

إعداد / توفيق الجند

السلطة المحلية والمساءلة المجتمعية في اليمن

2019
يناير

ورقة سياسات

مقدمة:

تعد السلطات المحلية في أي بلد هي السلطة الأقرب للمواطن والأكثر ارتباطا باحتياجاته ومشاكله اليومية، واليمن إحدى البلدان التي لديها تشريعات وممارسات عملية لانتخاب السلطات المحلية كممثل للمواطن في السلطة التنفيذية، وهناك قانون نافذ للسلطة المحلية ووزارة مختصة بالإدارة المحلية، وكان موضوع منح المزيد من الصلاحيات للسلطات المحلية إحدى أكثر القضايا جدلا بين السلطة والمعارضة قبل 2011.

مع دخول اليمن في تفاعلات الصراع الراهن، أصبحت السلطات المحلية إحدى أكثر أدوات ممارسة السلطة فعالية على الأرض، حيث تراجعت قبضة السلطة المركزية وتوزعت مناطق البلد بين أكثر من سلطة فعلية على مستوى المركز، وبالتالي فهي الأكثر حضورا في حياة الناس، والأقل جدلا في الوقت الراهن.



من هذا المنطلق فإن المساءلة المجتمعية في الوقت الراهن أكثر أهمية وضرورة على المستويات المحلية، وهذا ما ستناقشه هذه الورقة، التي تناقش واقع ممارسة المساءلة المجتمعية على مستوى السلطات المحلية في اليمن، استنادا إلى التشريعات المنظمة لعمل السلطات المحلية من جهة، وإلى واقع ممارسات هذه السلطات على الأرض من جهة أخرى.

اعتمدت الورقة على مقابلات مباشرة واستمارة أسئلة مفتوحة، شملت قيادات وخبراء في وزارة الإدارة المحلية، وعدد من قيادات السلطة المحلية في أمانة العاصمة، إب، وتعز، ومارب، وحضرموت، وشبوة، إضافة إلى بعض الأدبيات والتشريعات ذات العلاقة.

لقد زادت أهمية السلطات المحلية وأصبحت محط أنظار المنظمات الدولية في اليمن، كشرريك أساسي في عمليات الإغاثة ومكافحة الأوبئة، بعد تراجع قدرة السلطات المركزية على ممارسة مسؤولياتها ومهامها على الأرض، وهذا يجعلها أكثر استحقاقا لممارسة المساءلة المجتمعية وتجويد الأداء، والتقليل من ممارسات الفساد.

من جهة أخرى فإن السلطات المحلية هي عين الفاعلين الوطنيين والدوليين لمعرفة احتياجات المجتمعات المحلية، وآليات مساعدتها، والتنسيق لمساعدتها، ومبدئيا يصعب تنفيذ أي عملية تنمية/إعادة إعمار ما بعد الصراع دون تدخل مباشر وفعال من قبل السلطات المحلية، وهذا يجعل ممارسة المساءلة المجتمعية ضرورة حتمية لتجويد وتطوير أدائها.

تطور تجربة السلطات المحلية في اليمن

في جنوب اليمن تم خلال العام 1968، إصدار قانون الإدارة المحلية، وأعيد تنظيم المحافظات الست في الجنوب إلى مديريات ومراكز تتناسب مع سياسات الدولة الوليدة بعد أن كانت عبارة عن سلطنات ومشيخات شبه مستقلة، وتطور الحال من تعيين أعضاء الهيئات المحلية إلى انتخابهم شريطة انتمائهم للتنظيم الحاكم أو منظماته المحلية^(١).

مع قيام دولة الوحدة بين شطري اليمن (22 مايو 1990)، نصت المادة (118) من الدستور على تمتع الوحدات الإدارية مجالس محلية منتخبة، ثم صدر القانون رقم (52) لسنة 1991، لتنظيم الإدارة المحلية، الذي منح الوحدات الإدارية شخصية اعتبارية مستقلة، وحدد علاقة الوحدات المحلية بالسلطات المركزية، لكن هذا القانون عمليا لم يطبق على أرض الواقع، فلم تنفذ الانتخابات المحلية عمليا إلا عام 2001، وفقا للقانون رقم (4) لسنة 2000، بشأن الحكم المحلي، الذي حل محل القانون رقم (52) لسنة 1991، لكن المساءلة المجتمعية ظلت شبه مغيبة.

في انتخابات المجالس المحلية التي نفذت مرتين (2001 - 2006)، كان حزب المؤتمر الشعبي العام هو المهيمن، ما أتاح لأعضائه التحكم بالمبادرات المحلية^(٢)، وبلغ عدد المراكز المحلية التي يجري التنافس على مقاعدها في هذه الانتخابات (5620) مركزا محليا^(٣). وقد شهدت اليمن ممارسات انتخابية لاختيار محافظي المحافظات خلال العام 2008، من قبل الهيئات المحلية في كل محافظة، لكن هذه التجربة لم تتطور بل انتهت بعد نسختها التجريبية الأولى، وعاد العمل بتعيين محافظي المحافظات من قبل رئيس الجمهورية مجددا، بعد أن شكل انتخابهم نقلة نوعية في ترسيخ الممارسة الديمقراطية على المستويات المحلية.

تعاني اليمن من تشتت كبير للغاية في التجمعات السكانية، فهذه التجمعات تقارب (128 ألف) تجمع سكاني^(٤) أي أكثر من ثلاثة أضعاف قريناتها في مصر، رغم أن عدد سكان الأخيرة يتجاوز ثلاثة أضعاف سكان اليمن، وبالتالي كانت فكرة توزيع الأدوار والمستويات الإدارية ضرورة ملحة لتمتلك الدولة من ممارسة وظائفها على الأرض.

نتيجة هذا التشتت السكاني قسمت اليمن تاريخيا إلى مخاليف لتسهيل مهمة الحاكم، في ظل الدول اليمنية القديمة، مروراً بالتاريخ الإسلامي، وحتى العهد العثماني، وتقسيمها إلى مخاليف/سناجق (صنعاء، تعز، الحديدة، عسير) تحت قيادة والي اليمن^(٥)، واستمر الإمام يحيى على نفس التقسيم الإداري في شمال اليمن في مناطق سيطرته^(٦).

في جنوب اليمن توزعت البلاد إلى قرابة 23 سلطنة ومشخة في عهد الاحتلال البريطاني^(٧)، وزعتها بريطانيا إلى محميات عدن الغربية ومحميات عدن الغربية لاحقا.

بعد قيام ثورة 26 سبتمبر 1962 في شمال اليمن، اعتبرت دساتير الجمهورية العربية اليمنية المتعاقبة المحافظات اليمنية الشمالية شخصية اعتبارية وعززت الإدارة المحلية^(٨)، وكانت انتخابات مجلس الشورى شمال اليمن تقسم إلى دوائر انتخابية كل منها يمثل مديرية/ناحية واحدة حسب التقسيم الإداري يومها، ومثلت هيئات التطوير الأهلي التعاوني عام 1973 تحت شعار "الحرب ضد التخلف"، تجربة متقدمة في هذا المجال، والتي شكلت قفزة نوعية في تطوير الخدمات والبنية التحتية المحلية، حيث قامت فكرتها على التعاون التكاملي بين السكان المحليين والسلطة المحلية لتنفيذ المشاريع التنموية على مستوى كل مديرية/ناحية، وكان العمل فيها يخضع للمساءلة بقدر كبير، بحكم اشتراك الأهالي في اقتراح وتمويل وتنفيذ المشاريع التنموية والخدمية.

(١) - خلفية عامة عن الجمهورية اليمنية، http://cdf.childrendefense.org/site/DocServer/Girls_Education-Yemen.pdf?docID=٢٤٤١.
(٢) - سيد مصطفى سالم، الفتح العثماني الأول لليمن (١٥٣٨-١٦٣٥)، القاهرة، دار الأزهر للطباعة والنشر، ٤٥، ١٩٩٢، ص. ٨٦.
(٣) - دائل المطايع، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات (دراسة مقارنة)، بيروت، دار الفكر المعاصر، ط١، ١٩٨٦، ص. ٨٦.
(٤) - عبدالكريم داعر، الإدارة المحلية كآلية للوحدة الوطنية والتنمية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة النيلين بالسودان، كلية التجارة والاقتصاد، ٢٠٠٢، ص. ٤٦.
(٥) - عبدالهادي الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دمشق، دار العصر، ط١، ص. ٢٥٤.
(٦) - خالد محمد طربوش رومان، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ومدى توافقها مع متطلبات الامركزية المالية والإدارية، موقع الحوار المتمدن، نوفمبر ٢٠٠٧، <http://www.m.ahewar.org/s.asp?id=٢١١٦١٠٢>.
(٧) - أوديل جولي، التنمية المحلية والسلطة السياسية في المخا، ورقة في ندوة المجتمع المدني والمواطنة والسلطات المحلية، صنعاء، يوليو ٢٠٠٦، إصدارات المعهد الفرنسي للآثار والعلوم الاجتماعية بصنعاء، ومؤسسة فريدريش إيبيرت، دار الأماق للطباعة والنشر، صنعاء، ٢٠٠٨، ص. ٢٥٦.
(٨) - المركز الوطني للمعلومات، <https://www.yemen-nic.info/yemen/gover>

التحديات والمعوقات

أمام تطوير تجربة السلطة المحلية:

يمكن الوقوف على عدد من المعوقات التي أدت إلى عدم تطوير تجربة المجالس المحلية في اليمن بالشكل المتوقع قبل نشوب الحرب الراهنة في اليمن منذ العام 2015، منها ضعف الوعي الشعبي بالتجربة الديمقراطية، وضعف أداء أعضاء المجالس المحلية، وعمل البعض منهم وفق المصالح الشخصية، وعدم الحصول على فرص تدريبية لبناء قدرات هؤلاء الأعضاء،^(٩) إضافة إلى عدم توفر التوجهات السياسية اللازمة لتطوير هذه التجربة وترسيخ جذورها على الأرض.

ووفقا لمشروع استراتيجية الحكم المحلي، كانت الأولويات التي حددتها الاستراتيجية:

استكمال النقص في البنية الإدارية للأجهزة التنفيذية بشريا وتقنيا؛ إنشاء ما يلزم من مكاتب وفروع جديدة للأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية؛ إنشاء وتجهيزات مبان لمجمعات حكومية تستوعب أجهزة السلطة المحلية المختلفة؛ إعادة توزيع القوى البشرية بالجهاز الإدارية باتجاه تحقيق اللامركزية المالية والإدارية؛ التدريب والتأهيل لبناء القدرات على المستوى المحلي؛ مد الإصلاحات المركزية إلى المستويات المحلية، وكان يفترض تحقيق هذه الأولويات الهامة خلال الفترة (2008 - 2015)، إلا أن تنفيذ الاستراتيجية تعلق حتى الآن وانتهت الفترة الزمنية المخططة لتنفيذها نتيجة عدم الاستقرار السياسي الذي شهدتها اليمن.

إن الانتقال إلى الحكم المحلي يلزمه الكثير من الموارد غير المتاحة في الحالة اليمنية، ويلزمه استقرار الوضع العام والحكم الرشيد والإرادة السياسية والخطط الواضحة، وكان النمو السكاني المرتفع وارتفاع نسبة الأمية، وضعف جاذبية الاستثمار، وقصور بنية الحكم الجيد والبرامج التنموية المحلية ووعي المجتمعات المحلية، والافتقار إلى قاعدة بيانات دقيقة للدولة، واهتمام الدول المانحة بالجانب الأمني كأولوية، وليس بالتنمية أبرز التحديات أمام هذا الانتقال^(١٠).

(٩) - غانم محمد رميض. المجالس المحلية في اليمن. دراسة في تطور التجربة الديمقراطية.

مجلة كلية التربية الأساسية، العدد ٥١، ٢٠٠٧، ص ٥٤.

(١٠) - وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥، صنعاء، أغسطس ٢٠٠٨، ص ٢٠.

(١١) - المصدر السابق، ص ٢٨.

تحديات وفرص التشريعات الوطنية

أدخل التعديل الدستوري الذي جرى بعد حرب 1994، بنوداً جديدة تنص صراحة على التوجه نحو اللامركزية المالية والإدارية، وجعل الرقابة على الأجهزة التنفيذية في المستويات المحلية من صلاحيات المجالس المحلية في هذه المديرية.

وشكل الدستور اليمني بنص المادتين (146 - 147)، والقانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية الصادر في 9/ 2/ 2000م، وتعديلاته الصادرة بقانون رقم (18) لسنة 2008، واللائحة التنفيذية لوزارة الإدارة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (23) لسنة 2001م، التشريعات الأساسية المنظمة لعمل هيئات الوحدات الإدارية على المستوى المحلي، وطريقة قيام المجالس المحلية في المحافظات والمديرية وصلاحياتها والعلاقة بينها وبين الهيئات المركزية ومواردها المالية، وبالنسبة للقانون رقم (4) لسنة 2000 وهو أبرز التشريعات في هذا المجال، يمكن تلخيص أبرز محاوره واتجاهاته فيما يلي:

◆ منح القانون الحق لأعضاء المجلس المحلي في المحافظة بسحب الثقة من المحافظ، رغم أنه معين من رئيس الجمهورية ويحمل درجة وزير، ومنح لأعضاء مجلس المديرية حق سحب الثقة من مديرها العام أو الأمين العام للمجلس المحلي، أو أعضاء الهيئة الإدارية أو رؤساء الوحدات التنفيذية، ووضع لذلك ضوابط واضحة ومعايير قابلة للقياس، وهذه أوضح صيغ منح هذا الحق في القانون.

◆ أقر القانون قيام هيئات السلطة المحلية على أساس اللامركزية المالية والإدارية، عبر اللامركزية المحدودة التي تجمع بين التعيين لبعض أعضاء هيئات السلطة المحلية (محافظو المحافظات ومدراء المديرية)، وانتخاب القسم الأكبر منهم وهم أمناء عموم المحافظات والمديرية وباقي الأعضاء، وهذه فرصة لضمان توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار.

◆ أعطى القانون حق التمثيل المتساوي للمديرية في المجلس المحلي للمحافظة بواقع عضو واحد عن كل مديرية، إلا أن هذا التمثيل المتساوي يغفل التفاوت الكبير في عدد سكان المديرية، ويمنح المديرية قليلة السكان نفس تمثيل مديرية أخرى قد يكون سكانها أضعاف سكان الأولى، وهذا تحد يجب تجاوزه مستقبلاً.

◆ حدد هذا القانون مدة ولاية المحافظ لفترتين متتاليتين مدتها 8 سنوات في المحافظة الواحدة وغير قابلة للتجديد فيها، وهي سابقة في التشريعات اليمنية، كما حدد مدة المجالس المحلية بأربع سنوات شمسية تبدأ من أول اجتماع تعقده، وإن كان ذلك لم يترجم عملياً على الأرض، لكنه مبدأ يساعد على ممارسة المساءلة في حال مخالفته.

◆ منح هذا القانون الحصانة لعضو المجلس المحلي التي تمنع مساءلته عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات ومناقشات المجلس، وهذا امتياز إيجابي لهؤلاء الأعضاء يشجعهم على إبداء آرائهم دون خوف.

أمام هذا السقف المرتفع نسبياً للقانون، فإن اللائحة التنفيذية لوزارة الإدارة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (23) لسنة 2001م، قد منحت الوزارة الكثير من السلطات للإشراف على الإدارة المحلية على مستوى البلد، ومثل ذلك قصوراً تشريعياً حيث أن الوزارة وقيادتها وكادرها تابعة للسلطة التنفيذية وتشغل مواقعها بالتعيين، وليست منتخبة كحال المجالس المحلية. ومنحت اللائحة للوزارة (46) صلاحية ومهمة مختلفة حولتها القيام بها.

كما أن هناك حاجة لتعديل قرابة (70) قانوناً ولائحة تنفيذية. تتعارض مضامينها مع مضمون قانون السلطة المحلية، وستظل هذه الثغرة تؤثر في أداء السلطات المحلية حتى يتم معالجة الاختلال والتعارض القائم⁽¹³⁾، وهناك تعارض أيضاً في طبيعة وظيفة أعضاء المجالس المحلية، فرغم أنها مهام رقابية وإشرافية إلا أنها تضمنت وظيفة تنفيذية مهمة وهي تشكيل لجان المناقصات من الهيئة الإدارية للمجلس المحلي، وهذا تضارب قانوني مخل.

تحديات

في واقع المساءلة على الأرض

وهي القدرة على القيام بالعمل، والمساهمة في تعزيز النزاهة، والحاكمة الداخلية بما فيها ممارسة النزاهة والشفافية والمساءلة^(١٥).

حيث أن المساءلة يجب أن تبنى على معلومات متاحة للجمهور، وسياسات واضحة ودقيقة للتعامل معها كميّار وأداة قياس، وتوصيف وظيفي واضح، وتقارير أداء منشورة، وأدلة إجراءات خاصة فيما يتعلق بالشراء والتوريد، وبما أن هذه المتطلبات الأساسية لممارسة المساءلة لا زالت مغيبية بشكل كبير، فإن واقع ممارسة المساءلة أقل بكثير حتى بالقياس لمعطيات التشريعات اليمنية المنظمة لعمل السلطات المحلية في الوقت الراهن.

لا زال إشراك المواطنين في رسم السياسات ووضع الخطط والموازنات، ومراقبة النفقات وتحديد الاحتياجات، غائبا بشكل كبير في اليمن، وهذا الوضع يتعارض مع متطلبات الحوكمة المحلية التي يجب أن تقوم فيها السلطات المحلية بإشراك المواطنين والقطاع الخاص، والتمتع بالشفافية والخضوع للمساءلة^(١٦)، كما أن أعضاء السلطات المحلية وبقدر كبير يعانون من تدن في مستوى الوعي بأهمية إشراك المواطنين في عملهم، ومن تدن في مهارات الأداء خاصة في التعامل مع الموازنة العامة، ولن تتعزز المساءلة كمبدأ دون تطوير مهاراتهم وقدراتهم.

من زاوية أخرى، هناك تضارب مصالح في المهام الموكلة للسلطات المحلية التي جمعت بين المهام الرقابية والمهام التنفيذية، ومن ثغرات القانون أن أوكل لأعضاء الهيئة الإدارية مهام تنفيذية، ك لجنة المناقصات التي تتكون من أعضاء الهيئة الإدارية بالمحافظة/المديرية، وكان من الأفضل لممارسة المساءلة من قبل أعضاء السلطة المحلية على مسؤولي المكاتب التنفيذية أن تكون مهام الأولى رقابية فقط، حتى لا يحدث تضارب مصالح، كما أن أعضاء لجنة المناقصة/الهيئة الإدارية لا يخضعون لقانون الذمة المالية الذي يخضع له مسؤولو المناقصات في فروع المؤسسات الحكومية بالمحافظات^(١٧).

كان من الأفضل لتعزيز تجربة الإدارة المحلية في اليمن استمرار وتطوير تجربة انتخاب المحافظين وفق تعديلات القانون للعام 2008، مع تطوير التشريعات والممارسات بالاستفادة من الممارسة على الأرض، لكن تلك التجربة انتهت عمليا بحكم التطورات السياسية اللاحقة.

حد تدني قدرات أعضاء السلطات المحلية من نقل الصلاحيات والمهام المحددة في قانون السلطة المحلية إليها، فحتى العام 2007، كانت 43% من مديريات اليمن فقط قد انتقلت إليها هذه الصلاحيات، بينما 57% من هذه المديريات لم تكن مؤهلة لنقل الصلاحيات والمهام المحددة في القانون، أي أن إنفاذ القانون على الأرض من حيث المبدأ لم يشمل إلا أقل من نصف الوحدات الإدارية في اليمن^(١٨)، وهذا أمر يحد من قدرات هذه السلطات على مساءلة الأجهزة التنفيذية في نطاق مسؤوليتها، ويجب بالضرورة تأهيل أعضاء السلطات المحلية ليتمكنوا من ممارسة صلاحياتهم القانونية، ومن مساءلة الموظفين العموميين، والخضوع للمساءلة المجتمعية في نفس الوقت.

خلال الفترة (2006 - 2009) قام برنامج دعم اللامركزية والتنمية المحلية المنفذ من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال بإعداد أدلة بتدريبية تحت إشراف وزارة الإدارة المحلية، زود الدليل السلطات المحلية بالأدوات اللازمة والإجراءات الخاصة بإدارة النفقات العامة، وتم العمل على إعداد الدليل واختباره ميدانياً في 72 مديرية موزعة على تسع محافظات، لتطوير مهارات وضع الخطط والموازنات في مديرياتهم^(١٩)، وبالنظر إلى أن عدد المديريات في اليمن يصل إلى (333) مديرية، فإن (72) مديرية منها فقط استفادت من البرنامج، وامتلكت سلطاتها المحلية مهارات التعامل الفعال مع الموازنات المحلية، وهي نسبة متواضعة، ويجب تعميم التجربة، وهذا يعزز الحاجة لتأهيل أعضاء المجالس المحلية بشكل أوسع.

مع هذه الفجوات بين القانون وإنفاذه على الأرض، فإن من الصعوبة بمكان الحكم على واقع المساءلة لدى السلطات المحلية في اليمن دون الأخذ في الاعتبار مؤشرات قياس عمل الهيئات المحلية في العالم.

(١٣) - وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مصدر سابق، ص ٣٣.

(١٤) - مقابلة للباحث مع خير مالي، مصدر سابق.

(١٥) - الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، دراسة نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية جباليا، النزهة، دراسة حالة، ٢٠١٧، ص ١٣.

(١٦) - خودير نصيرة، وخلفي أطام، الحوكمة المحلية، أسس ومفومات، رسالة ماجستير

جامعة عبدالرحمن ميرة، ٢٠١٣

(١٧) - مقابلة للباحث مع خير مالي بوزارة الإدارة المحلية بصفا، فبراير ٢٠١٩.

في ظل هذا يغيب المواطن عن الرقابة والمساءلة للسلطات المحلية والمكاتب التنفيذية فيها فلا توجد رقابة شعبية على أداء المجالس المحلية من قبل المجتمع المحلي، ولم يتضمن قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، نصوصاً صريحة لتنظيم مثل هذه الرقابة، مع استثناء بعض التجارب التي تمت نتيجة جهود منظمات محلية كما حدث في بعض المحافظات، كمحافظة ذمار من قبل مركز أجد للدراسات بتشكيل مجلس محلي ظل للشباب، ونتج عنه إعداد أوراق بحثية في قطاعات الغاز المنزلي والمياه والصحة، أدت إلى تغيير بعض مدراء العموم مرتين متتاليتين خلال العامين 2014، و 2015^(٢٨).

في محافظة حضرموت حدثت تجربة مختلفة بتشكيل لجان مجتمعية بعد 2011، لا زالت حتى الآن تؤدي دورها بشكل مواز وأحياناً كبديل للمجالس المحلية بحكم علاقتها بقيادة المحافظة والأجهزة الأمنية، ويقتصر دورها على الجانب الخدمي، ومتابعة توفير الخدمات عبر التواصل مع الأجهزة الرسمية، ولهذه اللجان المجتمعية قيادات منتخبة ومقرات في المكلا والشحر وغيرها من مديريات ساحل حضرموت^(٢٩)، وهذه تجربة يمكن توسيعها مؤقتاً حتى تعود للسلطات المحلية قدراتها اللازمة لممارسة دورها.

وفي حضرموت أيضاً ورغم توقيف المحافظ لاجتماعات المجالس المحلية^(٣٠)، فهناك تجارب ناجحة للتكامل بين المنظمات المدنية والسلطة المحلية، أبرزها حملة المناصرة لفتح مطار الريان^(٣١)، وتجاوب ومشاركة مدير مديرية غيل باوزير في مشروع المساءلة المجتمعية الذي نفذته جمعية التنمية الاجتماعية خلال العام 2018^(٣٢).

فيما يتعلق بالشفافية وإتاحة المعلومات كأركان هامة لتحقيق المساءلة، كانت هناك بعض المواقع الإلكترونية التي تتحدث باسم سلطات بعض المحافظات، ولم يكن ذلك موجوداً على مستوى المديريات، لكن هذه المواقع الخاصة بالمحافظات لا تتضمن الإفصاح عن آليات اتخاذ القرارات أو أوجه إنفاق الموازنة، وإنما هي نوافذ إخبارية لأنشطة هذه السلطات، تعمل للترويج أكثر مما تهدف لإتاحة المعلومات، أو تسهيل عملية المساءلة المجتمعية، وقد أفاد بعض قادة السلطات المحلية بأن بعض المواطنين وبشكل محدود يمكنهم الاطلاع على موازنات السلطات المحلية، ولكن بشكل شخصي وليس استجابة للقانون^(٣٣).

إن التراجع الذي حصل في أداء السلطات المحلية رغم تزايد أهميتها، كان غالباً بسبب الصراع الراهن، فقد حدثت تجارب متقدمة في فترات سابقة للحرب، كما حدث في محافظة البيضاء التي قام أعضاء المجلس المحلي بالمحافظة بسحب الثقة من المحافظ^(٣٤)، وفي محافظة عدن تم تغيير أربعة من مدراء مديريات المحافظة نتيجة تقارير أداء سيئة رفعتها لجنة رقابية من وزارة الإدارة المحلية^(٣٥)، كما حدثت حالات مشابهة لمحاولات سحب الثقة من أكثر من مدير مديرية، ولكن السلطات المركزية تدخلت لإيقافها^(٣٦).

ومن معوقات عمل ومساءلة السلطات المحلية بشكل حاسم، أنه منذ العام 2015 لا توجد موازنة حكومية وفق المعطيات الجديدة لمرور الزمن، بل أنها نفس موازنة العام 2014، مع استبعاد تلك المخصصة للنفقات الاستثمارية منها، وهناك فقط خطة نفقات غالباً ما تكون نصف سنوية، في المحافظات الواقعة تحت سيطرة أنصار الله الحوثيين^(٣٧)، وقد بدأت هذه الموازنة بالعودة خلال الربع الأخير من العام 2018 في محافظة تعز^(٣٨)، بينما استمر اعتماد الموازنات المحلية في المحافظات الواقعة تحت سيطرة الحكومة المعترف بها رسمياً كمحافظة حضرموت^(٣٩)، لكنها غير كافية لمواجهة المتطلبات المحلية، لأنه تم تخفيضها عملياً بين 75% و 100%، بحسب اختلاف بنود الإنفاق^(٤٠)، وفي أغلب الأحيان يتم إعداد الموازنة ولكن لا يتم اعتمادها كاملة ويكتفى بتوفير بند الأجور والمرتبات في مناطق سيطرة الحكومة المعترف بها دولياً^(٤١)، ومن شأن هذا ألا يحد فقط من قدرة السلطات المحلية على المساءلة، بل أن يحد أو ينهي بشكل كامل قدرتها على تقديم الخدمات العامة للمواطنين في مناطقها.

كما أن وزارة الإدارة المحلية، كانت عند استمرار الموازنة العامة للدولة حتى 2014، تستخدم فقط معيارين اثنين من الستة المعايير المقترضة لتحديد نسبة الدعم الحكومي لكل مديرية، وهما عدد السكان، ومستوى النمو، ولأن الوزارة لا تبلغ السلطات المحلية بالمستوى المتوقع لهم مركزياً في الوقت المحدد، تظل الموازنات تقديرية، لأنهم يقومون بوضع خطة الموازنة بناء على الدعم المركزي في العام السابق، وليس العام المالي الجديد^(٤٢)، ولتلافي هذه الثغرة يجب أن يتم تحديد الموارد المتوقعة للعام القادم في وقته المحدد وفق 3 محددات: المحصل فعلياً للثلاث سنوات السابقة؛ احتساب المتوسط لأعوام الثلاثة؛ ثم تحديد الربط للعام القادم^(٤٣).

إن ممارسة المجالس المحلية لدورها الرقابي لم تعد مستمرة خلال الصراع الراهن، وفي أحسن الأحوال تراجع دورها الرقابي بشكل كبير عما كان عليه، كما أن الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بدوره تراجع دوره الرقابي إلى درجة الغياب في بعض المديريات نتيجة غياب النفقات التشغيلية الكافية لممارسة هذا الدور.

من جهة أخرى فقد توقفت الاجتماعات الدورية لأغلب المجالس المحلية منذ 2015، نتيجة عدم وجود موازنة لتغطية الاجتماعات وبدل الجلسات للمستهدفين، ونتيجة شغور عدد من مقاعد المجالس المحلية بالوفاة، ولحالات النزوح التي تسبب بها الصراع الراهن، بل أن محافظات كعدن والضالع وحضرموت لم يعد منصب أمين عام المجلس المحلي فيها قائماً في الواقع منذ العام 2015^(٤٤)، وفي مديرية مجزر بمحافظة مأرب على سبيل المثال، كان هناك ثلاثة مقاعد شاغرة بالوفاة من أعضاء المجلس المحلي^(٤٥)، ونتيجة لهذه الاختلالات فإن أغلب المديريات لا تقوم بتدوين الإيرادات والنفقات بشكل يومي في سجلات رسمية وإنما بشكل شهري^(٤٦).

(٢٧) - مقابلة مع عضو سلطة محلية بأمانة العاصمة، يناير ٢٠١٩.

(٢٨) - مقابلة مع رئيس مركز أجد للدراسات بدمار، فبراير ٢٠١٩.

(٢٩) - مقابلة لباحث مع قيادي في السلطة المحلية بمحافظة حضرموت بالمكلا، يناير ٢٠١٩.

(٣٠) - مقابلة لباحث مع قيادي في السلطة المحلية بمحافظة حضرموت، سينون، يناير ٢٠١٩.

(٣١) - مقابلة لباحث مع رئيس لجنة مناصرة إعادة فتح مطار الريان، المكلا، يناير ٢٠١٩.

(٣٢) - مقابلة لباحث مع رئيس جمعية التنمية الاجتماعية بغيل باوزير، المكلا، يناير ٢٠١٩.

(٣٣) - مقابلة لباحث مع عضو سلطة محلية بأمانة العاصمة، يناير ٢٠١٩.

(٣٤) - تم سحب الثقة من المحافظ يحيى الشامي من قبل السلطة المحلية في عهد الرئيس السابق علي عبدالله صالح، حسب إفادة أحد مسؤولي وزارة الإدارة المحلية بصفاة.

(٣٥) - مقابلة مع خبير في وزارة الإدارة المحلية، مصدر سابق.

(٣٦) - المصدر السابق.

(١٨) - مقابلة لباحث مع عضوي سلطة محلية بأمانة العاصمة، يناير ٢٠١٩.

(١٩) - مقابلة لباحث مع عضو مجلس محلي بمديرية المظفر، محافظة تعز، يناير ٢٠١٩.

(٢٠) - مقابلة لباحث مع وكيل محافظة حضرموت بشؤون الوادي والصراع، ومم عضوي سلطة محلية في مديرية غيل باوزير، والشحر بمحافظة حضرموت، يناير ٢٠١٩.

(٢١) - مقابلة لباحث مع وكيل محافظة حضرموت بشؤون الوادي والصراع، يناير ٢٠١٩.

(٢٢) - مقابلة لباحث مع وكيل وزارة الإدارة المحلية في الحكومة المعترف بها دولياً، فبراير ٢٠١٩.

(٢٣) - المصدر نفسه.

(٢٤) - المصدر نفسه.

(٢٥) - مقابلة لباحث مع قيادي للسلطة المحلية بمحافظة شبوة، يناير ٢٠١٩.

(٢٦) - مقابلة مع مدير مديرية مجزر بمحافظة مأرب، فبراير ٢٠١٩.

الاستنتاج والتوصيات:

بشكل عام يمكن القول أنه بالرغم من أن القانون النافذ يمنح أعضاء السلطة المحلية في اليمن حق مساءلة موظفي مكاتب الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي، إلا أن قيام أعضاء السلطات المحلية بممارسة هذا الحق لا يزال محدودا إلى حد كبير، ومن جهة أخرى فإن هذه السلطات لا تخضع للمساءلة المجتمعية باستثناءات ضئيلة للغاية، ويعتبر العائق الأهم أمام ممارسة هذا الحق هو تدني قدرات ومهارات أعضاء السلطات المحلية وعدم حصولهم على التأهيل والتدريب في هذا المجال بالقدر الكافي للممارسة هذا الحق القانوني، إضافة إلى عدم استمرار الحصول على الموازنة الاستثمارية منذ العام 2015، كمجال للمساءلة والرقابة، وكعامل مساعد على ممارسة هذا الحق بتوفير متطلباته المالية التي لا يمكن ممارسته دون توفيرها، كما أن تدني وعي المواطن، وغياب الإرادة السياسية للسلطة المركزية لعبا دورا بارزا في غياب المساءلة المجتمعية، ولتعزيز مستوى المساءلة ومبادئ الحكم الرشيد على المستوى المحلي في اليمن يجب أخذ التوصيات التالية في الاعتبار:

◆ بناء قدرات أعضاء المجالس المحلية بناء على خطة وطنية شاملة، لأن ضعف قدرات أعضاء المجالس المحلية يمثل سببا جوهريا في إعاقة ممارسة المساءلة المجتمعية في اليمن.

◆ ربط برنامج بناء القدرات بإجراءات تعزيز الشفافية والنزاهة في ممارسات السلطات المحلية.

◆ منح السلطات المحلية صلاحيات أوسع خلال المرحلة الراهنة، ونسبة أعلى من الموارد المحلية، وإشراكها في وضع برامج وخطط إعادة الإعمار ما بعد الصراع، مع ربط هذه الامتيازات ببناء القدرات وإجراءات تعزيز الشفافية في ممارساتها اليومية.

◆ إعادة النظر في التشريعات الوطنية المنظمة لعمل السلطات المحلية، لتتنص صراحة على إشراك المواطنين والمجتمع المدني في رسم وتنفيذ سياساتها، والالتزام بمبادئ الحكم الرشيد.

◆ ضرورة نشر قرارات وأنشطة السلطات المحلية والموازنات السنوية على مواقع الكترونية خاصة بكل سلطة محلية على المستوى الإداري الخاص بها، كمحافظات ومديريات.

◆ إعادة النظر في توزيع الموارد على المستوى المحلي، ونسبة كل مديرية ومحافظة من الدعم المركزي، وفقا لعدد السكان واحتياجات التنمية، مع الالتزام بالإجراءات القانونية لوضع الموازنة بأوسع درجة من الشراكة والشفافية.

◆ إلزام السلطات المحلية بوضع أدلة إرشادية بخدماتها، والتزامها بما ورد فيه، وعقد لقاءات مفتوحة مع المواطنين لتوعيتهم بأهمية المشاركة في رسم وتنفيذ السياسات المحلية.

◆ تعديد مستويات السلطات المحلية لأقل من مستوى المديرية، نظرا لارتفاع عدد سكان كثير من المديريات، واتساع مساحتها بشكل يعيق قدرة المواطنين على المشاركة والرقابة والمساءلة، ويحد أيضا من قدرة أعضاء السلطات المحلية على مساءلة موظفي الأجهزة التنفيذية.

◆ توسيع دائرة المشاركة المجتمعية والتمثيل عن طريق تشكيل لجان محلية على مستوى القرى والأحياء، مع منح الشباب والمرأة أولوية فيها لضعف نسبة تمثيلهم في السلطات المحلية المنتخبة.

◆ إعادة تفعيل المواد القانونية الخاصة بانتخابات المحافظين، وتجويد آليات ممارستها.

◆ تعزيز دور الإعلام في توعية المواطنين بحقوقهم في المشاركة على المستوى المحلي، ونشر قرارات وأنشطة السلطات المحلية، وكشف ممارسات الفساد فيها.

◆ وضع المنظمات الدولية شروط تطبيق الشفافية على السلطات المحلية عند تعاونها في التنسيق لتوزيع المساعدات الإنسانية، وتطوير مهاراتهم في هذا الجانب بالترامن مع ذلك.

قائمة المراجع:

- ◆ أوديل جولي، التنمية المحلية والسلطة السياسية في المخاء، ورقة في ندوة المجتمع المدني والمواطنة والسلطات المحلية، صنعاء يوليو 2006، إصدارات المعهد الفرنسي للآثار والعلوم الاجتماعية بصنعاء، ومؤسسة فريديش ايبيرت، دار الأفاق للطباعة والنشر، صنعاء، 2008.
- ◆ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان"، دراسة نظام النزاهة في هيئات الحكم المحلي، بلدية جباليا، النزلة، دراسة حالة، 2017.
- ◆ خلفية عامة عن الجمهورية اليمنية، http://cdf.childrensdefense.org/site/DocServer/Girls_Education-Yemen.pdf?docID=2441
- ◆ خودير نصيرة، وخلوفي أحلام، الحوكمة المحلية، أسس ومقومات، رسالة ماجستير، جامعة عبدالرحمن ميرة، 2013
- ◆ دائل المخلافي، الإدارة المحلية، أسس وتطبيقات (دراسة مقارنة)، بيروت، دار الفكر المعاصر، ط1، 1986.
- ◆ سيد مصطفى سالم، الفتح العثماني الأول لليمن (1535 - 1638)، القاهرة، دار الأزهر للطباعة والنشر، ط4، 1992.
- ◆ عبدالكريم داعر، الإدارة المحلية كآلية للوحدة الوطنية والتنمية في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة النيلين بالسودان، كلية التجارة والاقتصاد، 2002، ص46.
- ◆ عبدالهادي الهمداني، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، دمشق، دار العصر، ط1.
- ◆ غانم محمد رميض، المجالس المحلية في اليمن، دراسة في تطور التجربة الديمقراطية، مجلة كلية التربية الأساسية، العدد 51، 2007.
- ◆ قائد محمد طربوش ردمان، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ومدى توافقها مع متطلبات اللامركزية المالية والإدارية، موقع الحوار المتمدن، نوفمبر 2007، <http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=116102&r=0>
- ◆ المركز الوطني للمعلومات، [/https://www.yemen-nic.info/yemen/gover](https://www.yemen-nic.info/yemen/gover)
- ◆ وزارة الإدارة المحلية، مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015، صنعاء، أغسطس 2008.

عن مؤسسة رنين! اليمن

رنين! اليمن مؤسسة غير حكومية غير ربحية بدأت بمزاولة أعمالها كمبادرة شبابية في يناير ٢٠١٠ وسجلت رسمياً في وزارة الشؤون الاجتماعية في أغسطس ٢٠١١. تعمل المؤسسة على خلق مناخ سياسي جديد يعنى بتطوير سياسات أكثر استدامة، ويقبل الشباب كأحد الشركاء الأساسيين في تطوير وتقييم السياسات العامة. تهدف رنين اليمن إلى تقديم أصوات الشباب اليمني لخطاب السياسة العامة في اليمن ودعم العمل الشبابي ذات البعد الوطني والدولي.

الجمهورية اليمنية - صنعاء - شارع حدة
جولة المصباحي - الدور الثاني من قصر القمطي للمفروشات
Sana'a - Yemen (Hadda St Almisbahi Intersection)

P.O. box : 16155

+967-(1)-454 416 ☎

+967-(1)-454 417 📠

info@resonateyemen.org ✉

www.resonateyemen.net 🌐

www.facebook.com/resonate.ye 📺

www.twitter.com/resonateyemen 🐦

وحدة البحوث
والسياسات العامة

