5 سلطات الحكومة المحلية

مقدمة

تعتبر سلطات الحكومة المحلية مؤشرًا هامًا 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 مبدأ 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 قدرٍ كبير من الوضوح، إلا أنه قد يضفي 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 دستورا 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 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 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؟

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 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 إلزاميًا. 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 استنادًا 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 تقترن بالموارد. (انظر أيضًا صحيفة الوقائع رقم 6).

ما قواعد اللوائح التنظيمية الوطنية للشؤون المحلية؟

نادرًا ما تتمتع الحكومات المحلية بالاستقلال الكامل في الأمور التي يسندها إليها الدستور أو القانون. ودائمًا 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 أيضًا 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 تمامًا. 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. وغالبًا 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 الوطنية 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.