



جنوب أفريقيا: التنمية المحلية في شراكة غير أكيدة

جاب دي فيزر Jaap de Visser

نجد، في صلب استجابة جنوب أفريقيا على معدل البطالة المرتفع، الفقر والتفاوت الكبير في الثروات، الإصرار على أن الحكومة المحلية هي المفتاح للنمو وتقديم الخدمات العامة الأساسية. نتيجة لذلك، تعمل البلديات في شراكة معقدة وسريعة التغير مع مقاطعات جنوب أفريقيا التسعة.

ينشئ الدستور ويحدد معالم تسع مقاطعات، لكل واحدة منها هيئة تشريعية إقليمية منتخبة وهيئة تنفيذية إقليمية. ويتكون النطاق المحلي للحكومة من ٢٨٣ بلدية، برئاسة مجالس بلدية منتخبة.

كانت الحكومة المحلية، قبل عام ١٩٩٤، مؤسسة خاضعة لنزوات السياسة القومية والإقليمية. كما كانت، علاوة على ذلك، عنصرية وغير شرعية. وكانت السلطات المحلية للسكان البيض بلدياتٍ بكامل هيئاتها تتكون من مناطق أعمال

مركزية محاطة بالضواحي الثرية. ولكن السلطات المحلية للملونين والهنود والسود كانت محرومة من السلطة والموارد. ولم يكن لدى سلطاتهم القانونية أي أساس ضريبي وكانوا معتمدين على الصدقات من حكومة التفرة العنصرية.

يرسي دستور ما بعد فترة التمييز العنصري لعام ١٩٩٦ بإحكام الحكومة المحلية كمجال مميز للحكومة. وهو يوفر شكلين من الحكومة المحلية، الحكومة المحلية لمناطق المدن الكبرى ذات المستوى الواحد والحكومة المحلية للمناطق الأخرى ذات المستويين. وكان المطلوب هو تقديم تدابير خاصة للحكومة المحلية للمدن الكبرى من أجل تسهيل عملية التنمية على مستوى المدينة، والتخطيط وإعادة التوزيع في المدن الكبيرة. يعرض الدستور تفويض الحكومة المحلية بسلطة تنمية واسعة تهدف إلى التعامل مع أشكال عدم المساواة التي سببتها التفرة العنصرية. وقد أصبحت الحكومة المحلية مزودة بسلطات محددة يحميها الدستور. وتستطيع الحكومات القومية والإقليمية الالتفاف حول هذه السلطات لكن يجب عليها أن تترك مساحة كافية للبلديات لاتخاذ قراراتها الخاصة بها.

تتمتع البلديات بسلطات فرض ضرائب يكفلها الدستور بالإضافة إلى الحق في "نصيب عادل" من الإيراد الناتج قومياً. وفي المتوسط، تقوم الحكومة المحلية بتحصيل حوالي ٨٥ في المئة من إيراداتها من خلال رسوم المستخدم و الضرائب المحلية. وتحصل المقاطعات على حوالي ٣,٥ في المئة من خلال إيراداتها الخاصة بها. وهذا يخلق ديناميكية هامة في العلاقة بين المقاطعات والبلديات. وتحدد منحة تقدم لغرض المساواة ومبنية على أساس معادلة معينة النصيب العادل للحكومة المحلية بينما تكمل المنح المشروطة دخل البلديات. وتكون إدارة المنح بشكل حصري تقريباً بيد الحكومة الوطنية. وقد تضاعف تقريباً الحجم الكلي لميزانية مجموع الحكومات المحلية في جنوب أفريقيا في السنوات الأربعة الماضية. وتحصل البلديات الستة لمناطق المدن الكبرى على ٥٧,٤ في المئة من ميزانية الحكومة المحلية الكلية. وتستطيع بلديات كثيرة تمويل ميزانيتها التشغيلية بإيراداتها الخاصة، لكن المشاريع الكبيرة تعتمد على تمويل الحكومة الوطنية. ويظهر الالتزام بالحكومة المحلية من خلال الزيادة المنتظمة في الحصص البيحكومية.

تتمتع الحكومات الإقليمية والوطنية على حد سواء بسلطة متابعة أداء الحكومات المحلية. وتفرض تشريعات الإدارة المالية تقديم تقارير مالية مكثفة ومنتظمة من البلديات إلى وزارات المالية القومية والإقليمية. وعندما يحدث فشل عام من قبل البلدية في مجال تنفيذ التشريعات أو ضمان الإدارة المالية الملائمة وعمليات وضع الميزانيات، فقد تتدخل المقاطعات بأن تأخذ هي بزمام الأمور، أو بحل المجلس أو حتى فرض ميزانية ما.

تسير العلاقات بينحكومية في جنوب أفريقيا وفق إطار فكري قائم على "الحكومة التعاونية". تتعامل الحكومة التعاونية مع العلاقات بينحكومية ببعديها: البعد القائم على الحكم الذاتي، والبعد المطالب بالدمج العنصري. وقد تم مؤخرا إقرار قانون لإطار علاقات بينحكومية لتوفير إطار كلي للعلاقات بينحكومية. ويؤمن هذا القانون تمثيل الحكومة المحلية في هيكلية العلاقات بينحكومية القومية والإقليمية الهامة. ويعترف بالحكومة المحلية المنظمة كصوت للحكم المحلي في عملية صنع القانون والسياسة القومية والإقليمية. ويتم تمثيل الحكومة المحلية في

لم تنجح الحكومة المحلية المنظمة، عمليا، حتى الآن في ضمان مداخلات مؤثرة في البرلمان وما زالت تواجه لتمثيل كلا من البلديات الريفية ضعيفة الموارد والدرجة الأولى للمدن الكبرى العملاقة.

الهيئة التشريعية الثانية للبرلمان (المجلس القومي للمقاطعات) بواسطة وفد لا يتمتع بحق التصويت. لم تنجح الحكومة المحلية المنظمة، عمليا، حتى الآن في ضمان مداخلات مؤثرة في البرلمان وما زالت تواجه لتمثيل كلا من البلديات الريفية ضعيفة الموارد ومناطق الدرجة الأولى للمدن الكبرى العملاقة.

تسبب التزام جنوب أفريقيا بتخفيف الديناميكا الطردية المركزية المرتبطة مع التخطيط اللامركزي في إقامة إطار طموح للتخطيط ووضع الميزانيات بينحكومية. إن البلديات مطالبة بوضع مسودة للخطط الاستراتيجية الشاملة التي تربط التخطيط

المحلي، والإقليمي والقومي معا في خطة حكومية متكاملة للمنطقة البلدية. التفسير العقلاني لذلك هو أن كل أشكال تقديم الخدمات الحكومية والتنمية تحدث ضمن السلطات القانونية البلدية.

تشير الاتجاهات الحديثة نحو تقلص استقلالية الحكم الذاتي. ويبدو تكثيف المراقبة المالية، التي تمارسها بشكل رئيسي الحكومات الإقليمية، أمرا سائدا. إضافة الى ذلك، أصبحت البلديات أكثر اعتمادا على المنح بينحكومية لتنمية البنية التحتية. إن هذه النزعة، إذا لم يتم تحويلها إلى الاتجاه المعاكس، قد تؤدي إلى إحباط إنجاز المثل العليا التي تتعلق بتحديد الأولويات المحلية.

ما يزال دور بلديات المناطق districts في نظام الحكومة المحلية ذات المستويين موضع جدل. فقد حصلت بلديات المناطق في عام ٢٠٠٠، فجأة على السلطات القانونية الخاصة بالمراكز الحضرية في محاولة لإعادة توزيع الموارد من المراكز الحضرية إلى المناطق الريفية. ومع ذلك، يبدو أن بلديات المناطق تنفق على النفوذ المالي للقيام بهذا الدور. وأحد العوامل الأخرى التي تعقد الأمور هو تقسيم الوظائف بين المستويين. ذلك أن التقسيم يقدم صورة مربكة حيث تعمل

المناطق كأطراف منسقة وهيئات تقدم الخدمات في نفس الوقت. أخيراً، تتمتع المراكز الحضرية الكبيرة بعلاقة مضطربة مع بلديات مناطقهم. إن حالة عدم التوازن الناجمة عن عملاق حضري يخضع للتنسيق من جانب بلدية منطقة صغيرة تولد أفكاراً تنادي بالتخلي عن مفهوم الحكومة المحلية ذات المستويين في هذه المناطق.

تجري هذه المناقشات على خلفية إعادة دراسة دور الحكومات الإقليمية والتي ازدادت حدة مع صعود الحكومة المحلية القوية. إن حكومات المقاطعات هي ذلك المجال من الحكم الذي يشعر معه المؤتمر الوطني الإفريقي بأقل قدر من الراحة. وسوف يبرز دور بلديات المناطق والبلديات الحضرية بشكل واضح في هذه المناقشة. ذلك إن النفوذ المالي والسياسي والاقتصادي لبلديات مناطق المدن الكبرى يساوي تقريباً نفوذ المقاطعات. وتحتاج بلديات المناطق بشكل ملح إلى إحساس جديد بالهدف والمهمة التي تقوم بها، والتي قد يجدها البعض بشكل خاطئ في مجال الحكم في المقاطعات. ستبقى حكومات المقاطعات قائمة بشكل أو آخر. ولكن قد يكون هذا الشكل والوظيفة بالتحديد خاضعان للتغيير.

تسود التناقضات علاقة الحكومات المحلية مع نظرائها من حكومات المقاطعات. فمن ناحية، تأثير حكومات المقاطعات على الحكومة المحلية قد أصبح فارغاً من أي مضمون بعد أن انتقل توزيع المنح إلى الحكومة الوطنية بدلاً من حكومة المقاطعة. ومن ناحية أخرى، بدأت وزارات المالية في المقاطعات تظهر كهيئات مراقبة مالية فعالة. وتدل المؤشرات على أن البلديات وحكومات المقاطعات أخذت تقيم علاقات قابلة للتنفيذ. ويمكن التوقع بعقلانية أن حكومات المقاطعات لا يمكن الاستغناء عنها من أجل تحقيق عملية دمج ٢٨٣ بلدية في البلد في جدول أعمال واحد للتطوير القومي.