

# 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.