4 استقلالية الحكومة المحلية

مقدمة

يمكن تعريف الحكم الذاتي المحلي على أنه المدى الذي تتمتع فيه الحكومات المحلية بسلطة تقديرية في الاضطلاع بالتزاماتها. ولا يمكن أن يُفهم 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 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 رئيس 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 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، كلما كانت السلطات أكثر تحديدًا، كلما 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".

UNIVERSITY of the WESTERN CAPE
DULLAH OMAR INSTITUTE FOR CONSTITUTIONAL LAW, GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS
Hanns Seidel Foundation
South African Research Chair in Multilevel Government, Law and Development

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 تلبيةً 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 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، وعندئذٍ 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 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).