

تأملات مقارنة حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبرى في الأنظمة الفيدرالية

نيكو ستيلر Nico Steytler

تعتبر مستويات الحكم الثلاثة (الفيدرالي والولاية والحكم المحلي) من الأمور المشتركة بين جميع الأنظمة الفيدرالية. إلا أن موقع الحكم المحلي ودوره في هذه الأنظمة يختلف اختلافاً ملحوظاً. بعض الأنظمة الفيدرالية تعترف دستورياً بالحكم المحلي على أنه أحد مستويات الحكم وبعض الأنظمة الأخرى تعتبره من اختصاصات حكومة الولاية. وعلى أية حال، يلعب الحكم المحلي بشكل عام ومناطق المدن الكبرى بشكل خاص دوراً هاماً بصورة متزايدة في الحكم في الدول الفيدرالية.

مؤسسات الحكم المحلي

الحكم المحلي هو الاسم الجماعي الذي يطلق على المؤسسات التي لا يوجد بينها وبين الجمهور حكومات أخرى؛ وعلى الرغم من هذا العامل المشترك فإنها تختلف من حيث الحجم والعدد والغرض والتركيبة. وهناك في الهند فارق آخر بين الحكم المحلي في المناطق الريفية والحكم المحلي في المناطق الحضرية.

نجد في معظم الدول الإثني عشر التي يتناولها هذا الكتاب أعداداً كبيرة من السلطات المحلية تصل إلى الآلاف، إلا أن معظم هذه السلطات تضم أعداداً صغيرة من السكان. تقدم كل من إسبانيا وجنوب أفريقيا المثال الأكثر حدة حيث يصل عدد السكان في كل من البلدين إلى ٤٠٠ مليون نسمة إلا أن إسبانيا لديها ٨١٠ بلدية في حين يوجد في جنوب أفريقيا ٢٨٤ بلدية فقط. فيما عدا جنوب أفريقيا، نجد أن النمسا وأستراليا هما البلدان الوحيدان حيث يقل عدد البلديات عن ألف بلدية. وبسبب العدد الكبير من البلديات الصغيرة التي غالباً ما لا تستطيع تمويل نفسها بنفسها نجد أن موضوع دمج هذه البلديات وارد على جدول أعمال معظم الدول الفيدرالية ولكن بقدر ضئيل من النجاح. قد يكون الحجم الصغير جميلاً من الناحية السياسية؛ ففي النمسا نجد أن البلديات الصغيرة تتمتع بالحماية سياسياً وهناك إمكانية ل توفير الحماية الدستورية أيضاً. إن كثرة عدد البلديات يخفى الاختلافات الشاسعة بينها في أي دولة من الدول؛ حيث نجد بلديات المدن الكبيرة التي يسكنها الملايين من الناس

والمجالس البلدية الصغيرة في المناطق الريفية التي يكاد لا يصل عدد سكانها الألف نسمة. وغالباً ما يكون لحجم البلديات أهمية كبيرة، فالبلديات في المدن الكبيرة تتمنع بقدرتها على تمويل نفسها ذاتياً وتستطيع أن تنقل صوتها إلى الحكومة الفدرالية كما هو الحال في كندا، في حين نجد أن البلديات الصغيرة في سويسرا هي محظوظة من أجل أن تتعاون مع بعضها البعض لكي تستطيع أن تجد التمويل الذي يحافظ على بقائها.

أكثر أشكال الحكم المحلي شيوعاً هو البلديات التي تقدم خدمات عامة وتقوم بالعديد من الوظائف المختلفة. ثم نجد هناك مؤسسات تعمل وفق نطاق محدد كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة مثل مجالس المدارس في مناطق البلديات وسلطات المياه وسلطات النقل والمواصلات.

ثمة عامل مشترك آخر في غالبية الدول التي يتناولها هذا الكتاب وهو البلديات متعددة الطبقات - عدد من البلديات الأولية التي تقع ضمن السلطات القانونية لمحافظة ما والتي بدورها تقوم بوظائف تنسيق عامة وتقدم خدمات كبيرة. على أية حال، من الممكن أن تؤدي عملية إدارة السلطات القانونية المشتركة إلى مشكلة كما هو الحال في جنوب أفريقيا.

وهناك شكل آخر من الحكم المحلي الذي يعتبر شائعاً في الولايات المتحدة، على سبيل المثال لا الحصر، وهو "المجتمعات المغلقة" أي المجتمعات المحاطة بأسوار وأسيجة حيث تقدم معظم الخدمات التي تتطابق مع خدمات البلديات مثل تنظيف الشوارع والسلامة وإزالة النفايات والحفاظ على الحدائق العامة. تشكل هذه الحكومات المحلية الخاصة تحدياً لاستقرار وفعالية الحكومات المحلية [البلدية].

كما يتميز النظام القانوني لكل حكومة محلية بتتنوع على مستوى عال بين الولاية والأخرى في معظم الدول التي تقع فيها السلطات المحلية تحت السيطرة المباشرة للسلطات القانونية لحكومة الولاية. أما في الفدراليات الأقدم فإننا نجد أن البلديات هي من صنع قوانين الولاية وبالتالي فإن استقلاليتها تعتمد على ما تحدده هذه القوانين. إلا أن العناصر الأساسية للحكم المحلي - مراكزها ودورها - أصبحت تردد بشكل متزايد في الدساتير الفدرالية.

الاعتراف الدستوري

لا تشير الدساتير الفدرالية الأولى (في الولايات المتحدة، وسويسرا، وكندا وأستراليا) باستثناء الدستور النمساوي والدستور المكسيكي، إلى الحكم المحلي؛ وفي حالة الإشارة إليه فإنها تعتبره من اختصاص حكومة الولاية. إلا أن هذا الأمر

تغير بعد الحرب العالمية الثانية عندما أصبح الحكم المحلي جزءاً من الدساتير الفدرالية كعنصر هام للعودة إلى النظام الديمقراطي. كان الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ أول الدساتير التي تناولت هذه المسألة. أما الدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨ فعلى الرغم من تركيزه على إيجاد مجتمعات تتمتع بالحكم الذاتي إلا أنه أشار أيضاً إلى الاستقلالية المحلية. كما تميزت عودة البرازيل إلى الحكم المدني بمنح حماية واسعة النطاق للحكومات المحلية في دستور سنة ١٩٨٨. وبينما كان الحافر على ترسيخ الحكم المحلي في دستور الهند سنة ١٩٩٢ هو اعتبارات تنموية، فإن الحماية واسعة النطاق للحكم المحلي الذاتي في دستور جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦ كانت نتيجة أهداف ديمقراطية وتنموية على حد سواء. ينطبق هذا الحال أيضاً على الدستور النيجيري لسنة ١٩٩٩ الذي ترسخ فيه الحكم المحلي باعتباره أحد مستويات الحكم. ويشكل اعتراف الدستور السويسري لسنة ١٩٩٩ بالحكم المحلي، في المقابل، مجرد انعكاس لما يتم ممارسته على أرض الواقع.

على أية حال، لقد تم التعميض عن غياب الاعتراف بالحكم المحلي في الدساتير الفدرالية بتعزيز الحكم المحلي الذاتي في دساتير الولايات، حيث يتراوح هذا التعزيز بين الحماية المكثفة للحكم المحلي في الولايات المتحدة وبين الاعتراف الرمزي في أستراليا.

إلا أن الاعتراف الدستوري المكثف بالحكم المحلي كما هو الحال في الهند لم يقض على الدور المهيمن الذي تتمتع به الولاية على الحكم المحلي. ولكن الحال يختلف في البرازيل وجنوب أفريقيا حيث نجد في هذين البلدين فقط تقليصاً فعالاً للدور الرقابي والتنظيمي الذي تمارسه الولاية على الحكم المحلي.

الدور والمسؤوليات

نجد في معظم الدول، بالرغم من الاختلافات في حجم البلديات، أن سلطات ووظائف متماثلة تكون في يد الحكومة المحلية. ولكن هناك المزيد من التوجه نحو ترتيبات خاصة لمنح المدن الكبيرة المزيد من الاستقلالية. يكون تخصيص المسؤوليات من الناحية النظرية على أساس مبدأ التبعية، أما من الناحية العملية فإن الخدمات البلدية الأساسية تشمل المياه والنظافة والشوارع والأماكن العامة والسلامة، كما تشمل هذه الخدمات المدارس في بعض الدول.

كما تقوم الحكومات المحلية، إلى جانب وظائفها الذاتية، بمهام إضافية توكلها إليها الحكومات الفدرالية وحكومات الولاية. وفي ألمانيا مثلاً تتميز البلديات بطابع مختلط حيث تقوم البلديات بدور وحدات ذاتية الحكم إلا أنها تشكل المستوى الأدنى في إدارة الولاية. تشكو معظم سلطات الحكم المحلي في الدول موضع البحث من

تحويل المزيد من المسؤوليات إليها دون زيادة في التمويل. وقد أدى هذا الأمر إلى وقوع خلاف في إسبانيا مثلاً عندما قامت مجتمعات الحكم الذاتي بتعيين خدمات باهظة التكاليف للهيئات المحلية ولكنها لم تساهم إلا بشكل متواضع في نفقاتها العامة. وقد أدت أهمية هذا الموضوع إلى تعديل دستوري في ألمانيا يسمح لحكومة Lander (الولاية) بتوكيل المهام الإدارية فقط للحكومات المحلية مع تقديم التعويض المالي المناسب ل القيام بهذه المهام.

تمويل البلديات

يتراوح تمويل الحكومات المحلية ما بين الاكتفاء الذاتي إلى الاعتماد على التحويلات من حكومة الولاية أو من الحكومة الفدرالية. نجد في أستراليا وكندا وجنوب أفريقيا، مثلاً، أن الحكومات المحلية تجني أكثر من ٨٠ بالمائة من دخلها من مصادرها الخاصة، أما في الهند فنجد أن الحكومات المحلية الريفية تعتمد كليةً على تحويلات الاتحاد والولاية المرتبط معظمها ببرامج وتوجيهات حكومية. غالباً ما تأتي التحويلات من الحكومة الفدرالية مما يعطيها المبادرة في التطوير الحضري كما هو الحال، مثلاً، في البرازيل. أما الشكوى التي نسمعها في نيجيريا فهي أنه عندما يأتي معظم الدخل من التحويلات الفدرالية فإن عدم توفر الموارد الخاصة يؤدي إلى تقويض الاستقلالية المفترضة في الحكومة ذات الثلاث طبقات. وحتى في تلك الدول التي تتمتع بالاكتفاء الذاتي، عادة ما يكون هناك توزيع غير متساوٍ للمصادر بين البلديات حيث تعتمد غالبية البلديات الريفية على التحويلات بينما تستطيع المراكز الحضرية الاعتماد على إيراداتها الذاتية.

تعتبر ضريبة الممتلكات هي المصدر الأول للإيرادات الذاتية بالإضافة إلى الضرائب التجارية (في ألمانيا) ورسوم الاستعمال للخدمات المقدمة للمواطنين. هناك تذمر مشترك وهو أن البلديات تعتمد كثيراً على ضرائب الممتلكات التي لا تمكنها من تعطية احتياجاتها المتزايدة من الخدمات والبنية التحتية. أما في الولايات المتحدة فقد تراجع الاعتماد على ضريبة الممتلكات وزاد الاهتمام بضريبة المبيعات والدخل، كما أصبحت رسوم استعمال الخدمات من أكثر أنواع الإيرادات الذاتية نمواً وأهمية.

الإشراف

يعكس مدى صلاحية الإشراف التي تمارسها المستويات العليا من الحكومة مستوى استقلالية الحكم المحلي. حيث نجد في معظم الدول الوارد ذكرها في هذا المجلد أن الولاية هي التي تتمتع بسلطات الإشراف والتدخل، التي تتراوح ما بين المراجعة القضائية وحل المجالس المنتخبة ديمقراطياً. تشير قوة الإشراف المالي في جنوب

أفريقيا إلى اضمحلال في استقلالية الحكم المحلي؛ وفي المقابل، لا يسمح نظام الحكم المحلي في إسبانيا للحكومة المركزية والإقليمية إلا بالقليل من الإشراف على الحكم المحلي مما يعطي الأخير اعتماداً أكبر على العلاقات البينحكومية الفعلية.

العلاقات البينحكومية

بينما تتفاعل الحكومة المحلية من الناحية النظرية والعملية مع المستوى التالي من مستويات الحكم وهو الولاية، إلا أن هنالك ازدياداً في العلاقات المباشرة مع الحكومة الفدرالية ليس فقط من خلال المنح الفدرالية التي تتحمّل حكومات الولايات، ولكن أيضاً من خلال المشاركة في بعض هيأكل الحكم الفدرالي. وعلى الرغم من عدم وجود نص دستوري على وجود الحكم المحلي في الفدرالية الأسترالية إلا أن الحكم المحلي المنظم هو عضو في مجلس الحكومات الأسترالية الذي هو منتدى فدرالي للعلاقات البينحكومية. ونجد في المقابل، وعلى الرغم من الضغط الذي تفرضه الحكومة المحلية المنظمة في كندا من أجل الحصول على "مقعد على طاولة الحكومة"، إلا أن الحكومة الفدرالية غير راغبة في التدخل في مجالات السلطات القانونية للمقاطعات. وفي ألمانيا تسعى الحكومات المحلية من أجل الحصول على دور رسمي في التشريع الفدرالي وصوت في تقييم تأثير هذه التشريعات. أما في جنوب أفريقيا فالوضع مختلف حيث عززت هيأكل العلاقات البينحكومية الرسمية دور الحكومات المحلية كشريك رئيسي في الحكم الوطني بما في ذلك حق التحدث في المجلس الوطني للمقاطعات وهو الهيئة التشريعية العليا في البرلمان.

كما أن العلاقات البينحكومية مكتفة على المستوى الأفقي. ففي حين تقابله البلديات الضغوط عليها للاندماج، إلا أنها تتعاون سوية وفقاً لعقود تطوعية كما هو الحال في الولايات المتحدة وسويسرا.

الثقافة السياسية

يسبب طبيعة وتنظيم الحكم المحلي الذي يتراوح ما بين المدن الضخمة والبلديات الريفية الصغيرة فإن الثقافة السياسية تختلف اختلافاً كبيراً بين الدول وحتى في داخل الدولة الواحدة. تكون سياسة البلديات في الغالب لا حزبية، وهذا يعني، في كندا مثلاً، أنه لا يسمح باستخدام القنوات الحزبية للاتصال بمستويات الحكم الأخرى. وحتى عندما تلعب السياسة الحزبية دورها، فإنه يكون دون مستوى الولاية ودون المستوى الفدرالي كما هو الحال في ألمانيا. أما في النساء وجنوب أفريقيا فالوضع يختلف تماماً حيث أن البلديات منظمة وفقاً للخطوط الحزبية. وتتفاوت الهند بوضع خاص حيث يتم استخدام نظام الحصص من أجل زيادة تمثيل المرأة والفاتات المحرومة وذلك بجعل ثلث رؤساء وأعضاء البلديات من النساء.

كما أن هناك اختلافاً كبيراً في معدل المشاركة في الانتخابات المحلية حيث هناك نسبة كبيرة من المُنتخبين يشاركون في الانتخابات البلدية بالمقارنة مع الانتخابات الفدرالية وانتخابات الولاية في الهند، في حين تكون النسبة أقل من ذلك في معظم الدول الفدرالية.

مناطق المدن الكبيرة

أحد العوامل المشتركة بين الدول التي يتناولها هذا المجلد هو وجود تجمعات هائلة من السكان في مناطق المدن. ففي هذه المناطق في الدول النامية مثل البرازيل والمكسيك ونيجيريا وجنوب أفريقيا نجد أن المدن الكبيرة هي المناطق التي تشهد أكبر قدر من عدم المساواة في داخلها – فهي تتسم بالازدهار الاقتصادي وتعاني في نفس الوقت من الفقر. وحتى في كندا نجد أن المدن تشعر بالقلق بشأن تجمعات الفقر والعزلة الاجتماعية التي يعاني منها المهاجرون والسكان الأصليون. وبالتالي فإن نظام الحكم في مناطق المدن يتخد أهمية خاصة، وتبرز خمسة نماذج حكم في الدول قيد البحث.

أولاًً في أستراليا حيث تقسم المدن الكبيرة إلى بلديات عديدة صغيرة إلا أن إدارة مناطق المدن الكبرى تبقى تحت سيطرة حكومات الولايات. النموذج الثاني هو النموذج الذي يعمل على دمج عدد من السلطات المحلية في مناطق المدن في هيكل رسمي تنسيقي شامل دون الحاجة إلى التضحية بالوحدات المكونة القائمة. التعديلات على الدستور الهندي عام ١٩٩٣ هي مثال على مثل هذه الهيكلية من الحكم. ثالثاً، الصيغة غير الرسمية من النموذج السابق حيث يعمل عدد من البلديات معاً في مسائل معينة. يتم تطبيق هذا النموذج في البرازيل ولكن دون نجاح يذكر. ويظهر النموذج التعاوني السويسري وكأنه أكثر نجاحاً حيث هناك اعتراف دستوري بتجمع بلديات المدن الداخلية والبلديات المحيطة بها. النموذج الرابع هو هيكلية الحكم المحلي ذات الغرض الواحد كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تعتبر بعض القطاعات مؤسسات قائمة لغرض معين تتناول نواحي معينة من حياة المدن مثل المواصلات العامة والتحكم في التلوث وشبكات المياه والمجاري وإطفاء الحرائق. أما النموذج الأخير الأقل شيوعاً فهو دمج مناطق المدن الكبيرة في هيكل سلطة سياسية متعددة الأهداف. على أية حال لا يوجد دمج شامل لمنطقة كاملة في هيكلية بلدية واحدة.

وبسبب نمو مناطق المدن الكبرى فقد أصبح توفير الحكم الفعال لها من القضايا الرئيسية التي تواجه الحكومات المحلية. وفي ألمانيا، على سبيل المثال، يجري الحوار حول كيفية حكم مناطق المدن الكبرى، فهو من خلال العمل المشترك بين البلديات المكونة لها أم من خلال تشكيل مستوى إداري جديد منفصل قائم على

مجلس منتخب بشكل مباشر؟ وهكذا أيضاً نجد في المكسيك اهتماماً بتأسيس هيئات تنسيق في مناطق المدن الكبرى الجديدة وتعزيز القديمة منها.

الخلاصة

يعكس الاعتراف المتزايد بالحكومات المحلية كشريك كامل في الحكومة تحولاً أوسع في مفهوم الفدرالية؛ من حيث التوجه من الفدرالية الثنائية، حيث توزع الوظائف الحكومية على مستويين اثنين من الحكم (الفدرالي والولاية)، إلى حكومة متعددة المستويات، حيث يتم توزيع السلطات الحكومية واقتسامها ما بين مستويات الحكم الثلاثة. وهذا يعني أيضاً أن العلاقات البنية التي تربط بين المستويات الثلاثة من الحكومة قد أنتجت نظاماً من الحكم الفدرالي أكثر تعقيداً وأضافت متطلبات جديدة على النظام الفدرالي من حيث النظرية والممارسة.