفريقية أنظمة الحكم المحلي من ماضيها الاستعماري. وفي كثير من الأحيان كانت هذه الأنظمة مركزية، وكانت الحكومات المحلية تؤدي فقط وظائف موكول بها إليها، بدلًا من التمتع بقدر حقيقي من الحكم الذاتي. على سبيل المثال، ورثت دول مثل أوغندا وزامبيا وزيمبابوي في البداية إدارات حكم محلي كانت موجودة خلال فترتها كمستعمرات بريطانية، ولا تزال بعض عناصرها موجودة حتى اليوم.



المطالبة بالديمقراطية المحلية. من الضروري تمكن الحكومات المحلية في بعض الأحيان بواسطة المجتمع المدني أو الحركات السياسية خلال أوقات الإصلاح الدستوري. على سبيل المثال، أدت الضغوط التي مارسها المجتمع المدني والمعارضة إلى الاعتراف بالحكومة المحلية في دستور زيمبابوي لعام 2013. ويمكن قول الشيء نفسه عن إدراج الحكومة المحلية في التعديلات الدستورية في زامبيا لعام 2016، والاعتراف بالحكومة المحلية في دستور موزمبيق لعام 2004.



الطلب على الخدمات المحلية. إن وجود سلطات محلية ذات مسؤوليات أمر شبه مؤكد، لأنه لا يمكن تقديم جميع الخدمات من الحكومة المركزية وإليها. تتمتع جميع البلدان تقريبًا بسلطات محلية تؤدي بعض الخدمات المحلية. ومع ذلك، فإن السؤال هو ما مدى السلطة التي تتمتع بها هذه الحكومات المحلية، وما إذا كانت منتخبة محليًا. ورهنًا بالإجابة، يمكن للحكومات المحلية أن تؤدي فقط المهام الموكول إليها تنفيذها نيابة عن الحكومة المركزية، وليس ككيانات لامركزية بالكامل (انظر صحيفة الوقائع رقم 1).



حل النزاعات. تقوم البلدان الخارجة لتوها من الصراعات أحيانًا بتعزيز حكوماتها المحلية من أجل إعطاء المجموعات الإثنية أو الدينية أو الثقافية أو الإقليمية أو السياسية طابعًا إقليميًا أو محليًا. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، يمكّن الدستور المجموعات الإثنية من إنشاء حكوماتها المحلية.



هناك أيضًا أسباب عامة تعزز اللامركزية في الحكومة المحلية أو تفتت روحها:

تعزيز فعالية الإنفاق العام. الأشخاص الذين يعيشون في مناطق مختلفة لديهم احتياجات مختلفة. قد يحتاج مجتمع ما إلى المزيد من الطرق، بينما يفضل مجتمع آخر عيادات تقدم خدمات أفضل. إن منح الحكومات المحلية القدرة على الاختيار قد يؤدي إلى تحسين المواءمة بين ما يريده الناس والأمور التي تنفق الحكومات عليها الأموال.



الإبداع والابتكار. تقوم الحكومات بانتظام بتصميم برامج ووضع سياسات جديدة. وعندما تنجح سياسة جديدة فإنهم يواصلون تطبيقها. إذا لم تجدي نفعًا، فإنهم يتخلون عنها. في نظام الحكم المركزي، عندما تجرب الحكومة الوطنية شيئًا جديدًا، غالبًا ما تشارك البلد بأكملها في التجربة، وبالتالي فإن البلد بأكملها إما تفشل أو تنجح. وهذا يختلف عن اللامركزية: حيث يمكن للسلطة المحلية تجربة برنامج أو سياسة جديدة، وإذا فشلت، يتم احتواء الفشل. ولكن إذا نجحت هذه الفكرة، فيوسع الحكومات المحلية الأخرى أن تتعلم منها وأن تحذو حذوها.



المساءلة الديمقراطية. إن تمكين الحكومات المحلية يمكن أن يؤدي إلى تحسين الديمقراطية. غالبًا ما يكون من الأسهل على المواطنين التعرف على المسؤولين والسياسيين المحليين والتواصل معهم ومطالبتهم بتحمل مسؤولية قراراتهم، مقارنة بمحاسبة المسؤولين والسياسيين في الحكومة الوطنية. ينبغي أن يكون المسؤولين المحليين على صلة وثيقة بمواطني الحكومة المحلية مقارنة بالمسؤولين والسياسيين في الحكومة الوطنية.





التسامح مع التنوع السياسي. إذا تم انتخاب الحكومات المحلية على المستوى المحلي، فمن الممكن أن يحكم السلطة المحلية حزب (أو ائتلاف) مختلف عن الحزب المسؤول على المستوى الوطني. وقد كان هذا هو الحال، على سبيل المثال، في جنوب أفريقيا وزيمبابوي حيث كانت المراكز العمرانية مثل كيب تاون في جنوب أفريقيا، وهراري وبولاوليو في زيمبابوي تحكمها أحزاب معارضة للحكومة المركزية. وستتطلب اللامركزية أن يقبل الطرفان هذه النتائج المحتملة. بل الأكثر من ذلك، سيتطلب الأمر منهما العمل معًا. وإذا تمت إدارة هذه العملية على نحو جيد، فمن الممكن أن تسهم في تحقيق قدر أكبر من التسامح السياسي.

تعلم السياسة. يمكن للحكومات المحلية المخولة أن تعمل بمثابة "مدارس" للقيادة السياسية. يمكن للسياسيين أن يتعلموا فن السياسة على المستوى المحلي قبل الانتقال إلى المناصب الإقليمية أو الوطنية.



الحجج التي تساق ضد اللامركزية

ومع ذلك، هناك أيضًا سلبيات ومخاطر حول اللامركزية:

عدم المساواة بين الأقاليم الجغرافية. ومن الممكن أن تؤدي الحكومات المحلية القوية إلى تفاقم عدم المساواة بين الأقاليم الجغرافية، ولا سيما إذا كانت تعتمد على التمويل المحلي. إذا كانت إحدى المحليات فقيرة جدًا، فإنها تتلقى خدمات سيئة لأن الحكومة المحلية لا تستطيع جمع الكثير من الأموال من المواطنين المحليين. في المقابل، من المرجح أن تستفيد المنطقة الأكثر ثراءً من خدمات أفضل لأن الحكومة المحلية يمكنها جمع المزيد من الأموال من مواطنيها. راجع صحيفة الوقائع رقم 8 حول كيفية التغلب على ذلك.



المقياس الاقتصادي. إن ممارسة الوظائف محليًا لا تبدو منطقية دائمًا. قد يؤدي ذلك إلى ازدواجية غير ضرورية. على سبيل المثال، هل تحتاج كل مدينة إلى خدمة الإسعاف الخاصة بها؟



المصالح الإقليمية أو الوطنية. ومن الممكن أن يؤدي الإفراط في إضفاء الطابع المحلي على السلطة إلى دفع الحكومات المحلية إلى السعي لتحقيق مصالحها الشخصية فقط على حساب المصالح الإقليمية أو الوطنية. على سبيل المثال، إذا فرضت الحكومات المحلية ضرائب غير منتظمة أو اقترضت دون حسيب أو رقيب، فقد يسهم ذلك في التضخم أو الإضرار باستقرار الاقتصاد الكلي.



لا تعتبر أي من هذه المزايا أو السلبيات حاسمة في حد ذاتها. ولا بد من مراعاتها جميعًا ووزنها، ومن ثم ستحدد الظروف المحلية أفضل النتائج. ولكن أي نظام للامركزية لابد أن يستفيد من المزايا ويقلل من التأثيرات السلبية. وهذا يتطلب تصميمًا دقيقًا وتعديلاً مستمرًا.

استقلالية الحكومة المحلية

4

مقدمة

يمكن تعريف الحكم الذاتي المحلي على أنه المدى الذي تتمتع فيه الحكومات المحلية بسلطة تقديرية في الاضطلاع بالتزاماتها. ولا يمكن أن يفهم على الإطلاق أنه حرية مطلقة للحكومات المحلية في اتخاذ القرارات التي ترنوا إليها. ويختلف مدى هذا الحكم الذاتي من بلد إلى آخر. فيما يلي ميزات مهمة لتقييم درجة الحكم الذاتي المحلي:

هل تحظى وحدات الحكم المحلي بالحماية، ولا سيما حدودها؟ هل يحمي الدستور (أو أي قانون أعلى (آخر) حدود الحكومات المحلية؟ هل هناك قواعد تمنع الحكومة الوطنية من تغيير الحدود بصورة تعسفية، أو دمج أو إلغاء الحكومات المحلية؟ وكانت جنوب أفريقيا البلد الأكثر وضوحًا في هذا الصدد، حيث أنشأت مجلس تعيين حدود البلديات يتولى مهمة تحديد الحدود، ويضمن الدستور استقلاله.



هل تم تحديد السلطات المحلية وحمايتها؟ هل يحدد الدستور (أو قانون أعلى آخر) سلطات الحكم المحلي؟ هناك بعدين وهما:



أ. هل الشؤون والمسؤوليات المحلية محددة في الدستور؟ على سبيل المثال، يحتوي دستور زامبيا على قائمة بشؤون الحكومة المحلية الحصرية. أم أن هناك سلطة عامة غير محددة للتعامل مع الشؤون المحلية؟ على سبيل المثال، تنص المادة 189 من دستور أوغندا على السلطات الوطنية وتخصص جميع السلطات المتبقية للحكومة المحلية. بوجه عام، كلها كانت السلطات أكثر تحديدًا، كلها كانت استقلالية الحكومة المحلية أقوى وأكثر أمانًا.

ب. هل يُسمح للحكومات المحلية بتبني سياسات أو لوائح محلية فيما يتعلق بهذه الأمور؟ إذا لم يُسمح لها بذلك، فهذا يعني أنها تطبق فقط القوانين الوطنية أو الإقليمية، مما يقلل من استقلاليتها. على سبيل المثال، تنص المادة 134 من الدستور التونسي على أن الجماعات المحلية تتمتع "بالسلطة التنظيمية في إطار ممارسة ولاياتها".

هل يحظى الحكم المحلي بالحماية؟ هل يذكر الدستور (أو أي قانون أعلى آخر) الحكومة المحلية و/أو يطلب من البرلمان إنشاء نظام حكم محلي؟ هل سيكون الأمر "غير قانوني" أو "غير دستوري" إذا لم يكن هناك نظام للحكم المحلي؟ يوجد لدى العديد من الدول الأفريقية مثل هذه الأحكام العامة في دساتيرها. على سبيل المثال، يطلب القسم 106 (1) من دستور ليسوتو من برلمان البلد إنشاء سلطات محلية.



هل قيادة الحكومات المحلية منتخبة محليًا؟ هل يتمتع الناخبون في السلطة المحلية بفرص منتظمة لانتخاب القيادة السياسية لتلك الحكومة المحلية، أي المجلس و/أو السلطة التنفيذية المحلية؟ أم أن هذه القيادة المحلية يتم تعيينها ممن هم أعلى منهم درجة وظيفيًا، على سبيل المثال من طرف الرئيس أو الوزير الوطني؟ إذا كانت القيادة السياسية المحلية تتألف من سياسيين معينين من قبل الحكومة المركزية أو تُهيمن عليهم، فسيخضعون للمساءلة أمام الحكومة المركزية وليس أمام الناخبين المحليين. الأمر الذي يحد من استقلالية تلك الحكومة المحلية. هناك اختلافات لا تُعد ولا تحصى حول هذا المبدأ في جميع أنحاء القارة. في جنوب أفريقيا، يتم انتخاب جميع السياسيين المحليين محليًا. وفي مصر، يتم تعيين القيادة التنفيذية للحكومات المحلية بواسطة محافظي الأقاليم أو رؤيس الوزراء. وبطبيعة الحال، يجب أن تكون الانتخابات المحلية حرة ونزيهة، ولكن من المهم أيضًا أن يتم إجراؤها بانتظام. خذ ملاوي على سبيل المثال: فقد أجرت أول انتخابات للحكومة المحلية في عام 2000، ولكن جرى تعليق المجالس بعد ذلك من عام 2004 حتى عام 2014.



هل تستطيع الحكومات المحلية التصرف في الإيرادات المحلية؟ كلما زاد اعتماد الحكومات المحلية على المنح المقدمة من الحكومة المركزية، كلما أصبحت خاضعة للمساءلة أمام الحكومة المركزية وتقلص استقلالها. ولا توجد سلطة محلية مكتفية ذاتيًا بشكل كامل، والحصول على المنح أمر لا مفر منه. (انظر صحيفة الوقائع رقم 6). ومع ذلك، فإن مثل هذا التمويل يأتي غالبًا "مشروطًا". وإذا تمكنت الحكومات المحلية من فرض ضرائب معينة و/أو فرض رسوم على الخدمات، فيمكنها أن تقرر بنفسها كيفية استخدام تلك الإيرادات، وعندئذ ستكون عرضة للمساءلة أمام السكان المحليين. وهذا يعزز استقلاليتها.



هل تسيطر الحكومات المحلية على أجهزتها الإدارية؟ ولا يستطيع الساسة المحليون أن يفعلوا الكثير من دون المسؤولين. (راجع أيضًا صحيفة الوقائع رقم 7). ثمة سؤالان مهمان في هذا الصدد:



هل تستطيع الحكومة المحلية تحديد هيكلها التنظيمي؟ أم أن السلطات العليا من تحدد ذلك؟

هل تتمتع الحكومة المحلية بسلطة تعيين موظفيها؟ أو هل يتم تعيين الموظفين من جانب مؤسسات خارج الحكومة المحلية؟

هل تتمتع الحكومات المحلية بالحماية من أي تدخل في سلطاتها أو سحبها منها؟ في كثير من الأحيان، ينص القانون على أنه (1) يجوز للحكومة المركزية (أو الإقليمية) تنظيم الحكومات المحلية و(2) مراقبة وتقييم أدائها. وفي حالات الفشل الذريع أو عدم الشرعية، قد تتم إزالة السلطات أو إقالة القيادة. يلزم وضع هذه الأطر، ولكن من الممكن أيضًا إساءة استخدامها. وعليه فإن السؤال هو: هل توجد ضوابط وموازين لحماية الحكومات المحلية من مثل هذه الانتهاكات؟ (راجع أيضًا صحيفة الوقائع رقم 7).



هل تحدد الحكومات المحلية ميزانياتها الخاصة؟

لا يجوز للحكومات المحلية إنفاق الأموال إلا إذا تم التصريح بذلك في الميزانية. وتعطي الميزانية الأولوية للموارد النادرة تلبية للاحتياجات المحلية. لكن من الذي يقرر تلك الأولويات المحلية؟ هل هي الحكومة المحلية نفسها أم مستوى آخر من الحكومة؟ هل للحكومة المحلية القول الفصل في الموازنة أم أنها تحتاج إلى موافقة مسبقة من مستوى آخر من الحكومة؟ في العديد من البلدان الأفريقية، تظل استقلالية الميزانية محدودة. (انظر أيضًا صحيفة الوقائع رقم 6). ففي مصر، على سبيل المثال، يجب إرسال الميزانيات المحلية إلى الحكومة المركزية للموافقة عليها. وتنطبق القاعدة نفسها على زيمبابوي، حيث يوافق الوزير الوطني على جميع ميزانيات الحكومات المحلية.



هل يمكن للحكومات المحلية اللجوء إلى القضاء إذا تجاهلت الحكومة المركزية القوانين؟ سيتم الرد على الأسئلة من 1 إلى 8 في دستور البلد و/أو قوانين حكومتها المحلية. ولكن ماذا يحدث عندما تنتهك الحكومة الوطنية (أو الإقليمية) هذه القوانين؟ هل يمكن للحكومة (الحكومات) المحلية أن تطلب من المحكمة تحديد ما إذا كانت الحكومة الوطنية قد تصرفت بشكل قانوني؟ وإذا لم تتمكن من ذلك، فإن قوانين حماية الحكم الذاتي قد تبدو جوفاء، وستميل الحكومة الوطنية إلى خرقها من أجل مركزية السلطة. ثم هل سينظر القضاء في مثل هذه القضايا ويفصل فيها دون خوف أو محاباة؟ وهل ستنفذ الحكومة الوطنية أي أحكام صادرة ضدها؟ في جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يفصل القضاء بشكل منتظم في النزاعات حول هذه القضايا، وتقوم الحكومة دائمًا بتنفيذ قراراتها.



تتعامل كل بلد مع هذه الأسئلة بشكل مختلف، تبعًا للعوامل والاعتبارات المحلية. (انظر صحيفة الوقائع رقم 3).

مقدمة

تعتبر سلطات الحكومة المحلية مؤشراً هاماً على درجة الحكم الذاتي المحلي. فكيف يتم إذن تمكين الحكومات المحلية وحماية سلطاتها وضمانها؟

هل هناك حماية دستورية؟ وإذا كانت هناك حماية، فما طبيعتها؟



تُعد الحماية الدستورية لسلطات الحكومة المحلية سمة هامة من سمات اللامركزية.

إذا لم يتعامل الدستور مع سلطات الحكومات المحلية، فمن المرجح أن يتم تحديد هذه السلطات بموجب القانون العام، وبالتالي يمكن إزالتها أو تقليصها بسهولة.

وفيما يلي ثلاثة أمثلة شائعة لكيفية تعامل الدساتير في أفريقيا مع سلطات الحكومات المحلية.

1. تعليمات عامة للبرلمان لإصدار قانون يوفر سلطات الحكم المحلي. على سبيل المثال، تنص المادة 106 (1) من دستور ليسوتو على أن السلطات المحلية "تؤدي المهام التي قد يكلفها بها البرلمان". كما تحتوي المادة 276 من دستور زيمبابوي على تعليمات مماثلة للبرلمان. ومع ذلك، لا تضمن هذه الأنواع من الأحكام بوجه عام قدرًا كبيرًا من السلطات للحكومات المحلية، على أن يُترك الأمر للبرلمان ليقرر مدى السلطات التي تتمتع بها الحكومات المحلية.
2. حكم تمكيني عام. في بعض الأحيان، يتضمن الدستور مبدأً عامًا أو نصًا تمكينيًا عامًا. على سبيل المثال، تنص المادة 276 من دستور زيمبابوي على أن الحكومات المحلية لها "الحق في إدارة الشؤون المحلية، بمبادرة منها". وفي حين أن هذا لا يحتوي على قدر كبير من الوضوح، إلا أنه قد يضيف زخمًا إلى اللامركزية ويساعد الحكومات المحلية في المطالبة بالسلطات.
3. نظام القائمة. تتمثل الحماية الأقوى في احتواء الدستور على قائمة واحدة أو أكثر تحدد الشؤون التي تتمتع الحكومات المحلية بسلطة عليها. ومن الأمثلة على ذلك دستور جنوب أفريقيا وزامبيا. يدرج هذان الدستوران أمورًا مثل التخطيط والكهرباء والمياه وإزالة القمامة على وجه التحديد كوظائف للحكومة المحلية. وتتبنى أوغندا نهجًا متناقضًا: إذ يسرد دستورها كافة السلطات الوطنية، ويسند كل المسؤوليات الأخرى إلى الحكومات المحلية.

هل يُعد توفير سلطات الحكومة المحلية أمرًا جوهريًا ووثيق الصلة بالموضوع؟



قد تتمتع السلطات المحلية بحماية دستورية قوية وقد يلزم تحديدها، ولكن محتوى السلطات المحلية يحدد مدى أهمية الحكومة المحلية حقًا. هل تتولى مسؤولية المهام "الكبيرة"، مثل الخدمات الصحية المحلية والتعليم الابتدائي والكهرباء والمياه والطرق وما إلى ذلك؟ أم تتولى مسؤولية أمور أقل أهمية مثل ترخيص الحيوانات الأليفة والتلوث الضوضائي والمسالخ؟

هل سلطات الحكومة المحلية واضحة المعالم؟



تتمثل القاعدة الأساسية في: كلما كان القانون يحدد سلطات الحكومة المحلية بدرجة أكثر وضوحًا، كلما كانت استقلالية الحكومة المحلية أقوى. إذا كانت سلطة الحكومة المحلية تعتمد على كيفية تفسير مستويات الحكومة الأخرى لها، فغالبًا ما يتم تفسيرها بصعوبة.



هل تظل سلطات الحكومة المحلية ثابتة أم أن القانون يتوقع لها أن تزداد؟ وفي الحالة الثانية، فكيف سيحدث ذلك، وهل هناك حماية ضد ممارسة الولايات غير الممولة؟

الجانب السلبي للتعريفات الدقيقة هو أنها يمكن أن تكون جامدة ولا تسمح للحكومات المحلية بالتكيف وزيادة نفوذها. ولذا يجب أن تدعم الحكومات الوطنية نقل وظائف إضافية إلى الحكومات المحلية. وفي بعض الحالات، يتضمن الدستور قوانين تجعل ذلك إلزامياً. على سبيل المثال، تلزم المادة 156 (4) من دستور جنوب أفريقيا الحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات بمنح سلطات إضافية للبلديات، علاوة على تلك المخصصة في الدستور. بشرط أن (1) تكون الأنسب لهذه الوظيفة و(2) تتمتع بالقدرة اللازمة. تتوقع المادة 134 من الدستور التونسي أن تقوم الحكومة الوطنية بتوزيع السلطات استناداً إلى مبدأ التبعية - حيث تؤدي الحكومة المركزية تلك المهام التي لا تستطيع السلطات المحلية القيام بها بمفردها فقط.

وإذا أصبحت هذه المهام الإضافية ولايات غير ممولة (يتم فرض المهام ولكن دون التمويل اللازم لأداء هذه المهام)، فإنها يمكن أن تؤدي إلى شلل الحكومات المحلية. ولذلك، يجب وضع قوانين لضمان نقل المهام بتمويل مناسب أو سلطات لجمع الإيرادات. على سبيل المثال، تنص المادة 135 من الدستور التونسي على أن السلطات الجديدة للحكومات المحلية يجب أن تقتصر بالموارد. (انظر أيضاً صحيفة الوقائع رقم 6).



ما قواعد اللوائح التنظيمية الوطنية للشؤون المحلية؟

نادراً ما تتمتع الحكومات المحلية بالاستقلال الكامل في الأمور التي يسندها إليها الدستور أو القانون. ودائماً ما تكون ثمة قوانين وطنية يجب أن يعملوا ضمنها. على سبيل المثال، إذا قامت الحكومات المحلية بتوفير الكهرباء، فستكون هناك قوانين وطنية لتحديد رسوم الكهرباء. إذا كانت الحكومات المحلية مسؤولة عن الرعاية الصحية الوقائية، فستكون هناك قوانين وطنية بشأن معايير وبروتوكولات الرعاية الصحية. وإذا قامت الحكومات المحلية بتوفير المياه، فستكون هناك معايير وطنية لجودة المياه، وما إلى ذلك.

ولا يتعارض وجود هذه القوانين الوطنية مع استقلالية الحكومات المحلية، شريطة أن تركز على الحد الأدنى من المعايير ولا تحرم الحكومات المحلية الحق في اتخاذ خيارات السياسة المحلية.



هل تتمتع السلطات المحلية بسلطة اعتماد موازنتها الخاصة؟

لا يجوز للحكومات المحلية إنفاق الأموال إلا إذا تم التصريح بذلك في الميزانية. وتعطي الميزانية الأولوية للموارد النادرة تلبيةً للاحتياجات المحلية. لكن من الذي يقرر تلك الأولويات المحلية؟ هل هي الحكومة المحلية نفسها أم مستوى آخر من الحكومة؟ (راجع أيضاً صحيفة الوقائع رقم 4).



هل تتمتع السلطات المحلية بالقدرة على التحكم في أجهزتها الإدارية؟

لا يستطيع الساسة المحليون تحقيق الكثير إذا لم يكن هناك مسؤولون في مناصبهم ينفذون تلك القرارات. فيما يلي سؤالان مهمان:

1. هل تستطيع الحكومة المحلية تحديد هيكلها التنظيمي؟ لكي تتعامل السلطة المحلية بشكل فعال مع الظروف المحلية وتواجه التحديات المحلية، من الضروري أن تقوم بتصميم هيكلها التنظيمي الخاص. ومن خلال تصميم الهيكل التنظيمي، تقوم الحكومة المحلية بتهيئة نفسها لتنفيذ إستراتيجيتها الخاصة. ويتضمن هذا تحديد صلاحيات الدوائر البلدية، بالإضافة إلى إنشاء وحدات أعمال أو مرافق عامة منفصلة تماماً. إذا تم فرض الهيكل التنظيمي من السلطات العليا، فستتمتع البلدية باستقلالية أقل.
2. هل تتمتع الحكومة المحلية بسلطة تعيين موظفيها؟ أو هل يتم تعيين الموظفين من جانب مؤسسات خارج الحكومة المحلية؟ كلما زادت سلطات الحكومة المحلية لتعيين موظفيها، أصبحت أكثر استقلالية. يكمن الجانب السلبي لاستقلال السلطات المحلية في تعيين موظفيها في صعوبة نقل الموظفين عبر مستويات الحكومة للتصدي للثغرات في القدرات. كما يصبح من الصعب على الحكومة الوطنية مكافحة ممارسات التوظيف الفاسدة. وغالباً ما تكون هناك قوانين مختلفة لكبار الموظفين مقارنةً بصغار الموظفين. في أوغندا، على سبيل المثال، تقوم الحكومة المركزية بتعيين كبار المسؤولين الإداريين للحكومات المحلية، في حين يتم تعيين المسؤولين الآخرين من قبل لجنة الخدمات من الحكومة المحلية. وفي زامبيا، ينطبق المبدأ نفسه: تقوم لجنة الخدمات من الحكومة المحلية بتعيين رؤساء البلديات وأمناء المجالس، في حين تقوم السلطات المحلية بتعيين موظفين آخرين. في بعض الأحيان، تتمتع الحكومات المحلية بسلطة تقديرية كاملة لتعيين جميع موظفيها. على سبيل المثال، تقوم البلديات في جنوب أفريقيا بتعيين الموظفين.

تكمّن الموارد المالية في جوهر الحكومة المحلية الفعالة والمستقلة. وإذا حُرمت السلطات المحلية من التمويل الكافي، فلن تتمكن من أداء مهامها. تدور الشؤون المالية المحلية عادةً حول أربعة أمور رئيسية: (1) إيرادات السلطات المحلية؛ (2) الميزانية؛ (3) النفقات؛ (4) الضوابط الداخلية والخارجية للحيلولة دون ضعف الإدارة المالية وتصحيحها، بما في ذلك الفساد.

إيرادات السلطات المحلية



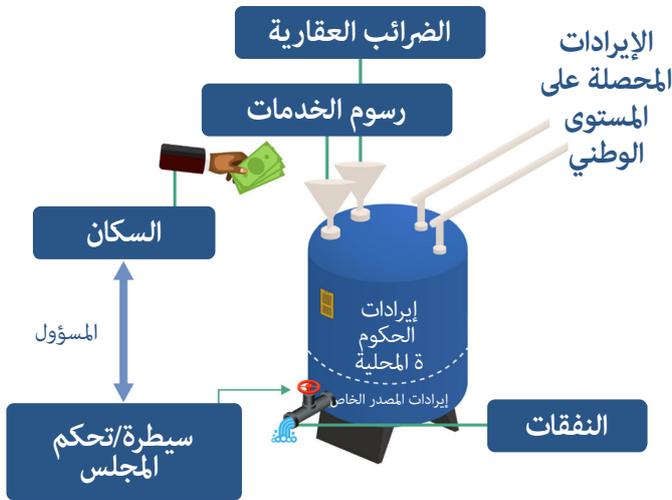
في ضوء المسؤوليات المُسندة للحكومة المحلية (انظر صحيفة الوقائع رقم 4)، فإن المبدأ الأساسي هو أن "الأموال تتبع الوظائف". تقوم السلطات المحلية بجمع الضرائب ورسوم الخدمات، وتتلقى أيضًا تحويلات من الحكومة المركزية. ومن الأفضل للسلطات المحلية أن تجمع بنفسها الإيرادات اللازمة لتمويل مهامها قدر الإمكان. وهذا يعزز الاعتماد على الذات، والذي يُعد بدوره عنصرًا أساسيًا للمساءلة والإدارة المالية الجيدة. ومع ذلك، لا تتمتع جميع السلطات المحلية بإمكانية الوصول إلى الموارد الاقتصادية نفسها التي يمكنها من خلالها جمع الإيرادات الضريبية. وفي الوقت نفسه، يحق لجميع مواطني أي بلد الحصول على مستوى مماثل من الخدمات، أو على الأقل "حد أدنى" مماثل. ومن ثم ينبغي تقاسم الإيرادات التي يتم جمعها على المستوى الوطني بين السلطات المحلية وفقًا لاحتياجات كل منها.

رفع الإيرادات الخاصة

وما أن ديمقراطية الحكومة المحلية تهدف إلى السماح للمواطنين المحليين بالتعبير عن خياراتهم المفضلة فيما يتعلق بالخدمات التي يتلقونها، فإنهم سيحملون السياسيين والإداريين المسؤولية عن الضرائب التي يدفعونها والخدمات التي طلبوها وحصلوا عليها. ولكن عندما تتلقى سلطة محلية الجزء الأكبر من إيراداتها من الحكومة المركزية، لا تخضع للمساءلة أمام المجتمع المحلي، وتحديث الخسائر وتبديد الموارد. ففي نيجيريا، على سبيل المثال، كانت السلطات المحلية، التي تتلقى كل إيراداتها تقريبًا من خلال التحويلات الفيدرالية، متهمّة في كثير من الأحيان بالإنفاق المتهور والفساد.

الضرائب العقارية هي الضريبة المحلية الأساسية المستخدمة في جميع أنحاء أفريقيا. وتشمل الضرائب الأخرى ضرائب الترفيه (على تذاكر السينما أو الرياضة، على سبيل المثال)، في حين يتم الحصول على المزيد من الإيرادات من إصدار التراخيص المختلفة، مثل تراخيص المركبات. عندما توفر السلطة المحلية الكهرباء والمياه والصرف الصحي وإزالة القمامة، فإن رسوم المستخدم مقابل هذه الخدمات يمكن أن تحقق إيرادات كبيرة. ففي جنوب أفريقيا، تقوم معظم البلديات بجمع الجزء الأكبر من دخلها من خلال رسوم استخدام الكهرباء والمياه.

إيرادات الحكومة المحلية من مصادرها الخاصة

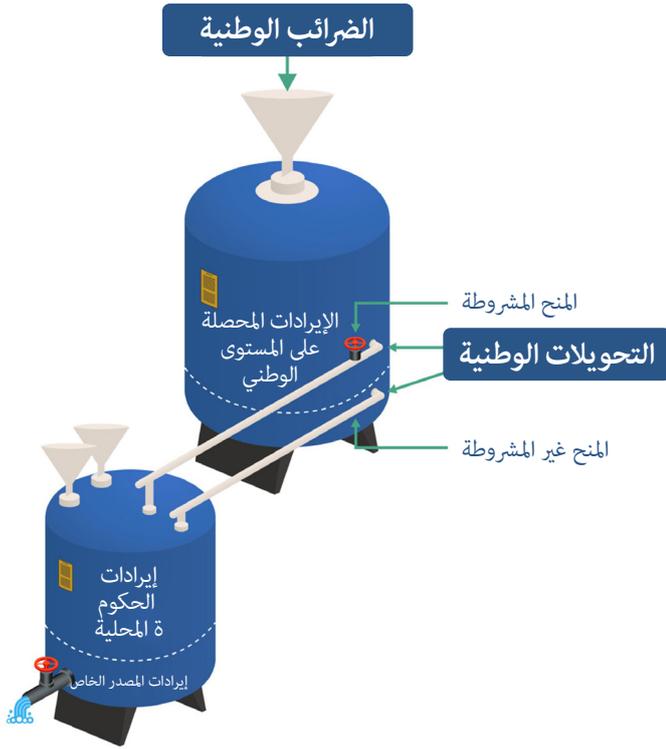


التحويلات من الحكومة المركزية

عادةً ما تكون الإيرادات التي يمكن للحكومات المحلية جمعها أقل من أن تغطي جميع نفقات الخدمات التي يجب أن تقدمها والوظائف التي يجب أن توفرها. وبالتالي، هناك فجوة كبيرة في التمويل بين الإيرادات الخاصة والتزامات النفقات، ويعتمد حجمها على حجم الإيرادات التي يمكن لكل سلطة محلية جمعها من قاعدتها الاقتصادية. ومن ثم تسد الحكومة المركزية فجوة التمويل، ما يضمن وجود حد أدنى من الخدمات التي يجب على جميع السلطات المحلية تقديمها. وقد تقدم الحكومة المركزية أيضًا منحًا مشروطة بهدف تنفيذ البرامج الوطنية، مثل بناء الطرق.

غالبًا ما يكون من الصعب اتخاذ القرار بشأن مقدار الأموال التي ينبغي تحويلها إلى جميع الحكومات المحلية، وكيفية تقسيم هذا المبلغ من المال بين الحكومات المحلية المختلفة. وفي زيمبابوي، يجب تحويل ما لا يقل عن 5 في المائة من الميزانية الوطنية إلى جميع المقاطعات ومجالس المدن الكبرى والسلطات المحلية. إن النهج المعتاد هو أن تحدد الحكومة المركزية المبلغ، وغالبًا ما يكون ذلك مع توفير بعض المعطيات حول احتياجاتها من الحكومة المحلية. إن الطريقة الأكثر إنصافًا لتوزيع التحويلات بين الحكومات المحلية تستخدم عددًا من العوامل، التي يتم جمعها في صيغة معينة. ويكفل هذا أن المبلغ الذي تحصل عليه كل سلطة محلية لا يخضع للتلاعب السياسي، بل يتم تحديده وفقًا لاحتياجاتها.

التحويلات الوطنية إلى الحكومة المحلية



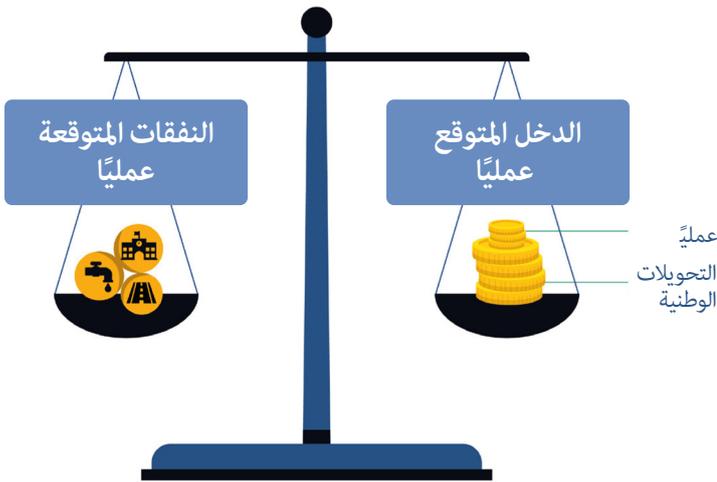
الميزانية

يعد اعتماد الميزانية السنوية من أهم القرارات التي يتخذها المجلس المنتخب للسلطة المحلية كل عام. فهو يحدد أولويات الإنفاق (أي الخدمات سيتم توفيرها وعلى أي مستوى سيتم تقديمها)، وكيفية تمويلها.

وفي بلدان مثل جنوب أفريقيا، حيث تتمتع السلطات المحلية بقدر من الحكم الذاتي، يتخذ المجلس القرار النهائي. وفي بلدان أخرى، مثل بوتسوانا، يجب أن تتم الموافقة على الميزانية من طرف الوزارة المسؤولة عن الحكومة المحلية، وهي عملية تقوض المساءلة المحلية.

بصفة عامة، لا يجوز للسلطات المحلية إدارة ميزانيات بها عجز، ما يعني أنها يجب أن تكون متوازنة وأن يتناسب دخلها المتوقع عمليًا مع نفقاتها المتوقعة والمخطط لها. لكن هذا يثير تساؤلات حول سلطات الاقتراض التي يتمتع بها المجلس: هل يستطيع اقتراض الأموال لتحقيق التوازن في الميزانية؟ وفي هذا الصدد، كثيرًا ما يجري التمييز: قد لا يتم اقتراض الأموال لتغطية النفقات الجارية، ولكن يمكن تقديم القروض لدفع تكاليف مشاريع البنية التحتية طويلة الأجل. في معظم البلدان، تضع الحكومة المركزية شروطًا صارمة للغاية بشأن الوقت الذي يجوز فيه للسلطة المحلية الاقتراض.

ميزانية متوازنة



النفقات



- في معظم البلدان الأفريقية، لا تزال آفة سوء إدارة الشؤون المالية والفساد حاضرة على الدوام، وتدور في الغالب حول قرارات الإنفاق. كيف يتم معالجة هذه المشكلة؟ يجب أن يتم إنفاق الإيرادات التي تكتسبها الحكومات بشق الأنفس وفقاً للمبادئ التالية:
- يجب أن تنفذ النفقات الميزانية. لا يجوز تكبد النفقات في غير الأغراض المحددة في الميزانية، ولا يجوز صرفها إلا على المبالغ المخصصة في الميزانية.
 - يجب أن تتبع القرارات المتعلقة بالإنفاق العملية الصحيحة، ويجب أن تمتثل للقواعد واللوائح المقررة المتعلقة بشراء السلع والخدمات على وجه الخصوص. وبالتالي قد لا تكون النفقات غير منتظمة.
 - يجب استخدام النفقات لأغراض إنتاجية؛ ومن هنا جاءت القاعدة ضد النفقات غير المثمرة وغير المبررة.
- عندما تتمتع الحكومة المحلية بقدر من الاستقلالية، يتخذ المجلس القرارات النهائية بشأن النفقات. وفي بعض البلدان، لا تتمتع الحكومات المحلية بالثقة في اتخاذ مثل هذه القرارات، ما يتطلب موافقة الحكومة المركزية على قسط هام من النفقات.

ضوابط النفقات



- المجلس المنتخب ديمقراطيًا هو الهيئة الأساسية المكلفة بضمان إدارة الشؤون المالية للسلطة المحلية على النحو المناسب. ويجب عليه التأكد من تحصيل كافة الضرائب والرسوم المستحقة؛ وأن يتم صرف النفقات وفقاً للقواعد العامة للمشتريات؛ فضلاً عن اتباع القواعد الأساسية للميزانية المتوازنة. ومع ذلك، قد تفشل هذه الهيئة في تنفيذ هذه المهمة على النحو المناسب نتيجة لافتقار المسؤولين إلى المهارات والقدرات اللازمة، أو بسبب سوء إنفاق إيرادات البلدية الناجم عن الفساد. ويمكن معالجة هذه المسألة بما يلي:
- يجب أن تتسم الموارد المالية للسلطة المحلية بالشفافية، حتى يتمكن المجتمع المدني من استجواب المجلس ومحاسبته.
 - وقد تم إنشاء مؤسسة هامة من شأنها ضمان الشفافية والمساءلة ألا وهي المراجع العام للحسابات. يقوم هذا المكتب بالتحقق مما إذا كانت الإيرادات قد تم تحصيلها وفقاً للقانون وكيفية إنفاقها. ويقدم تقاريره إلى كل من المجلس والحكومة المركزية، ويجب على كليهما التصرف بناءً على توصياته.
 - كما قد تتخذ الحكومة المركزية إجراءات تتعلق بالإشراف، على النحو المبين في صحيفة الوقائع رقم 7.
 - وقد تكون هناك أيضاً هيئات دستورية أخرى، مثل أمين المظالم أو لجنة مكافحة الفساد، التي يمكنها التحقيق في الشكاوى المتعلقة بسوء الإدارة والفساد.

الإشراف على الحكومة المحلية

7

مقدمة

تحتاج الحكومات المحلية إلى شكل من أشكال الحكم الذاتي إذا أرادت أن تكون فعالة في أداء وظائفها. ولا يقل عن ذلك أهمية الحاجة إلى مستويات أعلى من الحكومات بالإشراف على الحكومات المحلية لضمان تعزيز وحماية الأهداف المحلية والوطنية. يعد الإشراف مهمًا أيضًا للتعامل مع العزل المرتبطة غالبًا باللامركزية مثل العجز والفساد وإهدار الموارد.

من يتولى مهمة الإشراف على الحكومة المحلية؟

برزت في هذا الصدد ثلاثة اتجاهات:

- في البلدان الفيدرالية مثل إثيوبيا و نيجيريا، تخضع الحكومة المحلية لإشراف الولايات والأقاليم.
- في جنوب أفريقيا تُمثل المقاطعات المشرف الرئيسي على البلديات ولكن الحكومة الوطنية تلعب دورًا كذلك.
- في البلدان ذات النظام الحكومي الموحد، تخضع الحكومة المحلية للإشراف المباشر من جانب الحكومة المركزية.

ما الأشكال الرئيسية للإشراف؟

يتخذ الإشراف عمومًا أربعة أشكال رئيسية: اللاتحة والمراقبة والدعم والتدخل. غالبًا ما يتم إنشاء الإطار التنظيمي للحكومة المحلية بموجب دستور وأو تشريع، وفي بعض الحالات قد توفر السياسات مزيدًا من التفاصيل.

2. الدعم



قد تكشف المراقبة عن مشاكل تعيق الإدارة الفعالة من جانب السلطة المحلية، ولكنها تتجاوز قدرتها على حلها بنفسها. وقد تحتاج السلطة المحلية إلى دعم خارجي لمعالجة هذه المسائل. وفي مثل هذه الحالات، يجب على الحكومة العليا تقديم الدعم المناسب. قد يكون الدعم ضروريًا أيضًا في الظروف التي لا توجد فيها مشكلات محلية محددة. وفي هذا السياق، يتمثل الهدف في ضمان الحفاظ على المستوى اللازم من القدرات حتى تتمكن الحكومة المحلية من أداء واجباتها والتزاماتها. ويمكن أن يتخذ الدعم عدة أشكال: توفير الموارد المالية، والموارد التكنولوجية، وتدريب الموظفين، وإعارة الموظفين إلى سلطة محلية. وعلى الرغم من أنه قد يُطلب من المستويات العليا من الحكومة تقديم الدعم، فلا يعني هذا بالضرورة أنه يجب عليها الوفاء بالتزامات الحكومة المحلية، على سبيل المثال، سداد أقساط ديونها. وهذا من شأنه أن يشجع السلوك المالي غير المسؤول على حساب استقرار الاقتصاد الكلي.

1. المراقبة



بمجرد وضع الإطار التنظيمي والسياسي، يجب على الحكومات العليا مراقبة مدى امتثال الحكومات المحلية له. هناك طرق مختلفة للمراقبة: طلب تقارير منتظمة، وتدقيق البيانات المالية، وطلب معلومات محددة، وتعيين محققين.

فيما يلي مبدآن ينبغي أن يسترشد بهما آليات المراقبة:

- يجب احترام استقلالية الحكومة المحلية؛
- كما يجب ألا يطغى العبء الإداري الناجم عن الامتثال لآليات المراقبة على الحكومات المحلية ويصرف انتباهها عن صلاحيتها الأساسية المتمثلة في تقديم الخدمات.

3. التدخل



حتى لو تم تقديم الدعم، فمن الممكن أن تظل المشكلة المحلية دون حل. في مثل هذه الحالات، يمكن للحكومة العليا المعنية أن تدرس ما إذا كان عليها التدخل مباشرة لمساعدة السلطة المحلية على التعافي. ومع ذلك، فإن سلطة المستويات العليا من الحكومة للتدخل لا ينبغي بالضرورة أن تكون مرتبطة بتوفير الدعم اللازم مسبقاً. في حالات الطوارئ، يكون التدخل مبرراً حتى عندما لا تقدم الحكومة العليا شكلاً من أشكال الدعم.

المبادئ التوجيهية لتدابير التدخل

التدخل هو الشكل الأكثر شمولاً للإشراف.

وينطوي على سلطة عليا تعمل أو تتخذ قرارات نيابة عن سلطة محلية.

ومن ثم، ينبغي أن يمارس في ظل شروط محدودة للغاية ومنصوص عليها بوضوح، ويجب أن يخضع أيضاً للرقابة.

كما يجب أن تكون إجراءات التدخل مؤقتة وتصحيحية بطبيعتها، حتى تستأنف السلطة المحلية مهامها في أسرع وقت ممكن.

هناك عدة أشكال للتدخل ولكن أكثرها شيوعاً حسب ترتيب انتهاكها لمعايير الحكم الذاتي المحلي هي:

(أ) سلطة إصدار التوجيهات إلى السلطة المحلية،

(ب) تولي المسؤولية المحلية، و

(ج) صلاحية تعليق و/أو إقالة المجلس المنتخب.



في العديد من البلدان، تأخذ التدخلات شكل توجيهات يتم إصدارها إلى السلطة المحلية، والتي توضح بالتفصيل المشكلة والإجراء (الإجراءات) المتوقع لمعالجتها. عندما تفشل الهيئة المعنية في الامتثال لهذه التوجيهات و/أو تواصل الفشل في تقديم وظيفة ما، فغالباً ما يتم تمكين الحكومة العليا للاضطلاع بأداء الالتزام أو الوظيفة المحلية ذات الصلة. على سبيل المثال، إذا فشلت السلطة المحلية في توفير المياه الصالحة للشرب، يتسنى للحكومة العليا أن تتولى توفير المياه حتى يصبح بإمكان الحكومة المحلية القيام بهذه المهمة. وعليه ينبغي أن تكون هناك آليات رقابية لمنع الحكومة العليا من تجاوز هذه السلطة أو إساءة استخدامها. على سبيل المثال، في أوغندا، لا يجوز للرئيس أن يتولى السلطة التنفيذية والتشريعية لمجلس المقاطعة إلا بعد الحصول على موافقة ثلثي البرلمان. كما أن آليات الرقابة هذه ضرورية لضبط احتمال إساءة استخدام سلطة التدخل.



في العديد من المقاطعات، ينص القانون على قيام الحكومة العليا بتعليق و/أو إقالة مجلس منتخب في ظل ظروف معينة. وهذا الشكل من التدخل هو الأكثر شمولاً لأنه يمكن الحكومة العليا من تجاوز الإرادة الديمقراطية للشعب. فهو يخاطب جوهر الديمقراطية المحلية، وبالتالي، ينبغي ممارسته في ظل ظروف محدودة للغاية، خاصة عندما يكون المجلس نفسه هو سبب المشكلة. عادةً ما يتم تعيين مسؤول أو لجنة من المسؤولين لتحل محل المجلس حتى يتم انتخاب عضو جديد. هناك عدد من الآليات المعمول بها في بلدان مختلفة لضمان عدم تقييد الديمقراطية على المستوى المحلي على نحو غير مبرر.

ففي زيمبابوي، على سبيل المثال، ينص الدستور على دواعي إقالة أعضاء المجالس من مناصبهم، ولا يمكن تنفيذ هذا الفصل إلا من قبل هيئة مستقلة. في جنوب أفريقيا، يجب أن تتم الموافقة على إزالة المجلس من قبل المجلس الثاني في البرلمان والوزير الوطني المسؤول عن الحكومة المحلية.



باختصار، الإشراف على الحكومة المحلية أمر لا مناص منه. ولكن مثل هذه السلطات الإشرافية لا بد أن تكون منظمة ومحدودة حتى لا يؤدي سوء استخدامها إلى تقويض استقلال الحكومة المحلية. ويعتمد هذا مرة أخرى، على جملة أمور منها وجود سلطة قضائية مستقلة واحترام سيادة القانون من أجل حماية استقلالية الحكومات المحلية بشكل فعال.

الحكومة المحلية والحكومة التعاونية

8

ما الداعي لتشكيل حكومة تعاونية؟



يتم تعريف نظام الحكم اللامركزي على أنه نظام يتكون من مستويين أو أكثر من مستويات الحكومة، ولكل مستوى سلطات على وظائف ومسؤوليات متفاوتة.

وتشارك الحكومات المختلفة ضمن مستوى واحد (مثل السلطات المحلية المختلفة) أو الحكومات عبر مستويين أو أكثر، في جهود مشتركة وفردية لتلبية احتياجات المواطنين واختياراتهم المفضلة. وعليهم أن يعملوا معاً بشأن المسائل محل الاهتمام المشترك لضمان قيام الحكومة برمتها بتنفيذ صلاحياتها. ومن ثم، فإن العلاقات السليمة داخل مستوى واحد من الحكومة وبين مختلف مستويات الحكومة أمر حاسم للحكم بفعالية؛ وستتطور هذه الأمور عندما تتعاون الحكومات بدلاً من التنافس بين بعضها البعض.

ما المقصود بالحكومة التعاونية؟



يمكن تمييز التعاون عن الإشراف. من خلال الإشراف، تقوم الحكومة المركزية بتوجيه الحكومة المحلية إلى ما يجب فعله (انظر صحيفة الوقائع رقم 7). ومن ناحية أخرى، فإن الحكومة التعاونية هي حيث يعتبر مستويي الحكومة متساويين، ويناقشا المسائل محل الاهتمام المشترك. ويمكنهما اتخاذ قرارات مشتركة من خلال توافق الآراء والتشاور. تسترشد الحكومة التعاونية بمجموعة أساسية من المبادئ. وينص دستور جنوب أفريقيا على ذلك على النحو التالي - يجب على جميع دوائر الحكومة "التعاون مع بعضها البعض بثقة متبادلة وحسن نية من خلال:

- تعزيز العلاقات الودية؛
- مساعدة ودعم بعضها البعض؛
- إبلاغ بعضها البعض والتشاور بشأن المسائل محل الاهتمام المشترك؛
- تنسيق أعمالها وتشريعاتها مع بعضها البعض؛
- الالتزام بالإجراءات المتفق عليها؛
- تجنب الإجراءات القانونية ضد بعضها البعض." (القسم 41)

من الأطراف المشاركة في الحكومة التعاونية؟

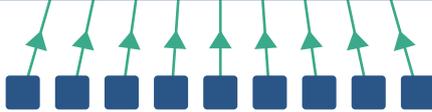
أ. الحكومة المحلية كمجموعة من خلال الحكومة المحلية المنظمة

تتفاعل الحكومات المحلية في بلد ما بصورة أفضل مع حكوماتها المركزية كمجموعة من خلال هياكل الحكومة المحلية المنظمة. لقد تم إنشاء أشكال مختلفة من الجمعيات لتمثيل مصالح السلطات المحلية. عادةً ما تكون الجمعيات ذات طابع تطوعي. في بعض البلدان توجد أكثر من جمعية واحدة، بينما في بلدان أخرى توجد هيئة واحدة لجميع السلطات المحلية. غالباً ما يؤدي وجود أكثر من جمعية إلى تجزئة صوت الحكومة المحلية.

هيئة حكومية محلية منظمة



انتخاب ممثلين



السلطات المحلية

تتعاون الحكومة المحلية المنظمة مع الحكومة المركزية في المسائل التي تؤثر على السلطات المحلية: بما في ذلك القوانين واللوائح والسياسات والشؤون المالية وترسيم الحدود المحلية. كما أنها تشارك في المبادرات التي تسعى إلى تطوير قدرات أعضائها، مثل برامج التدريب. تعمل الحكومة المحلية المنظمة أيضاً على تعزيز التعاون بين أعضائها وكذلك مع الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك السلطات المحلية من البلدان الأخرى.

وفي حين تلعب الحكومة المحلية المنظمة دوراً هاماً، فإن معظم الجمعيات في القارة ضعيفة من ناحية المؤسسات وليست في وضع يسمح لها بتمثيل صوت السلطات المحلية بشكل فعال. ويرجع ذلك جزئياً إلى عدم الاعتراف الدستوري و/أو التشريعي. لا تمتلك الجمعيات في كثير من الأحيان الموارد الكافية لأن معظمها يعتمد على رسوم الأعضاء في عملياتها.

ب) المشاركة في الحكومة التعاونية كسلطات محلية فردية

تشارك السلطات المحلية أيضاً في الحكومة التعاونية بشكل فردي. وخلافاً للسلطات المحلية الصغيرة، فإن العديد من المدن الكبرى لديها القدرة على التعامل مباشرة مع الحكومة المركزية ووكالاتها. وتتمتع هذه المدن الكبرى بأهمية إستراتيجية بالنسبة للبلد، وبالتالي فهي تحظى في كثير من الأحيان بتأييد من جانب الحكومات المركزية، وهو ما لا تحظى به عادةً السلطات المحلية الصغيرة.

كيف تشارك الحكومة المحلية في الحكومة التعاونية؟

تشارك السلطات المحلية في الحكومة التعاونية بطرق رسمية وطرق أقل اتساماً بالطابع الرسمي. وموجب القانون أضفت جنوب أفريقيا الطابع الرسمي على نطاق واسع على مشاركة السلطات المحلية في الحكومة التعاونية. كما يحدد الدستور مبادئ الحكومة التعاونية. ويتطلب إنشاء هياكل حكومية دولية واعتماد تشريعات لزيادة المحتوى المقدم للحكومة التعاونية. تنص التشريعات على إنشاء العديد من المنصات الرسمية حيث تشارك مستويات مختلفة من الحكومة في المسائل محل الاهتمام المشترك.

كما أدرجت زيمبابوي وزامبيا المبادئ الأساسية للحكومة التعاونية في دستوريهما. وفي معظم البلدان الأفريقية الأخرى، تعتبر الحكومة التعاونية عملية غير رسمية إلى حد كبير أو غائبة تمامًا.

ما آليات الحكومة التعاونية؟

هناك عدد من الآليات التي تم وضعها لتعزيز الحكومة التعاونية. بوجه عام، تشارك السلطات المحلية في الحكومة التعاونية بأربع طرق رئيسية:

أ. أشكال الاستشارة التنفيذية

غالبًا ما تقوم السلطة التنفيذية للحكومة بإنشاء منصات للتشاور مع الحكومة المحلية بشأن المسائل محل الاهتمام المشترك.

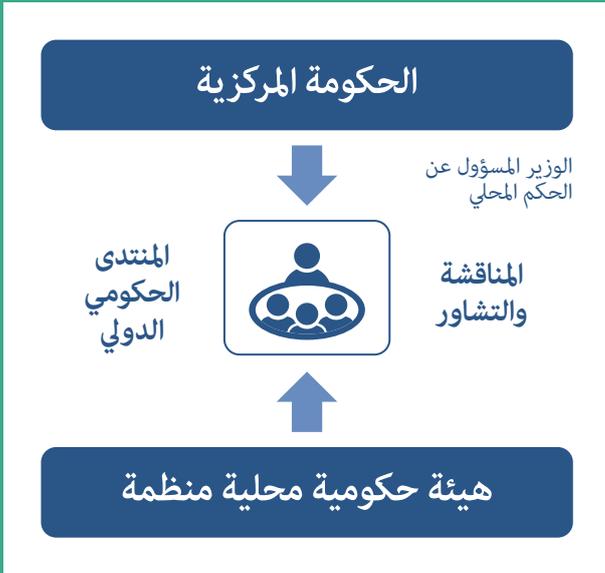
بعض هذه المنصات مخصصة لمجالات سياسية محددة، على سبيل المثال الأمور المتعلقة بالتمويل والمياه والنقل والصحة.

بينما تتعامل منصات أخرى مع الحكومة المحلية بشكل عام.

وتستخدم السلطات المحلية هذه المنصات للتأثير على عملية صنع القرار على المستوى الوطني، بما في ذلك ما يتعلق بأمور مثل تقاسم الإيرادات المجمعة على المستوى الوطني عبر مستويات الحكومة.

ب) الهيئات التشريعية

في بعض الأحيان، تكون هناك فرص للحكومة المحلية المنظمة للتأثير على عملية صنع القوانين على المستوى الوطني. في جنوب أفريقيا، تتمتع الحكومة المحلية المنظمة بمقعد لا يحق له التصويت في المجلس الثاني للبرلمان. علاوةً على ذلك، لا يجوز تمرير التشريعات التي تؤثر على الحكومة المحلية دون استشارة الحكومة المحلية المنظمة. وفي بلدان أخرى، تتم دعوة الحكومات المحلية المنظمة، حسب كل حالة على حدة، لتقديم مدخلات وتعليقات على مسودة التشريع.



ج) الاتفاقيات بين مستويات الحكومات وبين السلطات المحلية

هناك وسيلة أخرى لتعزيز الحكومة التعاونية تتخذ شكل الاتفاقيات بين مستويات الحكومة وبين السلطات المحلية. وتهدف هذه الاتفاقيات إلى تسهيل التنسيق بين الوظائف الحكومية على نحو أفضل وتوفير سبل لحل النزاعات المحتملة بين الحكومات على مختلف المستويات.

د) الدور الذي تلعبه الوزارة الوطنية المسؤولة عن الحكومة المحلية

تمتلك معظم البلدان وزارة أو وكالة وطنية مسؤولة عن الحكومة المحلية. وغالبًا ما يتم تكليف هذه الوزارة بتسهيل مشاركة الحكومة المحلية في الحكومة التعاونية. في بعض البلدان، يوجد لدى هذه الوزارة مسؤولون في مناصب على مستويات الحكومة على صعيد الإقليم/المقاطعة والصعيد المحلي لتنسيق استجابة الحكومة المركزية تجاه السلطات المحلية، والعكس صحيح.

ممارسات الحكومة التعاونية



من الناحية العملية، لا تشارك السلطات المحلية عادةً في الحكومة التعاونية على قدم المساواة مع المستويات الحكومية الأخرى. وذلك بغض النظر عن كيفية هيكلية البلد، سواء كانت فيدرالية أو شبه فيدرالية أو ذات نظام حكومي الموحد. غالبًا ما تكون العلاقة مع الحكومة المحلية علاقة هرمية تنازلية إلى حد كبير ويتم تحديدها من خلال الهدف الرئيسي، وهو ضمان التنفيذ الفعال للقوانين والسياسات الوطنية على المستوى المحلي. وكثيرًا ما تجعل البيئة السياسية من الصعب تعزيز ثقافة الاحترام المتبادل والتسامح والمساواة وتبادل المعلومات والتشاور والشفافية بين جميع مستويات الحكومة.

الدور الذي تلعبه السلطات التقليدية في الحكومة المحلية

9

مقدمة

تتمتع جميع البلدان في أفريقيا تقريباً بسلطات تقليدية بشكل أو بآخر. ومن الهياكل الأكثر شيوعاً مؤسسة القيادة التقليدية، حسب ترتيب القوة والسلطة، الملوك والرؤساء والزعماء ورؤساء القرى. ونظراً للطريقة التي يتم تنظيمها بها، فإن السلطات التقليدية هي الشكل الأكثر إلحاحاً للحكم في العديد من المناطق الريفية في القارة. حيث تقوم تلك السلطات بأدوار مثل:

- تخصيص/إدارة الأراضي؛
- حل النزاعات؛
- الحفاظ على البيئة؛ و
- تعزيز الثقافة والتراث والحفاظ عليهما.

مثل هذه الوظائف، يميل الزعماء التقليديون إلى التفاعل مع المواطنين في المناطق الريفية أكثر من مؤسسات الدولة الحديثة. وبالتالي، فإن تعريف اللامركزية في السياق الأفريقي غالباً ما يتضمن الاعتراف بالدور الذي تلعبه على مستوى الحكومة المحلية.

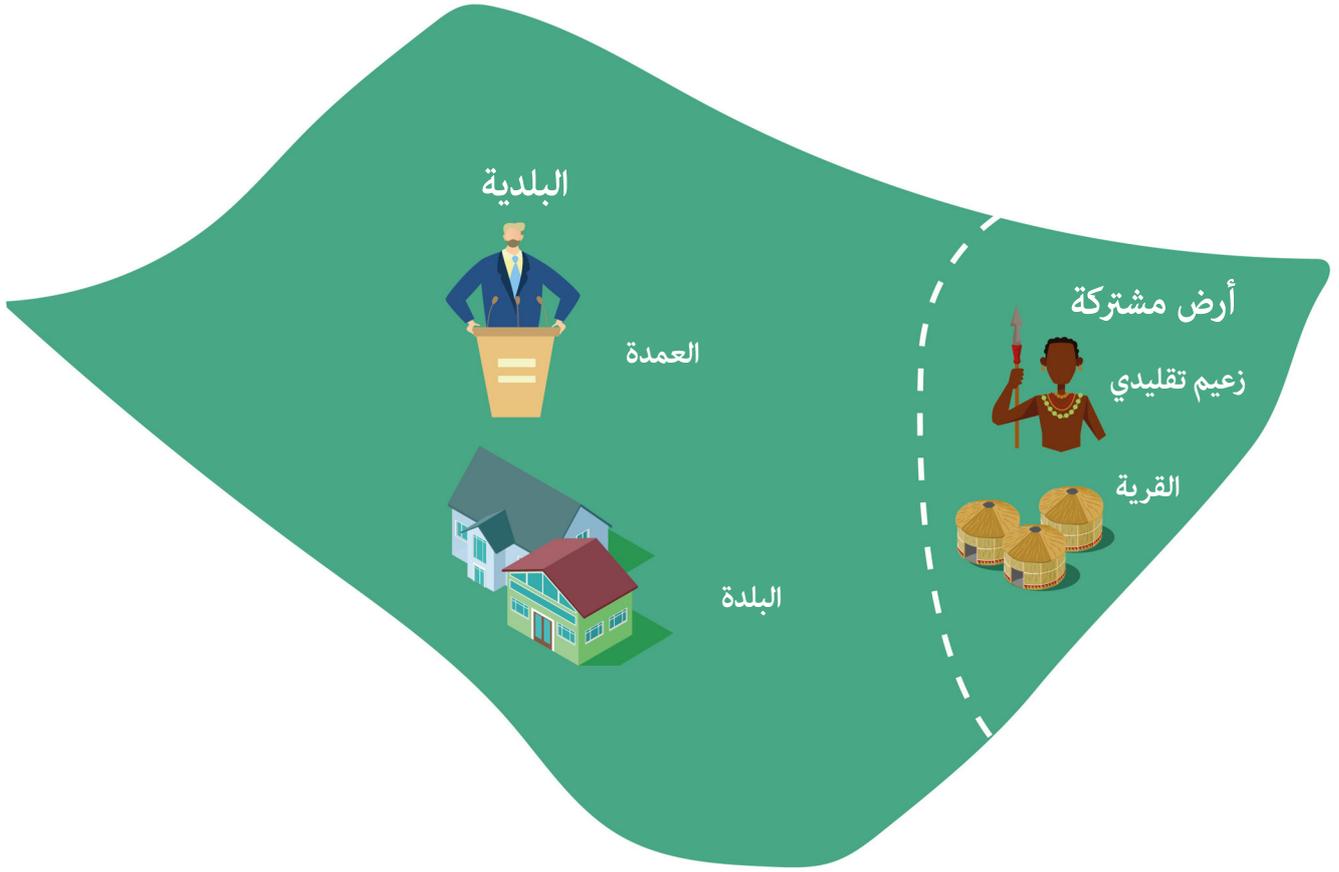
السلطات التقليدية خلال الحكم الاستعماري

وفي أفريقيا، تحولت السلطات التقليدية أثناء الانتقال من مؤسسات الدولة التقليدية إلى مؤسسات الدولة الحديثة وبعد ذلك. قبل الاستعمار، كانت السلطات التقليدية هي هيكل الحكم الوحيد. ومع مجيء الأنظمة الاستعمارية، تغيرت أدوارها وتنوعت بين الأقاليم. أثناء إنشاء مؤسسات الدولة الحديثة، حكمت الإمبراطوريات الاستعمارية الأراضي المحتلة بطرق مختلفة. على سبيل المثال، اعتمد البريطانيون الحكم غير المباشر في بلدان مثل نيجيريا. وشمل ذلك استخدام السلطات التقليدية لحكم المجتمعات المحلية. ومن ناحية أخرى، اعتمد الفرنسيون الحكم المباشر في بلدان مثل السنغال.

حيث قامت الأنظمة الاستعمارية بتعديل مؤسسة القيادة التقليدية وإفسادها. وخوفاً من فقدان السلطة وأو شراء الأنظمة الاستعمارية، نفذت العديد من السلطات التقليدية سياسات القوى الاستعمارية. ونتيجة لذلك، لم تعد بعض السلطات التقليدية تتمتع بدعم مجتمعاتها عندما حصلت البلدان على الاستقلال. وقد استاءوا بصورة خاصة من حركات التحرير، التي اتهمتهم بالعمل مع الأنظمة الاستعمارية لقمع السكان السود. وهذا يفسر لماذا اختارت حركات التحرير، مثل الاتحاد الوطني الإفريقي الزيمبابوي - الجبهة الوطنية (ZANU-PF)، وجبهة فريليمو في موزمبيق، والتي اكتسبت السلطة السياسية بعد الاستقلال، واختارت في البداية تهميش السلطات التقليدية في البلدان.

الزعماء التقليديون اليوم

ظلت السلطات التقليدية قوية وذات صلة، خاصة في ظل غياب الدولة الرسمية. وبالتالي فهي بمثابة مراكز سلطة بديلة في العديد من المناطق الريفية. وقد أجبر هذا الوضع غير المريح العديد من الحكومات على جلبهم إلى طاولة الحكم.



ويظل مدى توافق السلطات التقليدية مع المعايير الديمقراطية الحديثة موضوعاً للنقاش في جميع أنحاء القارة. ويُمثل تعرض تلك السلطات للفساد والميل إلى الاستبداد، فضلاً عن استمرار التهميش الذي تعاني منه المرأة بعض أوجه القلق. ومع ذلك، ما تزال السلطات التقليدية تحظى بالاحترام والتأييد في أجزاء كثيرة من القارة، وقد احتفظت بقدر كبير من الشرعية لأنها تؤدي وظائف الحكم الرئيسية في غياب الدولة الحديثة. وبالتالي، يمكنها أن تلعب دوراً في التنمية وتعزيز السلام، خاصةً في المناطق الريفية. وتستوجب هذه الاعتبارات الاعتراف بها واستيعابها داخل الهياكل الحكومية. لكن السؤال عن كيفية تطبيق ذلك يظل موضوعاً شائكاً.

الاعتراف بالسلطات التقليدية والدور المنوط بها

استوعبت البلدان الدور المنوط بالسلطات التقليدية بشكل مختلف. ففي زامبيا، يتم الاعتراف بالقيادة التقليدية في الدستور، الذي يمنح الزعماء التقليديين أيضاً سلطات التصويت في المجالس المحلية. وفي زيمبابوي، يتم الاعتراف بدورها في الدستور ويعمل مجموعة منتقاة من الزعماء التقليديين كأعضاء بحكم مناصبهم في المجالس المحلية دون أن يتمتعوا بسلطات التصويت. وقد تم اعتماد نهج مماثل في جنوب أفريقيا.



وسواء تم الاعتراف بأدوارهم رسمياً أم لا، فإن الزعماء التقليديين غالباً ما يواصلون العمل كحلقة وصل مهمة بين البلد، ولا سيما الحكومة المحلية، والمواطنين. فتلك السلطات تقدم خدمات مثل حل النزاعات وإدارة الأراضي وتنسيق مواجهة الكوارث الطبيعية والتصدي لها، وهو ما تفشل الدولة الحديثة في كثير من الأحيان في تحقيقه بسبب قدرتها المحدودة. باختصار، في غياب الدولة، يصبحون هم الدولة فعلياً.





ثمة تنافس عميق على السلطة والموارد في العديد من المقاطعات بين الحكومات المحلية الرسمية والسلطات التقليدية. وقد يكون تخصيص الأراضي وإدارتها هو محور الخلاف الرئيسي. وهذا غالبًا ما يكون نتيجة لعدم وجود تمييز واضح للمسؤوليات بين الهيكلين (الحكومات المحلية الرسمية والسلطات التقليدية). إن غياب الآليات التي من شأنها أن تضمن تعاون الهيكلين يمكن أن يكون سببًا للصراع. ومع ذلك، في بعض الأحيان لا تشعر الحكومات المحلية الرسمية ولا الزعماء التقليديون بالارتياح لوجود "منافس" في اختصاص كل منهم. كما يتقاتل الزعماء التقليديون فيما بينهم من أجل الأرض في سعيهم إلى زيادة نطاق نفوذهم.

إن الزعماء التقليديين هم حاملو الثقافة والتقاليد، ويمكن ممارسة هذا الدور بفعالية أكبر إذا كانوا محايدين سياسيًا. غير أن العديد من الزعماء التقليديين يدعمون علنًا قضية بعض الأحزاب السياسية، ولا سيما الأحزاب الحاكمة في ذلك الوقت. وشأنها شأن أسلافها الاستعماريين، لا تتردد الأنظمة الحاكمة في إفساد القيادات التقليدية واستخدامها لتحقيق أهداف سياسية.

ومما لا شك فيه أن هناك العديد من التحديات المرتبطة بالسلطات التقليدية. ومع ذلك، لا يمكن التخلص من أشكال الحكم التقليدية بالتمني، نظرًا لأهميتها المستمرة في أفريقيا في العصر الحديث. لقد كانت السلطات التقليدية موجودة منذ آلاف السنين ومن المرجح بقاءها لفترة طويلة في المستقبل. وبالتالي، من المهم أن تتضمن قوانين وسياسات اللامركزية سبلاً لاستيعاب الزعماء التقليديين - خاصة على المستوى المحلي - للمساهمة في خدمة المجتمعات المحلية.

الميثاق الأفريقي بشأن اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية

10

مقدمة

اعتمد الاتحاد الأفريقي "الميثاق الأفريقي لقيم ومبادئ اللامركزية والحكم المحلي والتنمية المحلية" في عام 2014. ويعد الميثاق من الجهود الملموسة الأولى للاتحاد الأفريقي لتعزيز أنظمة الحكم اللامركزية في القارة. فهو يوفر إطارًا للحكم المحلي، الذي يتعين على أطراف الميثاق تنفيذه في بلدانهم.



ويُعد الميثاق استجابة للعديد من المشاكل المرتبطة بالحكومة المركزية في أفريقيا، مثل سوء تقديم الخدمات، وإدارة الحكومة غير الخاضعة للمساءلة وغير المتجاوبة. ويهدف الميثاق إلى تحسين سبل عيش الناس في القارة من خلال اللامركزية الفعالة. تتوقف قدرة الميثاق على تحقيق هذا الهدف على ثلاثة عوامل:



1. توقيع أعضاء الاتحاد الأفريقي عليه والتصديق عليه (أي اعتماد قانون وطني لتحويل محتوى الميثاق إلى قانون محلي)
2. التنفيذ الفعال لاحقًا من جانب البلدان الأعضاء
3. طبيعة إطار اللامركزية.

كما هو الحال مع معظم الاتفاقيات الدولية، ستكون الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي ملزمة قانونًا بالميثاق بمجرد التصديق عليه. اعتبارًا من نهاية عام 2019، وقعت 17 دولة فقط من الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي البالغ عددها 55 دولة على الميثاق، في حين صدقت عليه ست دول أخرى فقط.

17/55

ما أوجه القوة والضعف في الميثاق؟

الحكومة المحلية الديمقراطية



يتضمن الميثاق عدة أحكام واعدة تسعى إلى تعزيز الحكم المحلي الديمقراطي. ويتطلب ذلك أن تُدار الحكومات المحلية بواسطة مجالس وهيئات تنفيذية منتخبة ديمقراطيًا. كما أنه يوجه الحكومات المركزية إلى سن تشريعات تُقر بحق المجتمعات المحلية في المشاركة في الحكم المحلي وواجبها نحوه.

وجود الحكومة المحلية



يتطلب الميثاق أن تُقر الدول الأعضاء مؤسسة الحكومة المحلية في التشريعات الوطنية العادية، بدلاً من الدساتير الوطنية. لذا فهو لا يوفر حماية قوية لوجود مؤسسة الحكومات المحلية (انظر أيضًا صحيفتي الوقائع رقم 4 ورقم 5). غير أنه يوفر، ضمن جملة أمور أخرى، حماية سليمة لوجود حكومات محلية من الأفراد من خلال اشتراط التشاور مع هذه الحكومات المحلية قبل حلها أو دمجها أو تغيير حدودها. (انظر صحيفتي الوقائع رقم 4).

السلطات والمهام



يتيح الميثاق للدول الأعضاء حرية التصرف في تحديد سلطات الحكومات المحلية. وبالتالي فإن بعض البلدان الأعضاء قد لا تعمل على تطبيق اللامركزية في المهام التي تُشكل أهمية كبيرة لتفويض التنمية للحكومات المحلية، حتى بعد التصديق عليها. ومع ذلك، بمجرد أن تتخذ الحكومة المركزية قرارًا بإضفاء اللامركزية على السلطات والمهام، يشترط الميثاق أن تكون كاملة وحصرية، ما يدل على وجود عنصر من عناصر سلطات اتخاذ القرار النهائي.

التحويلات الحكومية الدولية



يقدم الميثاق إطاراً سليماً فيما يتعلق بتحويل الأموال من الحكومة المركزية إلى الحكومة المحلية في مجملها، وكذلك إلى كل سلطة محلية. وينص على أنه يجب تحويل نسبة مئوية من الإيرادات التي يتم جمعها على المستوى الوطني إلى الحكومات المحلية. كما ينص أيضاً على أن المنح المشروطة وغير المشروطة يجب أن تتماشى مع مبادئ الاستدامة والكفاية والشفافية والثبات.

رفع الإيرادات



يقر الميثاق بأهمية قيام الحكومات المحلية بجمع جزء كبير من إيراداتها بنفسها، الأمر الذي يتطلب تطبيق اللامركزية في السلطات الضريبية. ومع ذلك، فلم يذكر أنواع الضرائب أو معدلات الضرائب التي يمكن للحكومات فرضها، والتي تؤثر على مقدار الإيرادات التي يمكن للحكومات المحلية جمعها. كما يتطلب الميثاق أن تسمح الدول الأعضاء للحكومات المحلية باقتراض الأموال، وإن كان ذلك بطريقة مسؤولة. وأخيراً، يشجع الميثاق على اعتماد أساليب أخرى لجمع الإيرادات اللازمة للتنمية الاقتصادية المحلية، مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الاستقلال المالي



يتطلب الميثاق أن تقوم الحكومات المركزية بسن تشريعات تمنح السلطات المحلية "المسؤولية الكاملة لإدارة الموارد المالية على المستوى المحلي" - المادة 16 (5) (أ). ورغم الاعتراف بدور الحكومات المركزية في الإشراف على إنفاق الإيرادات على المستوى المحلي، فإن الميثاق ينص على ضرورة ممارسة هذا الدور دون تقويض الاستقلال المالي المحلي.

الموارد الطبيعية



يكلف الميثاق الحكومات المركزية بوضع آليات تضمن استفادة المجتمعات من استغلال الموارد الطبيعية المحلية. ويتعين على الحكومات المركزية بدورها إعادة توزيع هذه العائدات بصورة عادلة عبر الحكومات والمجتمعات المحلية.

الاستقلال الإداري



يوجه الميثاق الدول الأعضاء إلى منح الحكومات المحلية السلطة على إدارتها، بما في ذلك تعيين الموظفين وترقيتهم وفصلهم عن العمل (انظر صحائف الوقائع رقم 4 ورقم 5).

الإشراف على الحكومة المحلية



يتطلب الميثاق أن تُشرف الحكومة المركزية على الشؤون المالية للحكومات المحلية، وعلى إنشاء آليات لمراقبة امتثال الحكومة المحلية وأدائها لواجباتها المالية. ويعترف بأشكال الدعم المختلفة التي ينبغي تقديمها للسلطات المحلية: المالية والإدارية والتكنولوجية. كما يتم تشجيع الحكومات المركزية على تعزيز قدرات الحكومات المحلية من خلال أشكال مختلفة من برامج بناء القدرات. وفي حين يُعد نظام المراقبة والدعم الذي ينص عليه الميثاق نظاماً تصاعدياً، فإن نظام التدخل الوطني في الحكومة المحلية ليس كذلك. ولا يذكر الميثاق صراحةً الحاجة إلى تنظيم أو تقييد سلطات التدخل التي تتمتع بها الحكومات العليا في الحكومات المحلية. كما أنه لا يدعو إلى إنشاء آليات رقابية عند تفعيل سلطات التدخل هذه. يُشكل هذا الإغفال خطراً على الحكم الذاتي المحلي، كما هو محدد في صحيفة الوقائع رقم 4.

التعاون الحكومي الدولي:



يقدم الميثاق إطاراً للتعاون الحكومي الدولي لضمان وجود حكومات محلية ناجحة وقادرة على الاستمرار. ويُقر بحاجة الحكومات العليا (المركزية والإقليمية)، ضمن جملة أمور أخرى، إلى التشاور مع الحكومات المحلية بشأن المسائل التي تؤثر عليها. كما يتم الإقرار بحق الحكومات المحلية في تكوين الجمعيات، فضلاً عن ضرورة قيام الحكومات المركزية بدعم هذه الجمعيات.

الزعماء التقليديون



كما هو موضح في صحيفة الوقائع رقم 9، ما زال الزعماء التقليديون يُثقلون أهمية كبيرة في أجزاء كثيرة من أفريقيا. ولسوء الحظ، فشل الميثاق في الإقرار صراحةً بدورهم أو تقديم الإرشادات بشأن علاقتهم مع الحكومات المحلية. ففي ضوء ممارسة سلطاتها، يتوجب على السلطات المحلية مراعاة الحقائق والقيم والعادات المحلية وإظهار احترامها لها – وهو ما يتضمن في السياق الأفريقي دور الزعماء التقليديين.

التنمية المحلية



يسعى الميثاق إلى تعزيز دور الحكومة المحلية في التنمية المحلية. ويتطلب الأمر من الحكومات المركزية أن تعمل بتعاون وثيق مع السلطات المحلية في تطوير الأطر التشريعية والمالية والمؤسسية التي تُيسر استثمارات أو مبادرات القطاع الخاص وتنمية المجتمع وتشجع عليها. وينص الميثاق على أن السلطات المحلية ينبغي أن تخضع للمساءلة أمام المجتمعات المحلية حول اعتماد وتنفيذ قرارات وسياسات التنمية المحلية، فضلاً عن إدارة الموارد المالية. كما يتطلب ذلك أن تقوم السلطات المحلية بوضع مبادرات تراعي مصالح الفقراء وتوجيه عناية خاصة للفئات المهمشة والضعيفة.

الخلاصة

يضع إطار الميثاق الخاص باللامركزية الحكومة المحلية في مركز تقديم الخدمات والتنمية المحلية من خلال إلزام أعضائها جميعاً من أصغر المناصب إلى أعلاها بالحكم الديمقراطي. فهو يوفر الأساس الذي يمكن أن تستند إليه اللامركزية من أجل التنمية.