

معوقات تطبيق الحكم المحلي وآلية المعالجة في الجمهورية اليمنية

د. حمود محمد القديمي

أستاذ القانون العام المساعد
عضو هيئة التدريس بأكاديمية الشرطة



جامعة الأندلس
للعلوم والتقنية

Alandalus University For Science & Technology

(AUST)

المقدمة:

إن نظام الإدارة المحلية لدى العديد من دول العالم جزءاً لا يتجزأ من بنائها السياسي والإداري، وتعد اليمن واحدة من الدول التي نص دستورها على ذلك، حيث نصت المادة (١٤٧) منه على أن: "تعتبر كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة ... إلخ"، فضلاً على الأخذ بنظام الإدارة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية^(١) كأسلوب للعمل الإداري الحكومي في إدارة الشؤون العامة وتوفير الخدمات للمواطنين، ورسم الإطار العام لنظام الإدارة المحلية لتحقيق هذا الأسلوب، معترفاً للوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات بالشخصية الاعتبارية، وأن يكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً، وأن تمارس مهامها واختصاصاتها وفقاً لمواردها المالية، وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وهذه هي أركان نظام الحكم المحلي والذي اتفقت عليها معظم تشريعات مختلف دول العالم.

كما أن القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م بشأن السلطة المحلية جاء ليرجم هذه المبادئ وهذا الإطار في صورة نظام واضح المعالم للسلطة المحلية، حيث نصت المادة (٤) منه على أن: "يقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وهذا القانون على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة ... إلخ"، واستتبع ذلك إصدار العديد من اللوائح والقرارات شكلت مع القانون المنظومة التشريعية للسلطة المحلية والمتمثلة في الآتي:

- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م.
- اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠١م.
- اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠١م.

(١) المادة (١٤٦) من دستور الجمهورية اليمنية.

- اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٦٥) لسنة ٢٠٠١م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٨٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن تحديد قيم أوعية الرسوم المحلية والمشاركة على مستوى المحافظة.
- وبناء على ذلك فإن النصوص الدستورية وأحكام قانون السلطة المحلية رسمت الأساس التشريعي لنظام الإدارة المحلية وعلى ضوءها تم انتخاب المجالس المحلية في فبراير ٢٠٠١م، حيث تم انتخاب (٦٧٦٦) عضواً في المجالس المحلية في (٣٣٢) مديرية و(٤٢٦) عضواً في (٢٠) محافظة، وفي مارس ٢٠٠١م تم انتخاب الهيئات الإدارية للمجالس المحلية في كافة المحافظات والمديريات.
- إلا أن برنامج الحكومة المنبثق عن البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية تضمن مشروع الانتقال من نظام السلطة المحلية إلى نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات بما يوحي لدى البعض الانتقال إلى نظام اللامركزية السياسية، مع أنني على ثقة بأنه لا يقصد ذلك، وكان الأحرى أن يتضمن البرنامج دراسة لكل المعوقات والصعوبات التي واجهت عمل المجالس المحلية أثناء التطبيق العملي لها للوصول إلى صلاحيات واسعة بما يحقق التنمية المحلية في إطار التنمية الشاملة المستدامة لليمن.
- وعلى هذا الأساس فإن تطبيق نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات، يتطلب من كافة أبناء المجتمع الإدراك الواعي بضرورة المحافظة على وحدة الدولة، الأمر الذي يعني أن تظل اليمن دولة موحدة تخضع جميع المستويات الإدارية - على المستويين المركزي والمحلي - للمنظومة التشريعية المتمثلة بالدستور والقوانين، فلا يكون هناك حكومات محلية تتمتع فيه المجالس المحلية بجميع الصلاحيات السياسية والتشريعية والقضائية والتنفيذية، كما هو الحال في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث يطبق هذا النظام في الدول المركبة كبيرة الحجم والتي تأخذ بنظام اللامركزية السياسية ذات النظام الفيدرالي أو الاتحاد المركزي.
- لذا كان لزاماً على نظام الحكم المحلي أن يعزز انتماء أبنائه إليه ويهيئ لهم أفضل فرص العيش على جميع المستويات، عن طريق الدور الحيوي والهام الذي يلعبه في مختلف مجالات التنمية.

وإذا كان الحكم في أي دولة ركناً أساسياً لقيام هذه الدولة وشرطاً ضرورياً للمحافظة على كيانه وسيادتها ووحدة أراضيها وثرواتها ومقدراتها، فإن الحكم المحلي الركيزة الأقوى التي يستند عليها نظام الحكم، نظراً لما يسهم به من دور فعال في التنمية القومية وتطورها والمحافظة عليها، لكونها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وهذا القرب من المواطنين يضمن أكبر قدر من المعرفة بطبيعة ظروف وحاجات وآمال المواطنين وتطلعاتهم.

مشكلة الدراسة: تكمن مشكلة الدراسة في أن تطبيق نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات، يستوجب القضاء على كل المشاكل والصعوبات التي واجهت تطبيق نظام السلطة المحلية، الذي دخل حيز التطبيق العملي في انتخابات أول مجالس محلية في شهر فبراير ٢٠٠١م على مستوى المحافظات والمديريات في عموم الجمهورية، ثم تلا ذلك انتخابات ٢٠٠٦م، حيث تخللت تلك الفترة العديد من الصعوبات التي واجهت عمل المجالس المحلية أثناء التطبيق، والمتمثلة في جملة الممارسات التنفيذية المنقولة إلى الوحدات الإدارية وانجاز المتطلبات المؤسسية الإدارية والمادية، وعدم توفر البنية الأساسية والعنصر البشري المؤهل لعمل السلطة المحلية في الوحدات الإدارية، لاسيما في أجهزتها التنفيذية المناط بها تحصيل وجباية الموارد المالية وإعداد الموازنة السنوية للوحدة الإدارية.

لذلك فإنه من الضرورة بمكان إيجاد منظومة تشريعية متكاملة تلبي احتياجات الحكم المحلي وتطلعاته وآماله، وإيجاد بنية مؤسسية متكاملة على مستوى البنية التحتية من إمكانيات ومعدات وأجهزة وغيرها. فضلاً عن القدرات البشرية لكوادر السلطة المحلية، والموارد المالية المتاحة، وتفعيل دور الرقابة المركزية على أعضاء السلطة المحلية، بحيث تضمن بقاء السلطات المحلية في إطار السقف المسموح لها، والجانب الآخر هو إيجاد رقابة شعبية على أداء السلطة المحلية في المحافظات والمديريات وتقييم عملها. وهذا ما سوف نتناوله في هذه الدراسة.

تساؤلات الدراسة : في سبيل محاولة حل مشكلة الدراسة تحاول هذه الدراسة الإجابة على بعض التساؤلات الآتية:

- هل المنظومة التشريعية للسلطة المحلية تتناسب مع الانتقال لنظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات؟
- هل البنية المؤسسية للمجالس المحلية تساعد على إنجاح أجهزة السلطة المحلية؟
- هل القدرات البشرية قادرة على تحقيق أهداف التنمية المحلية؟
- هل الموارد المالية المحلية كافية للنهوض بأعباء التنمية المحلية؟
- هل الرقابة المركزية حققت الدور المناط بها والمتمثل في اكتشاف نقاط الضعف والخلل في منظومة الحكم المحلي؟
- هل الرقابة الشعبية حققت هدفها للتأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية لبرامجها؟

أهداف الدراسة: تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف الآتية:

- (١) إيجاد منظومة تشريعية دستورية وقانونية تعني بمختلف جوانب نظام الحكم المحلي.
- (٢) إعادة النظر في التقسيم الإداري للوحدات الإدارية بما يكفل تحقيق العدالة والانسجام والتناسق في إطار الوحدات الإدارية، وتحقيق الأهداف التنموية التي تسعى وحدات الحكم المحلي إلى تحقيقها.
- (٣) تنمية الموارد البشرية على المستوى المركزي والمحلي.
- (٤) إعادة النظر في الإمكانيات المالية للمجالس المحلية.
- (٥) تفعيل دور الرقابة المركزية على المجالس المحلية.

أهمية الدراسة : تكمن أهمية الدراسة في أن تطبيق نظام الحكم المحلي والأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، هي رغبة سياسية مبكرة منذ قيام الوحدة اليمنية، نظراً لما يسهم به في تحقيق الوحدة الوطنية؛ وكان لهذا الخيار مزايا أخرى تنموية وإدارية تسهم في الاستغلال الأمثل للطاقات والموارد المحلية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، وذلك عبر تقاسم متوازن للمسؤوليات بين كافة مستويات الجهاز التنفيذي للدولة، وبالإضافة إلى ذلك فإن ممارسة اللامركزية خلال السنوات الماضية وفرت المناخ المناسب لخلق العديد من الكوادر السياسية والاجتماعية والإدارية الجديدة على مستوى المحليات.

الدراسات السابقة: من خلال البحث عن الدراسات السابقة في مجال الإدارة المحلية للتأكد عن مدى إسهاماتهم في هذا المجال، تبين العديد من الدراسات، حيث عقدت ندوة بعنوان مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية^(٢) تضمنت العديد من البحوث خلال الفترة من ٢٨ - ٢٩ مارس ١٩٩٤م، كما عقدت ورشة عمل بعنوان الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي الآفاق والتحديات^(٣) ويمكن إيجاز البعض من هذه الدراسات على النحو التالي:

(١) دراسة للباحث: أحمد عبد الرحمن شرف الدين^(٤) بعنوان مفاهيم ومصطلحات بتاريخ ٢٨ مارس ١٩٩٤م وتكمن أهمية الدراسة بأنها: تضمنت ثلاثة مصطلحات رئيسية هي: اللامركزية الإدارية، الحكم المحلي، والإدارة المحلية، وتوصل الباحث إلى أن اللامركزية الإدارية تختلف عن اللامركزية السياسية من عدوة وجوه هي:

أ. لا توجد اللامركزية السياسية إلا في الدول الاتحادية، وتتعهد بالتالي في الدول البسيطة؛ أما اللامركزية الإدارية فظاهرة عامة توجد في جميع الدول سواء كانت بسيطة أو مركبة لأن الدول المركبة قد تأخذ دويلاتها من حيث التنظيم الإداري بأسلوب اللامركزية الإدارية.

ب. اللامركزية السياسية تنصرف إلى التشريع والتنفيذ والقضاء، فتتوزع السلطات التي من هذا النوع على الدويلات المكونة للدولة الاتحادية؛ أما التوزيع في اللامركزية الإدارية فمقصود على الوظائف الإدارية، والمرافق المحلية فقط.

ج. اختصاصات الهيئات في اللامركزية الإدارية يحددها القانون البرلماني ضيقاً وسعة؛ أما اختصاصات الدويلات في الدولة الاتحادية فيحددها الدستور الاتحادي، ولا صلة للبرلمان بهذا التوزيع.

(١) مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية: مجلة الثوابت، الطبعة الأولى، ١٩٩٥م يصدرها المؤتمر الشعبي العام

(٢) المعهد الوطني للعلوم الإدارية - صنعاء، يوم الاثنين ١٠ أغسطس ٢٠٠٩م.

(٣) د. أحمد عبد الرحمن شرف الدين: أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الشريعة والقانون- جامعة صنعاء.

(٢) دراسة للباحث: دائل محمد إسماعيل المخلافي(٥) بعنوان " اللامركزية الإدارية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة " بتاريخ ٢٨ مارس ١٩٩٤م، وتناولت هذه الدراسة أسس التنظيم الإداري ووسائله وقام بحصر أساليب التنظيم الإداري للدولة في مقدمة الورقة، وتوصل الباحث إلى أن الأسباب العامة التي تواجه اللامركزية الإدارية في معظم بلاد العالم لا ترجع إلى عدم قبول المبدأ ذاته ولكن إلى عدم ملاءمة هذا النظام في الوقت الحاضر مع الاحتياجات الحقيقية للسكان، وإلى تحول الدولة إلى دولة عصرية، وإلى الأخذ بالأساليب العلمية والتكنولوجية، وإلى الاتجاه العام نحو الديمقراطية، وإلى تنوع نشاط الحياة العصرية؛ أما الأسباب الخاصة فاعتبرها بالمحليات نفسها وأهمها التمويل المحلي، حيث أن التقسيم الإداري لوحدات الهيئات المحلية إلى مجتمعات سكانية صغيرة من شأنه زيادة هذه الوحدات وتشثيت إمكاناتها المادية والبشرية، كما أن التمويل المحلي عامل من عوامل نجاح النظام اللامركزي أو فشله، كما أن النظام اللامركزي لا يمكن أن يتحقق إذا كانت الهيئات المحلية لا تمتلك تكاليفه ووسائل تمويله، وأن أزمة النظام اللامركزي الإداري تكمن في عدم وضوح العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

(٣) دراسة للباحث: عبد الصمد القليسي(٦) بعنوان: " لامركزية الإدارة المحلية على ضوء التجربة التاريخية والحقائق الراهنة " بتاريخ ٢٨ - ٢٩ مارس ١٩٩٤م، وتوصل الباحث إلى أنه لا بد من استنباط نظام لامركزي يخفف الأعباء عن الدولة المركزية، وتعزيز قدرات الأقاليم في بناء مجتمعاتها المحلية بماء يفضي إلى معالجة الحساسيات المرضية المختلفة الأشكال والألوان، ولكن دون ترك أي ثغرة في التنظيم اللامركزي أو أدنى شبهة فيه تفضي إلى التفكك الديمغرافي والجغرافي أو الاجتماعي خاصة عندما نأخذ في الاعتبار ونحن نعالج هذه الإشكالية التفاوت الجغرافي في تركيز الثروة وكثافة السكان ومستوى التماسك القبلي والنمو الحضاري في كافة أنحاء البلاد وما يمكن أن تلعبه

(٥) د. دائل محمد إسماعيل المخلافي: أستاذ القانون بكلية الشريعة والقانون - جامعة صنعاء.

(٦) عبد الصمد القليسي: كاتب وصحفي.

القوى الخارجية من أدوار لتحريك هذه العناصر المادية الملموسة لصالحها مستخدمة شتى الأغطية الدينية المذهبية والعرقية.

(٤) دراسة للباحث: قائد محمد طربوش (٧) بعنوان: "الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية" بتاريخ ٢٨ - ٢٩ مارس ١٩٩٤م، وتناول الباحث الإدارة المحلية في الدساتير اليمنية ومقارنتها بالأحكام الدستورية اليمنية السابقة لقيام الوحدة اليمنية في ٢٢ مايو ١٩٩٠م، وتوصل الباحث إلى الآتي:

أ. أن القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م بشأن الإدارة المحلية، طور الأحكام القانونية المستلهمة من القانون رقم (٢٧) لسنة ١٩٨٥م، والقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٧م فيما يخص المحافظ ومدير المديرية والمجالس التنفيذية من الأول، وما يخص المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية من الثاني، وأضاف أحكاماً جديدة بما يتفق والنظام الدستوري للجمهورية اليمنية.

ب. أن القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م جمع بعض سمات نظام الإدارة المحلية "تعيين المحافظ - المدير... إلخ" وبعض سمات نظام الحكم المحلي "انتخابات المجالس المحلية في المحافظات والمديريات ... إلخ" فأقام نظاماً مزيجاً من النظامين.

ج. قرر القانون رقم (٥٢) لسنة ١٩٩١م أحكاماً تشريعية تعمل على تثبيت مؤسسات الدولة الحديثة في المناطق وفقاً لمبادئ ديمقراطية تفرد بها عن القوانين السابقة على أنه من أجل تطبيق القانون في الواقع لا بد من دراسة المعوقات الاجتماعية التي ستقف حائلاً أمام تطبيقه بهدف اتخاذ الوسائل الملائمة لتثبيت النصوص القانونية وتعزيزها في واقع الدراسة.

(٧) د. قائد محمد طربوش: باحث بمركز الدراسات والبحوث اليمني.

منهجية الدراسة: اعتمد الباحث في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي لواقع نظام السلطة المحلية بهدف الانتقال إلى نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات وفي نطاق الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة مباحث نوجزها على النحو التالي:

المبحث الأول: محددات نظام الحكم المحلي

يرى الكثير من الكتاب والباحثين أن هناك تفاوت حول مفهوم الحكم المحلي بحسب اختلاف المجتمعات والثقافات وطبيعة المكان والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التي تحكم مجتمع ما.

ولكني سأبتعد عن كل الاختلافات في تحديد مفهوم محدد للحكم المحلي، وسأكتفي بالقول أن الحكم المحلي في اليمن أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، يقوم على فكرة توزيع السلطات والواجبات بين السلطة المركزية في العاصمة والوحدات الإدارية المحلية على مستوى المحافظات والمديريات، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، وأن تتمكن الثانية من تسيير مرافقها بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة.

ومما سبق يتضح بأن التنظيم الإداري في أي دولة يعتمد أحد أسلوبين إما أسلوب المركزية الإدارية، حيث تتركز جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية، وتتولى دواوينها في العاصمة وفروعها في الأقاليم إدارة جميع الشؤون والمرافق العامة من قومية ومحلية، أو أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يتم فيه توزيع جميع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقيه مستقلة تباشر نشاطها تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها. وهذا الأسلوب الثاني هو ما يعرف بنظام الحكم المحلي المنشود.

وعلى الرغم من اختلاف التنظيم الإداري وأشكال التطبيقات لنظام الحكم المحلي في تشريعات مختلف دول العالم، إلا أن معظم التشريعات تتفق في أركانها، حيث يقوم نظام الحكم المحلي على ضرورة توافر أركان رئيسية أهمها:

(١) الاعتراف بوجود وحدات إدارية محلية مستقلة ومتميزة عن المصالح القومية يقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة.

٢) قيام مجالس محلية منتخبة تقوم بالإشراف على المصالح المحلية: فانتخاب أعضاء المجالس المحلية يُعد أحد الأركان الأساسية لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية، وترسيخ مفهوم الديمقراطية الذي يمثل روح العصر الحديث لاختيار أعضاء المجالس المحلية من الأشخاص الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية. وينجم عن ذلك ممارسة السيادة الشعبية ومزاولة الشعب بنفسه مسؤولياته العامة.

٣) استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها، غير أن هذا الاستقلال يجب ألا يكون مطلقاً، وإنما تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، وإلا أصبحت الهيئات المحلية دولاً داخل دولة.

حيث أن المجالس المحلية تعتبر جزءاً من النظام الإداري للدولة، ولذلك فهي تتمتع بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية في إدارة الخدمات والمرافق المحلية (٨)، فاستقلال الهيئات المحلية هو في حقيقة الأمر ترجمة وتعبير عن شخصيتها المعنوية، التي منحها المشرع إياها، كي تتمكن من تنظيم أعمالها ووضع نظمها الإدارية اللازمة لدفع العمل التنفيذي ورسم السياسات المناسبة لها وتدير الموارد المالية الخاصة بها، وذلك على النحو الذي يجعل منها صاحبة القرار في شؤونها المحلية بعيداً عن الهيمنة المباشرة للجهاز الإداري المركزي (٩).

ويقتضي شرط الاستقلال ألا ترتبط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية برابطة التبعية الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية، وإلا تحولت إلى مجرد فروع للسلطة المركزية (١٠).

ولا يعتبر استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة المركزية منحة أو تسامحاً من هذه الأخيرة، ولكنه استقلال أصيل مصدره المشرع وأحياناً الهيئة المؤسسة دون تدخل من السلطة المركزية (١١).

(٨) د. ظريف بطرس: مقومات الإدارة المحلية، موسوعة الحكم المحلي، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الأول، ١٩٧٧م.
(٩) د. أشرف عبد الغني الهراس: أسلوب إدارة الشرطة، في ضوء نظام المحلية "دراسة مقارنة" رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة، ١٩٨٧م، ص ٤٤.

(١٠) د. محمود عاطف البناء: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية ١٩٩٢م، ص ١٢٢.

(١١) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، الكتاب الأول، ١٩٧٧م، ص ١٢٦.

ومع ذلك فإن هذا الاستقلال ليس استقلالاً مطلقاً، بل إنه استقلال نسبي يحد من إطلاقه ذلك القدر من الرقابة أو الوصاية الذي يتيح المشرع للسلطة المركزية على تلك المجالس المحلية وأعمالها بهدف حماية المصلحة العامة للدولة (١٢)، فالمجالس المحلية تمارس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة، وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالاً لمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ، ولهذا فإن الوزراء المختصون لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة وهم مسئولون عن ذلك أمام البرلمان في النظم البرلمانية وأمام رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية، ولا يعفيهم من هذه المسئولية تذرهم باستقلال المجالس المحلية (١٣).

فنظام الحكم المحلي لا يلغي وجود السلطات المركزية في الدولة، التي تبقى مسئولة عن مباشرة النشاطات الحيوية وذات الخطورة التي يتعدى أثرها إقليمياً بعينه إلى سائر أنحاء الدولة، وتبقى أيضاً رقيباً ساهرة على حماية المصلحة العامة للدولة وشعبها، وتبعاً لذلك فإن من حقها أن تتأكد أن هذه المجالس المحلية تسير نحو اتجاه لا يتعارض مع المصلحة العامة من جهة، وفي نطاق السياسة العامة للدولة من جهة أخرى (١٤).

لذلك سوف نتطرق إلى محددات الحكم المحلي على ضوء الاستراتيجية الوطنية، لمواجهة التحديات التي تقف في طريقها، والمتمثلة في اتساع دور الدولة، والتفاوت بين أقاليم الدولة، والأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطية، ونوجز ذلك على النحو التالي:

أولاً: اتساع دور الدولة:

كانت الدولة في بادئ الأمر تقوم بإدارة جميع المرافق الهامة عن طريق الوزارات والمصالح الحكومية في العاصمة، وفروع هذه الأجهزة الكائنة بالأقاليم، فكانت تتولى مرفق الدفاع عن الدولة في الخارج وحماية أمنها في الداخل وإقامة العدل بين الناس وإشباع كافة الخدمات للمواطنين جميعاً، بينما تركت للأفراد إدارة باقي

(١٢) د. أشرف عبد الغني البراس: أسلوب إدارة الشرطة، مرجع سابق، ص ٤٤.

(١٣) د. سليمان الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(١٤) د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، مقدمة لحقوق جامعة عين شمس، الناشر، منشأة المعارف، الإسكندرية، عام ١٩٨٤م، ص ٨٢.

صور النشاط الاقتصادي بحرية كاملة في ظل سيادة ما عرف بالمذهب الفردي أو الحر.

ولقد ترتب على محدودية دور الدولة، التي عرفت بالدولة الحارسة نتيجة محدودية وظائفها اتسام تنظيم جهازها الإداري بالبساطة من ناحية وبالقدرة على تحقيق الأهداف في كافة أرجاء الدولة من ناحية أخرى.

ولكن بمرور الزمن وتعدد الحياة الاجتماعية وتطور الظروف الاقتصادية، اضطرت الدولة إلى التدخل في جميع الميادين فاتسع نشاطها وزادت خدماتها، فقد اتسع مجال النشاط الإداري للدولة نتيجة المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، التي شهدتها العالم في أعقاب الثورة الفرنسية عام ١٧٩٨م، والتي تمثلت في انتشار المبادئ الديمقراطية ونماء ثقافة ووعي الشعوب، فضلاً عما أحدثته الثورة الصناعية خلال القرن التاسع عشر من تأثيرات، أظهرت مدى حاجة الدول إلى التخطيط ووضع برامج التنمية، ومن ثم ضرورة تدخلها المباشر والمستمر في حياة الأفراد لتنظيم حركة المجتمع على النحو الذي يكفل نجاح تنفيذ الخطط والبرامج.

ولقد ترتب على ذلك قيام الدولة بتدعيم جهازها الإداري بما يمكنها من أداء المسؤوليات المنوطة بها والتي تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاجتماعية.

ونتيجة لما أصاب الجهاز الإداري لمعظم الدول من جمود أفقده القدرة على مواجهة التحديات المستمرة والمتزايدة بفعل التحول الاشتراكي، اضطرت هذه الدول إلى التخفيف من حجم الأعباء الملقاة على عاتق الحكومة المركزية في العاصمة عن طريق إسناد جانب من مهام وظيفتها التنفيذية إلى الأفراد لمباشرته بواسطة هيئات محلية تمثلهم في أقاليم الدولة (١٥).

ثانياً: التفاوت بين أقاليم الدولة :

عندما تشتت أقاليم الدولة جغرافياً، واتسعت رقعتها، كان لزاماً على الدولة أن تأخذ بنظام المجالس المحلية لتتقاسم معها الأعباء الملقاة على عاتقها من الناحية الإدارية، حتى يساعد ذلك على سرعة البت في المسائل التي تدخل في اختصاصها، عن

(١٥) د. أشرف عبد الغني الهراس: أسلوب إدارة الشرطة في ضوء نظام المحليات، مرجع سابق، ص ٤.

طريق قيام هذه المجالس بإدارة المرافق المحلية التي تهتم جماعة الوحدات المحلية تحت إشراف السلطة التنفيذية " الحكومة المركزية " (١٦).

وبالتالي فإن تعدد وظائف الدولة، وتتنوع مشاكلها الإدارية على الصعيدين القومي والمحلي، نتيجة اتساع رقعة الدولة الحديثة وزيادة تدخلها في النشاط الاقتصادي، بعد اعتناقها للمذهب الاشتراكي وضعف العلاقات الإنسانية في عملية الحكم المركزي، أدى إلى حتمية وضرورة قيام الدولة بتنظيم إدارة جميع المصالح على الصعيدين القومي والمحلي، وذلك بتوزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين مجالس محلية مستقلة عن السلطة المركزية تباشر اختصاصاتها المحددة في القانون لإدارة مصالحها المحلية مع المحافظة على وحدة الدولة الإدارية وسياساتها تحت إشراف الدولة ورقابتها، ولقد تمثل هذا التنظيم في نظام الحكم المحلي، والذي يُعد أسلوب من أساليب الإدارة وليس صورة من صور الحكم، وهو جزء من السلطة التنفيذية، ولا يشمل كل وظيفة الدولة الإدارية، بل يتناول إدارة المرافق المحلية تاركاً المرافق القومية للسلطة المركزية (١٧).

ثالثاً: الأخذ بأنظمة الحكم الديمقراطيّة

يعتبر الاتجاه إلى نظام الحكم المحلي، وقيام مجالس محلية منتخبة بتسيير أمورها ومهامها ذاتياً، علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم، ويمكن القول بأن تركيز سلطات الدولة في الأجهزة المركزية في العاصمة، هو علامة من علامات الأنظمة اللاديمقراطية. فكلما كان نظام الحكم ديمقراطياً، كلما اتجه إلى إعطاء الأقاليم سلطات واختصاصات واسعة في مجال إدارة وتسيير أمورها وحل مشكلاتها ذاتياً.

كما أن الديمقراطية تعني اشتراك الشعب في حكم نفسه، ولما كان من العسير اشتراك سكان أقاليم الدولة في تسيير شؤون حياتهم، والرقابة على الأجهزة المركزية للدولة بنفس القدر من الفعالية بالنسبة للأجهزة الإقليمية المحلية، فإن نقل سلطات الدولة للأجهزة الإقليمية المحلية واشتراك سكان الأقاليم في مباشرة هذه السلطات

(١٦) د. منير إبراهيم شليبي: المرفق المحلي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق عين شمس، ١٩٧٧م، ص ٧.

(١٧) د. منير إبراهيم شليبي: المرفق المحلي، مرجع سابق، ص ١١.

يعتبر مؤشراً هاماً وعلامة مميزة لديمقراطية نظام الحكم. أي أن الديمقراطية بمعنى مشاركة الأفراد في مختلف أقاليم الدولة في تسيير شؤونهم وحكم أنفسهم، يمكن قياسها "جزئياً" بمدى الاستقلال الممنوح للمجالس المحلية وبمدى خضوع هذه المجالس لتوجيه ورقابة سكان الإقليم (١٨).

المبحث الثاني: آفاق الحكم المحلي

إن الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، هي رغبة سياسية مبكرة منذ قيام الوحدة اليمنية، نظراً لما يسهم به في تحقيق الوحدة الوطنية؛ وكان لهذا الخيار مزايا أخرى تنموية وإدارية تسهم في الاستغلال الأمثل للطاقات والموارد المحلية من أجل تحقيق النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي، وذلك عبر تقاسم متوازن للمسئوليات بين كافة مستويات الجهاز التنفيذي للدولة، وبالإضافة إلى ذلك فإن ممارسة اللامركزية خلال السنوات الماضية وفرت المناخ المناسب لخلق العديد من الكوادر السياسية والاجتماعية والإدارية الجديدة على مستوى المحليات.

وإذا كان الدافع الأساسي للأخذ بمبدأ اللامركزية هو رغبة سياسية، إلا أن تجربة اللامركزية، لحداتها وصعوبة الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي نشأت فيها، أصبحت في أمس الحاجة إلى رؤية وأهداف واضحة. ومع تطبيق نظام اللامركزية واتساع التجربة بدأ الاهتمام ينصب أكثر على تطوير الدور التنموي للسلطات المحلية ورفع قدراتها في تحديد وتقديم الخدمات، ومعها تجلت الرؤية للهدف الأساسي لنظام اللامركزية والمتمثل في تقديم مستوى أفضل للخدمات وجعلها تعمل لصالح المجتمعات المحلية. وفي ظل هذه الرؤية، تسعى الحكومة اليمنية من خلال إصلاحات اللامركزية إلى تحقيق الأهداف السياسية، والإدارية والاقتصادية، والاجتماعية؛ لذلك سوف نتناول هذه الأهداف تباعاً على النحو التالي:

(١٨) د. أحمد صقر عاشور: الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، دار المعرفة الجامعية للطباعة والنشر - الإسكندرية، ١٩٨٦م، ص ٤٣٠.

أولاً: الأهداف السياسية

تتمثل في مشاركة سكان المناطق المختلفة في إدارة شؤونهم وتحديد احتياجاتهم ورسم آليات تنفيذها، حيث تدفع عملية المشاركة المحلية المواطنين إلى الاهتمام بالشؤون العامة وتوثيق صلتهم بالحكومة، وهذا يؤدي إلى زيادة الانتماء وروح الوطنية.

ثانياً: الأهداف الاقتصادية

استغلال الموارد الاقتصادية المحلية وتطويرها واستثمارها الاستثمار الأمثل سيعود بأفضل النتائج على الاقتصاد القومي والمحلي معاً، حيث أن مشاركة الوحدات المحلية والقطاع الخاص المحلي في برامج ومشاريع التنمية على الصعيد المحلي، سيؤدي بلا شك إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية المأمولة، ويتمثل ذلك في ارتفاع المستوى المعيشي لسكان المنطقة وإيجاد فرص عمل مناسبة، وزيادة معدلات الاستثمار والادخار وتحقيق الكفاية الإنتاجية وتوفير الرخاء والرفاهية للسكان.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية

يعتبر الحكم المحلي الرافد الذي يغذي جذور المجتمع، فالولاء الذي يتركز حول الوحدات المحلية من شأنه أن ينمي لدى سكان المدن والمناطق المحلية على حد سواء الشعور بالانتماء إلى مجتمع حقيقي يتميز بالعدل والكفاية الإنتاجية ويربط أفرادهم بروابط روحية بطريقة تحول طاقاتهم إلى إنتاج حقيقي.

رابعاً: الأهداف الإدارية

إن تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات في الشؤون المحلية، يحقق السرعة والدقة والكفاءة في الاستجابة لمتطلبات واحتياجات السكان المحليين بما يكفل تزويد المناطق والأقاليم بالخدمات العامة.

كذلك من أهم أهداف الحكم المحلي تنوع أنماط الإدارة من وحدة محلية إلى وحدة محلية أخرى، تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها.

المبحث الثالث: شروط تطبيق الحكم المحلي

يستوجب تطبيق نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات القضاء على المشاكل والصعوبات التي واجهت تطبيق نظام السلطة المحلية الذي دخل حيز التطبيق العملي في

انتخابات فبراير ٢٠٠١م، و ٢٠٠٦م، حيث تخللت تلك الفترة العديد من الصعوبات التي واجهت المجالس المحلية أثناء التطبيق العملي، والمتمثلة في جملة الممارسات التنفيذية المنقولة إلى الوحدات الإدارية وانجاز المتطلبات المؤسسية الإدارية والمادية، وعدم توفر البنية الأساسية والعنصر البشري المؤهل لعمل السلطة المحلية في الوحدات الإدارية، لاسيما في أجهزتها التنفيذية المناط بها تحصيل وجباية الموارد المالية وإعداد الموازنة السنوية للوحدة الإدارية.

لذلك لا بد من إيجاد منظومة تشريعية متكاملة تلبى احتياجات الحكم المحلي وتطلعاته وآماله، وإيجاد بنية مؤسسية متكاملة على مستوى البنية التحتية من إمكانات ومعدات وأجهزة وغيرها. فضلاً عن القدرات البشرية لكوادر السلطة المحلية، والموارد المالية المتاحة، وتفعيل دور الرقابة المركزية على أعضاء السلطة المحلية، بحيث تضمن بقاء السلطات المحلية في إطار السقف المسموح لها، والجانب الآخر هو إيجاد رقابة شعبية على أداء السلطة المحلية في المحافظات والمديريات وتقييم عملها؛ وسوف نتناول ذلك بالتفصيل على النحو الآتي:

أولاً: المنظومة التشريعية للسلطة المحلية

بقيام الوحدة المباركة في ٢٢ مايو ١٩٩٠م، بدأت مرحلة جديدة في تاريخ بناء الدولة اليمنية الحديثة ومسيرة اللامركزية والتي شيدت على أسس دستورية جديدة، أكدت جميعها على الديمقراطية والمشاركة الشعبية، التي سمحت بقيام الأحزاب السياسية وتشكيل النقابات والاتحادات المختلفة، وعلى تنظيم الانتخابات الدورية العامة من رئاسية ونيابية ومحلية، وعلى حرية الصحافة، وعلى تشجيع قيام منظمات المجتمع المدني ورعاية الدولة لها.

ويتم بناء المنظومة التشريعية من خلال تحديد المهام والوظائف التنموية المطلوب نقلها لوحدة الحكم المحلي وتحديد الأدوار المطلوب تفعيلها في المجتمع المحلي بكافة أطره التنظيمية.

ومن أجل قيام نظام حكم محلي واسع الصلاحيات، لا بد من وجود منظومة تشريعية دستورية وقانونية تعني بتوضيح مختلف جوانب اللامركزية، التي يفترض أن

يجري تطبيقها في جميع وحدات الإدارة المحلية على المستويين المركزي والمحلي. ولتحقيق ذلك ينبغي مراعاة الجوانب التالية:

(١) إعادة تنظيم وتوضيح مهام ووظائف الأجهزة المركزية (الوزارات - الهيئات والمؤسسات والبرامج الوطنية) على صعيد تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، وتقديم الدعم والمساندة، والقيام بعملية الرقابة على أجهزة الحكم المحلي.

(٢) إعادة تنظيم وتوضيح مهام ووظائف أجهزة الحكم المحلي (المحافظة، المديرية) على صعيد تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، وتوفير الخدمات للمجتمعات المحلية.

(٣) تقنين العلاقات بين مستويات الإدارة التنموية (الأجهزة المركزية، المحافظة، المديرية).

(٤) تحديد الأدوار المطلوب تفعيلها في المجتمع المحلي (اللجان التنموية، منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص) لمساندة الجهود التي تقوم بها أجهزة الحكم المحلي على صعيد تحقيق التنمية المحلية.

وهناك العديد من المهام والوظائف التنموية الموزعة بين السلطتين المركزية والمحلية، وردت في قانون السلطة المحلية، بحاجة إلى إعادة تنظيمها وتوضيحها، وتمييز العلاقات بين مستويات الإدارة التنموية، وتحديد الأدوار المطلوب تفعيلها في المجتمع المحلي كما أسلفنا.

ثانياً: البنية المؤسسية

إن البنية المؤسسية من أهم العوامل الرئيسة لنجاح أجهزة السلطة المحلية، حيث لا تستطيع القيام بالمهام والوظائف المناطة بها في غياب البنية المؤسسية، وفي مقدمتها توفر البنية التحتية (بما في ذلك المجمعات الحكومية، منظومة المعلومات)، بالإضافة إلى تواجد مكاتب أو فروع للأجهزة المركزية الخدمية والمرافقيه.

وتتطلب البنية المؤسسية لإعادة هيكلتها بمستواها العام المتمثل في التقسيم الإداري، والبنية التنظيمية الخاصة بالجهاز الإداري لوحدات الحكم المحلي، بالإضافة إلى استكمال البنية التحتية، بحيث تتلاءم مع المهام والوظائف التنموية الموكلة لوحدات الحكم المحلي. الالتزام بالمعايير التالية:

- (١) إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي بناء على الأهداف التنموية التي ينبغي على وحدات الحكم المحلي السعي إلى تحقيقها في المرحلة المقبلة.
- (٢) إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية بحيث تعكس خصائص ومتطلبات الأهداف والمهام والوظائف التنموية الموكلة إلى وحدات الحكم المحلي، بما يتناسب الهيكل المؤسسي مع المهام والوظائف الملقاة على عاتق كل مستوى من مستويات وحدات الحكم المحلي (المحافظة، المديرية)، بحيث تعكس الهيكلة الأنشطة والعمليات التي يجب أن تقوم بها المديرية أو المحافظة لتحقيق مهامها بشكل دقيق وكفؤ، وتُترجم في هيكل وظيفي يحدد أعداد الوظائف وشروط ومتطلبات شغلها.
- (٣) استكمال البنية التحتية اللازمة لقيام وحدات الحكم المحلي بأداء المهام والوظائف المناطة بها، وذلك من خلال استكمال بناء وتجهيز مباني المجمعات الحكومية، واستكمال البنية المعلوماتية لنظام الحكم المحلي.

ثالثاً: القدرات البشرية

تعتبر القدرات البشرية أهم مورد لنظام الحكم المحلي المنشود، إذ أن نجاح هذا النظام يتوقف - بدرجة أساسية - على القدرات أو المهارات التي يمتلكها المسؤولون والموظفون في وحدات الحكم المحلي؛ ومن ثم، نؤكد على ضرورة توجيه المزيد من الإمكانيات المالية والجهود الإدارية والفنية نحو تعزيز نظام الموارد البشرية، حيث أن الكثير من دول العالم تُنفق حوالي ٦٠ إلى ٨٠ ٪ من موازنة وحدات الحكم المحلي على تكاليف متعلقة بمختلف الجوانب الخاصة بالموارد البشرية (١٩).

ونعتقد بأن أهم العوامل التي أضعفت الجهود المبذولة من قبل أجهزة السلطة المحلية في المرحلة السابقة، عدم تنمية القدرات البشرية، حيث أثبت التطبيق العملي ضرورة إعداد رؤية استراتيجية لبناء القدرات البشرية بالصورة التي تساهم في تحقيق أهداف التنمية المحلية بالكفاءة والفعالية التي يرغب فيها المواطنون في المحليات. ويؤكد على ذلك التقرير الذي أعدته منظمة اليونسكو التابعة للأمم المتحدة عن التنمية المحلية في

(١٩) مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، وزارة الإدارة المحلية، أغسطس ٢٠٠٨م، ص ٦٠.

اليمن، حيث جاء في هذا التقرير " أن أحد أهم الدروس المستفادة من تقييم تجربة اللامركزية هو ضرورة تطوير القدرات البشرية في المحليات على المستوى الفردي، والمؤسسي، بالإضافة إلى المستوى الاجتماعي، والذي يهدف إلى الوصول بالسلطة المحلية إلى نموذج أكثر تفاعلاً مع جميع شرائح المجتمع المحلي". الأمر الذي يمكن أن يساهم في إحداث تغيير اجتماعي، ينظر من خلاله المواطنون إلى السلطة المحلية بوصفها الجهة المسؤولة عن تقديم الخدمات التنموية المختلفة، وأنها تتفاعل مع قضاياهم وهمومهم، كما أنها تخضع للرقابة والمساءلة الشعبية (٢٠).

وتتمثل تنمية القدرات البشرية في تحديد نوعية وحجم هذه القدرات التي يجب أن تتوافر لتمكين وحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية من أداء وظائفها التنموية.

ومما تقدم يتضح بأن عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي يستوجب تنمية الموارد البشرية، كونها تمثل الضمانة الأكيدة والسليمة لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية. الأمر الذي يعني في واقع الحال، أن تقوم الوزارات المختلفة والأجهزة المركزية بدور أكبر في مجالات صياغة النظم ووضع السياسات واللوائح والإجراءات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية العاملة في وحدات الحكم المحلي، بما يساهم في رفع قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها على صعيد إدارة التنمية المحلية بالمهنية والكفاءة والفعالية، وذلك على ضوء المبادئ العامة التالية:

- ١) تلافي ازدواج تبعية الموظف وولائه بين الأجهزة المركزية والمحلية، بحيث يكون ولاؤه بالكامل لوحدات الحكم المحلي. ويقتضي ذلك أن يكون الرئيس التنفيذي المحلي، هو المسئول عن الجوانب المختلفة لمنظومة الموارد البشرية المحلية.
- ٢) المرونة اللازمة لتوفير الحوافز التي تجذب الكفاءات للعمل بالوحدات المحلية، خاصة في الوحدات النائية والريفية التي يحجم الكثيرون عن العمل فيها.
- ٣) تأكيد استقرار الموظفين في مقر أعمالهم، بحيث يلمسوا مشاكل المواطنين ويتجاوبوا مع مشاعرهم وأحاسيسهم، مع مراعاة أن تكون الأولوية لأبناء الوحدة

(٢) نحو سياسة متكاملة للتنمية المجتمعية في الجمهورية اليمنية، الإسكوا، بيروت 2007، ص ٦.

المحلية في شغل الوظائف المحلية، في حالة تساوي كفاءتهم مع المتقدمين من خارج الوحدة.

(٤) إعداد العاملين للعمل بالوحدات المحلية إعداداً خاصاً، بالتدريب قبل تسلم العمل، حيث يعمل الموظف في ظل رقابة دائمة تأتي من قنوات ثلاث هي: المجلس المحلي، والمواطنون المحليون، ورؤساء الموظفين.

ولتحقيق تنمية القدرات البشرية على الوجه المطلوب، ينبغي توفير العوامل التالية:

(١) قدرات مركزية للقيام بمهام وضع الأسس والمقومات التي يجب أن يقوم عليها نظام إدارة الموارد البشرية على جميع المستويات المركزية والمحلية، وكذا إدخال التعديلات الضرورية حسب ما يقتضيه مسار تنفيذ نظام الحكم المحلي.

(٢) قدرات على مستوى المحافظات لتقديم الدعم (المساعدة الفنية وخدمات الدعم والمساندة) والإشراف (مراقبة قانونية القرارات وتقييم الأداء) على وحدات الحكم المحلي بالمديريات.

(٣) قدرات على مستوى المديريات لتقديم الدعم (المساعدة الفنية وخدمات الدعم والمساندة من قبل الوحدات الإدارية لأعضاء المجالس المحلية للقيام بمهامهم على صعيد التخطيط للتنمية المحلية والإشراف على تنفيذها)، وفي المقابل، تقديم الدعم والمساندة (للوحدات الإدارية للقيام بوظائفها على صعيد تنفيذ برامج التنمية المحلية).

رابعاً: الموارد المالية المحلية

تعد الموارد المالية المحلية أحد المنظومات الأساسية التي تحدد نجاح أو فشل نظام الحكم المحلي. بل إن تمتع الوحدة الإدارية المحلية بالشخصية الاعتبارية يقتضي الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، مما يعني أن تكون هناك موارد مالية خاصة بكل وحدة إدارية محلية لتمكينها من تنفيذ المهام والاختصاصات الموكلة إليها بموجب القانون، وإشباع حاجات المواطنين في المحليات، وتمتعها بحق التملك وعدم استخدام الأموال التي آلت إليها سواء من قبل السلطة المركزية أو أي سلطة أخرى إلا بإذن منها. كما أن قدرة الوحدات الإدارية المحلية على ممارسة وظائفها ومهامها التنموية لا تتحقق في ظل اعتمادها المطلق على ما يمكن أن تقدمه السلطة المركزية.

ومما لاشك فيه، أن مدى الاستقلال الذي تتمتع بها وحدات الحكم المحلي في الواقع، يتناسب طردياً مع حجم الإمكانيات المالية الموضوعة تحت تصرفها، إذ كلما زادت الإمكانيات المادية، تمكنت تلك الوحدات من تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها (٢١).

وبناءً على ذلك حدد قانون السلطة المحلية موارد مالية للوحدات الإدارية من أربعة مصادر رئيسية هي: الموارد المحلية والموارد المشتركة على مستوى المحافظة والموارد العامة المشتركة والدعم المركزي بشقيه الاستثماري والجاري.

ويتضح من خلال تقارير وزارة الإدارة المحلية أن الموارد المحلية والمشاركة المحصلة في المحليات قد نمت بنسب متصاعدة، غير أنها ظلت ضئيلة لا تكفي للنهوض بأعباء التنمية المحلية وفقاً للصلاحيات الممنوحة قانوناً للوحدات الإدارية.

كما أن الدعم المركزي الاستثماري السنوي المقدم من السلطة المركزية لصالح التنمية المحلية ظل ثابتاً لثلاث سنوات متتالية منذ تطبيق نظام السلطة المحلية عام ٢٠٠١م ليعود في الارتفاع في عام ٢٠٠٥، ثم ظل ثابتاً خلال عامي ٢٠٠٦، ٢٠٠٧م. أما عام ٢٠٠٨ فقد شهد طفرة نوعية في الدعم المركزي حيث بلغ ١٥ مليار، ومع ذلك تظل هذه الزيادة قاصرة عن تحقيق الأهداف التنموية التي تسعى إليها أجهزة السلطة المحلية.

أما بالنسبة للدعم المركزي الجاري المقدم من السلطة المركزية للمحليات لمواجهة نفقات التشغيل والصيانة وغيرها من النفقات الإدارية للوحدات الإدارية وأجهزتها ومرافق الخدمات المحلية فلا يزال ضعيفاً، إذ تستحوذ المرتبات على جزء كبير منه. الأمر الذي يعني أن نسبة ضئيلة من الدعم الجاري تخصص في الواقع لمواجهة نفقات التشغيل والصيانة والنفقات الإدارية الأخرى (٢٢).

وبالتالي فإن الهدف من الموارد المالية للوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية هو، تمكين أجهزة الحكم المحلي من مصادر تمويل مستقرة وقابلة للنمو والتوقع، تتناسب مع حجم الصلاحيات والمهام المحلية وتكلفة أدائها. كما تهدف إلى

(٢١) مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٢٢) مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ص ٣٥.

- تمكين أجهزة الحكم المحلي من استقلالية الإدارة المالية - في حدود القانون- لتوظيف هذه الموارد بكفاءة في خدمة المجتمع المحلي.
- ولتحقيق الهدف الاستراتيجي للموارد المالية المحلية، ينبغي مراجعة وتعديل منظومة الموارد المحلية وأساليب الإدارة المالية المحلية على ضوء المبادئ العامة التالية:
- (١) تخصيص موارد مالية نوعية لوحدات الحكم المحلي، بما يعزز من قدراتها التمويلية لمواجهة المتطلبات التنموية للمجتمع المحلي.
 - (٢) أن تتناسب الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي مع مهامها ومسؤولياتها، وضمان الاستدامة المالية وتنمية الموارد الذاتية، وأن يصاحب كل تحويل أو تفويض بمهام أو مسؤوليات جديدة من جانب السلطة المركزية موارد مالية مقابلة.
 - (٣) أن تتصف الموارد المالية المخصصة لوحدات الحكم المحلي بالمرونة، وأن يتاح للمجالس المحلية تحديد قيم لرسوم الخدمات المقدمة للمواطنين من قبل أجهزتها، واقتراح موارد مالية جديدة أو إجراء تعديلات على الأوعية الإرادية المحلية.
 - (٤) ينبغي أن يكون الدعم المقدم من السلطة المركزية لوحدات الحكم المحلي مناسباً وعادلاً وفقاً لمعايير وطنية تعزز من القدرة التمويلية للمحليات.
 - (٥) ينبغي أن تراعي البرامج ذات الطابع الوطني قدرات وإمكانيات وحدات الحكم المحلي في تنفيذ تلك البرامج، وأن يتم تخصيص موارد تمكن وحدات الحكم المحلي من تنفيذها.
 - (٦) أن يتاح لوحدات الحكم المحلي حق الاقتراض لتمويل المشاريع التنموية والاستثمارية على أن ينظم القانون القواعد والشروط المؤيدة لذلك.
- وتجدر الإشارة إلى أن الكثير من الدول توفر لوحدات الحكم المحلي فرصاً للحصول على قروض، من المؤسسات المصرفية والتمويلية بغرض زيادة مصادر التمويل اللازمة لتنفيذ الخطط التنموية، وذلك في ظل قواعد صارمة للاقتراض لتلافي نقل عبء الديون من مجلس منتخب إلى الذي يليه. وفي كل الأحوال، تراعي هذه الدول أن

لا يُسمح بالاقتراض إلا بغرض استثمار رؤوس الأموال وليس من أجل تغطية النفقات التشغيلية (٢٣).

خامساً: الرقابة المركزية

تعد الرقابة المركزية ركناً هاماً من أركان قيام نظام الحكم المحلي، إذ لا يمكن أن يعترف المشرع لوحدات الحكم المحلي بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من قيام وحدات إدارية، تشارك الدولة في ممارسة السلطة العامة دون أن يخول السلطة المركزية الرقابة على تلك الوحدات. الأمر الذي يعني، أنه مهما بلغت درجة استقلال أجهزة الحكم المحلي في مباشرة ما يعهد إليها من صلاحيات مالية وإدارية واقتصادية، فلن يكون هذا الاستقلال مطلقاً، وإلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيانه للتمزق والخطر.

وتسعى الرقابة المركزية، إلى حماية وحدات الحكم المحلي ذاتها من الوقوع في أخطاء قد تحرفها عن المهمة الأساسية التي أنشئت من أجلها، ألا وهي خدمة المصالح المحلية بالصورة التي يرغب فيها المواطنون في المجتمعات المحلية. كما أن وجود الرقابة المرنة من شأنه تجنيب أجهزة الحكم المحلي من إمكانية ظهور سخط شعبي يعيقها عن أداء دورها التنموي.

بل إن الرقابة المركزية، إذا أحسن استخدامها، تُعد ضماناً فعالة لمنع أجهزة الحكم المحلي من الإضرار بمصالح أو حقوق المواطنين في المجتمعات المحلية المختلفة، والتي قد تنشأ نتيجة الإهمال من قبل المسؤولين المحليين أو التعسف في استخدام السلطة العامة في مواجهة أولئك المواطنين. وفي المقابل، تعد الرقابة، بصورها المختلفة، بمثابة ضماناً قانونية لمشروعية تصرفات وأفعال وحدات الحكم المحلي، التي تضطلع بها وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، مما يزيد من قدرة تلك الأجهزة على نيل الرضا والقبول من المواطنين.

وبالتالي فإن الرقابة المركزية المستمرة على أعمال وأنشطة وحدات الحكم المحلي، تعتبر وسيلة فاعلة من شأنها اكتشاف نقاط الضعف والخلل في منظومة

(٢٣) مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ص ٧١.

الحكم المحلي ومعالجتها أولاً بأول بما يؤدي إلى تطوير المنظومة واستمرار عملها بكفاءة وفعالية لخدمة الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها. ومما تقدم يتضح بأن السلطة المركزية تمارس صوراً شتى من صور الرقابة على أجهزة السلطة المحلية، من خلال الأجهزة التشريعية والقضائية والتنفيذية. ويمكن إيجاز ذلك على النحو التالي:

(١) الرقابة التشريعية (السياسية)

وهي الرقابة التي يمارسها مجلس النواب، على المجالس المحلية بقصد التأكد من أنها تمارس اختصاصاتها وفقاً للقانون. ويمارس البرلمان رقابته على المجالس المحلية من خلال الصلاحيات التالية:

- أ. يعمل على زيادة أو تقليص المهام والوظائف الممنوحة للسلطة المحلية.
- ب. يتولى الاستجواب وتوجيه الأسئلة للحكومة فيما يتعلق بالسلطة المحلية.
- ج. يقوم بتشكيل لجان لتقصي الحقائق حول ما يدور على صعيد السلطة المحلية.
- د. يقوم بمناقشة الموازنة والخطة التنموية للسلطة المحلية.
- هـ. حضور أعضاء مجلس النواب اجتماعات المجالس المحلية.

إلاً أن الرقابة التشريعية (السياسية)، قد لا تكون لوحدها ضماناً حقيقية لعدم انحراف أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف المرسومة لها في ظل القوانين، وخصوصاً إذ علمنا بأن اليمن، كما هو الحال في الدول النامية الأخرى، يتميز بضعف الأداء الرقابي لأعضاء السلطة التشريعية، وبضعف الأعراف والتقاليد العريقة في مجال احترام المؤسسات الدستورية.

بل أن الرقابة التشريعية قد لا تضمن بمفردها أن تقوم أجهزة السلطة المحلية بتحقيق الطموحات الشعبية التي يحملها المواطنون في المجتمعات المحلية، فهي، أي أجهزة السلطة المحلية، وإن لم تقم في كثير من الحالات بمخالفة نصوص القانون مخالفة صريحة تستحق عليها المساءلة والعقاب، إلا أنها قد لا تقوم في الوقت نفسه بتلبية الحاجات التنموية، وخصوصاً في المناطق النائية على اعتبار أن الرقابة البرلمانية

نادراً ما تقوم بما هو مطلوب منها شعبياً ورسمياً بالشكل المناسب وفي الوقت المناسب (٢٤).

(٢) الرقابة القضائية:

هي الرقابة التي يباشرها القضاء، والتي يناط بها الفصل في المنازعات التي تقع بين أفراد المجتمع وبعضهم، أو بينهم وبين أجهزة الدولة المختلفة، وتعتبر المرجع الحقيقي لتوفير الضمانات للإفراد من غيرها من أساليب الرقابة، وذلك نظراً لما يتمتع به القضاء من عقلية قانونية، ومركز خاص يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية (٢٥).

كما أن الرقابة القضائية من أهم صور الرقابة على أجهزة السلطة المحلية، والتي توفر الضمانات الحقيقية للمواطنين ضد تعسف تلك الأجهزة أو خروجها على القانون. وقد ضمن المشرع للمواطنين، جماعات وأفراد، حق الطعن في القرارات التي تصدر عن أجهزة السلطة المحلية، وذلك كما حدث في الدعوى التي رفعتها الغرفة التجارية ضد قرارات الرسوم المحلية المفروضة على رخص المحلات التجارية من قبل مجلس الوزراء والتي وصلت إلى المحكمة العليا، التي حكمت بعدم دستورية القرارات المشار إليها. ومع ذلك فإن دور السلطة القضائية في مجال الرقابة محدود إن لم يكن منعدماً، حيث لا تستطيع المجالس المحلية أن تلجئ إلى القضاء (الدائرة الدستورية في المحكمة العليا) لمخاصمة جهة الإدارة لأي سبب من الأسباب، ومنها اعتراض الوزراء على قرارات تلك المجالس التي يجري البت فيها أمام مجلس الوزراء (٢٦).

بل إن الرقابة القضائية تعاني من فراغ قانوني، كما هو الحال في الرقابة البرلمانية، يتمثل في غياب بعض الأطر القانونية والإجرائية الضرورية، التي يمكن من خلالها تفعيل أجهزة القضاء والمحاكم، التي لا تتضمن محاكم إدارية، وإنما دائرة دستورية ضمن تشكيلة المحكمة العليا.

وقد أثبت الواقع العملي أن رقابة السلطة القضائية ليس لها دور يذكر في مجال الفصل في النزاعات التي قد تنشأ بين السلطتين المركزية والمحلية، إذ تعد القرارات

(٢٤) مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ص ١٠٦.

(٢٥) د. يعي الجمل: النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية القاهرة، ١٩٧٤م، ص ٢٣٧.

(٢٦) د. حمود محمد القديمي: مبادئ الإدارة المحلية دراسة تطبيقية على القانون اليمني، الطبعة الأولى ٢٠٠٩م، مركز الأيمن للنشر والتوزيع، صنعاء، ٢٨٦.

التي يصدرها مجلس الوزراء في مثل هذه الحالات نافذة وغير قابلة للطعن. الأمر الذي يشكل نقطة ضعف كبيرة في منظومة السلطة المحلية في اليمن(٢٧).

(٣) الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية عبارة عن وظيفة مكملة لوظائف العملية الإدارية. كما أنها نشاط يراد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر لها، أي مراجعة الأداء وقياس النتائج، ومقارنتها بالمستويات الموضوعية في الخطة، والتحقق من بلوغ الأهداف المتفق عليها.

فالرقابة الإدارية تعني التحقق من التزام الإدارة باحترام قواعد المشروعية، فضلاً عن تحقق الاستقرار والنظام داخل المنظمة الإدارية، وبناءً على ذلك فإن أي تعريف للرقابة لا يجوز أن يقتصر على بيان أوجه القصور أو الانحرافات وتصحيحها، أو تذليل الصعوبات وتعديل الإجراءات لتحقيق الكفاءة والكفاءة الإدارية في أسرع وقت وبأقل تكلفة، وإنما يجب أيضاً أن يشمل التعريف التزام المجالس المحلية في سعيها لتحقيق أهدافها بقواعد الشرعية وتحقيق الاستقرار والنظام في الوحدة الإدارية(٢٨).

ومما سبق يتضح أن الرقابة الإدارية هي التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية على جميع أجهزة السلطة المحلية. وقد تبين من خلال التطبيق العملي أن الرقابة الإدارية، بمختلف صورها، على أجهزة السلطة المحلية تعاني من قصور، ويمكن إيجاز ذلك على النحو التالي:

(١) ضعف الفاعلية: هناك قصور ومحدودية واضحة في قدرة الوزارات المختلفة على مراقبة وتقييم أداء أجهزة السلطة المحلية، وعلى وجه الخصوص، في مجال كفاءة وفاعلية الخدمات التي تقدمها ومستوى مساهمتها في تحقيق أهداف التنمية المحلية والوطنية. ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف عمليات جمع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات نوعاً وكماً على المستوى المحلي والذي من خلالها يمكن مراقبة الأداء ومدى تلاءمه مع الأهداف والسياسات الوطنية.

(٢٧) مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥ م، مرجع سابق، ١٠٤.

(٢٨) د. حمود محمد القديمي: مبادئ الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص ٢٣٩، ٢٤٠.

- ٢) **ضعف القدرة على تصحيح الأخطاء:** يلاحظ أن مخرجات الرقابة والتقييم التي تقوم بها أجهزة الرقابة المختلفة لا تساهم بصورة فعالة في معظم الحالات في تصحيح أوجه الاختلالات التي قد تعتري أداء أجهزة السلطة المحلية.
- ٣) **ضعف الاهتمام بالمهنية والتخصص:** هناك عدد لا يستهان به من الموظفين الذي لا يمتلكون الكفاءة والخبرة اللازمة للقيام بمهام الرقابة الإدارية يقومون فعلاً بتأدية هذه المهمة الفنية، مما يفقد عملية الرقابة الإدارية كثيراً من أهدافها، وخصوصاً على صعيد الرقابة على مسار التنمية المحلية والدور الذي يجب أن تلعبه السلطة المحلية في هذا المجال.
- ٤) **الجمود وعدم المرونة:** إن الإجراءات المتبعة في أجهزة الرقابة المركزية، هي بشكل عام إجراءات جامدة وتخلو من صور الرقابة الإدارية المرنة التي تطبق في كثير من الدول العريقة على صعيد تطبيق نظام السلطة المحلية، والتي تساهم بدورها في تصحيح جوانب الاختلالات المختلفة التي قد تعتري أداء أجهزة السلطة المحلية.
- ٥) **تعدد جهات الرقابة:** إن تعدد جهات الرقابة تؤدي إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها أجهزة السلطة المحلية، كما أن المبالغة في صور ووسائل الرقابة الإدارية قد تؤدي إلى الازدواجية وهدر الوقت والجهد دون تحقيق الغرض منها^(٢٩).

سادساً: الرقابة الشعبية

الرقابة الشعبية هي رقابة الشعب كله على نفسه وهي حلقة أساسية متداخلة في سلطة الشعب وليس جزء منه. فهي ليس بلجنة ولا جهاز إداري فالعمل فيها وطنية، وفعالها إيجابي، وممارستها يومية ومداها لا نهائية وقوتها شعبية. وتهدف الرقابة الشعبية إلى التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين والقرارات التي تتخذها. وتتمثل هذه الرقابة فيما يلي:

^(٢٩) مشروع إستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ١٠٦، ١٠٧.

- (١) تلتزم المجالس المحلية على اختلاف مستوياتها بأن تنظم ندوات للمواطنين يعرضون فيها شكاواهم وتظلماتهم، ويناقشون المجلس حول ما أنجز من أعمال كما يعرض المجلس خلالها المنجزات التي حققها.
- (٢) يحق لقيادة أية منظمة شعبية مراقبة ونقد المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية وأجهزة السلطة، وتمارس هذا الحق من خلال توجيه مذكرات إلى المجلس والمكتب التنفيذي تتضمن ملاحظتها وآراءها.
- (٣) عندما تقوم الصحافة بنقد المجالس المحلية أو المكاتب التنفيذية أو أجهزة السلطة يجب التحقق في الأمور المثارة.
- (٤) يحق لكل مواطن رقابة ونقد المكاتب التنفيذية وأجهزة السلطة ويمارس هذا الحق بتقديم شكوى أو تظلم، وعلى هذه الجهات دراستها والتحقيق فيها بصورة عادلة وعاجلة والرد عليها، على أن لا يبت في الشكوى أو التظلم من قبل نفس الجهة المشكو منها^(٣٠).

فيما نصت المادة (٤ / ١١٥) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م على أن يلتزم عضو المجلس المحلي بعقد اللقاءات مع المواطنين في الوحدة الإدارية للتعرف على همومهم ومتطلباتهم وتبنيها ونقلها إلى المجلس وشرح وتوضيح قرارات المجلس بأهدافها وإبعادها المختلفة وتحفيزهم على التفاعل والمشاركة في تنفيذ وإنجاح برامج التنمية المحلية.

كما أجاز المشرع لرئيس المجلس المحلي أن يدعو لحضور اجتماعات المجلس من يرى الاستعانة بهم من ذوي الاختصاص والخبرة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرارات (٣١).

ويتضح من خلال هذه النصوص أن المشرع اليمني قد أغفل وسائل التعرف على آراء وتقييم المواطنين المستفيدين من الخدمات الحكومية المقدمة لهم، وفي مقدمتهم النساء

(٣٠) المادة (٧٦) من قانون الإدارة المحلية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ تاريخ ١١/٥/١٩٧١ والمعدل بالقانون رقم ١٢ تاريخ ١٩٧١/٦/٢٠ وتعديلاته.

(٣١) المادة (٢٨) من قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م وتعديلاته.

وذي الاحتياجات الخاصة، بحيث تكشف عن مدى اقتصادية وكفاءة وفعالية إدارة وتقديم الخدمات وارتباطها بتحقيق الأهداف المرجوة منها.

حيث أنشط المشرع بعضو المجلس المحلي ضمن واجباته عقد لقاءات مع المواطنين في الوحدة الإدارية للتعرف على همومهم ومتطلباتهم وتبنيها ونقلها إلى المجلس، وكان الأخرى أن يلزم المجالس المحلية بمختلف مستوياتها، أن تنظم ندوات للمواطنين في نطاق الوحدة الإدارية بصورة منتظمة يعرضون فيها شكاواهم وتطلعاتهم، ويناقشون المجلس حول ما أنجز من أعمال كما يعرض المجلس خلالها المنجزات التي حققها. بما يؤكد أن الرقابة الشعبية تم تشكيلها بصورة مؤسسية تؤهلها للقيام بمهامها وتمثل مختلف شرائح المجتمع في نطاقها الجغرافي.

ونتيجة لما سبق تبين من خلال تجربة المجالس المحلية للفترة المنصرمة غياب الرقابة الشعبية، وعدم الاهتمام بأراء المستفيدين من الخدمات، كما أن المجالس المحلية لم تؤدي دورها المنشود في التأثير على أداء أجهزة السلطة المحلية في اتجاه تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها، أو في جعل أجهزة السلطة المحلية تعمل وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي.

ومن ناحية أخرى، يمكن القول بأن المشاركة الشعبية على صعيد التأثير على أجهزة السلطة المحلية لا تزال ضعيفة إذا ما قورنت بالمهام التي تضطلع بها تلك الأجهزة في تحقيق التنمية المحلية، على اعتبار أن المشاركة الشعبية ليست في صورتها المأمولة، فعلى سبيل المثال هناك اختلال في مستوى المشاركة، كضعف اهتمام الشرائح الفقيرة بالمشاركة والعزوف عنها. كما تبين أن أشد الناس حاجة إلى خدمات السلطات المحلية، هم أقل الناس تعبيراً عن رغباتهم واحتياجاتهم، وآرائهم ومطالبهم. أما إذا نظرنا إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه الأحزاب في التأثير والرقابة على أداء أجهزة السلطة المحلية، لوجدنا أن هذا الدور لا يكاد يرى بالعين المجردة على اعتبار أن الأحزاب لديها أولويات تتعدى المشاركة والتأثير على مسار التنمية المحلية، فهما الأول والأخير هو ما يحصل في العاصمة.

وإذا ما نظرنا إلى الإعلام، لوجدنا أن وسائل الإعلام المختلفة تلعب دوراً متنامياً في التعبير عن آراء المواطنين، إلا أن هناك صعوبة حقيقية في تقدير أهمية الدور الذي تلعبه

هذه الوسائل المختلفة في التأثير على أداء أعضاء المجالس المحلية والمسؤولين في الوحدات الإدارية في الواقع على اعتبار أن ما ينشر في وسائل الإعلام الرسمية والحزبية لا يتعدى، في كثير من الحالات، النقد الذي لا يستند على وقائع وبيانات، ومن ثم فهو لا يقدم حلاً عملياً لما يجب أن تقوم به أجهزة السلطة المحلية على صعيد التنمية المحلية (٣٢).

المبحث الرابع: الخاتمة

تبين من خلال هذه الدراسة وجود العديد من التحديات والمشاكل والصعوبات وأوجه قصور أدت إلى تأخر تفعيل عمل المجالس المحلية وعرقلتها عن أداء الدور المنوط بها، لذلك تشخص هذه الدراسة بعض جوانب القصور والصعوبات، ويوصي الباحث بحلول لتجاوزها، من أجل الانتقال إلى نظام الحكم المحلي المنشود، بما يساهم في تحقيق الخدمة المرجوة منها للمواطنين والوطن، ويضمن استمرار هذه التجربة وفق ما هو مخطط لها، ونوجز أهم هذه التوصيات في النقاط التالية:

أولاً: المنظومة التشريعية:

(١) الحاجة إلى وجود منظومة تشريعية دستورية وقانونية تعني بتوضيح مختلف جوانب نظام الحكم المحلي، التي يفترض أن يجري تطبيقها في جميع وحدات الإدارة المحلية على المستويين المركزي والمحلي، وبما يكفل تفعيل الشراكة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لخدمة التنمية المحلية. بحيث تحقق هذه المنظومة المزيد من الصلاحيات والسلطات للوحدات الإدارية المحلية.

(٢) أن يحدد بوضوح العلاقة بين هذه الوحدات والسلطة المركزية وتفعيل دور وأدوات الرقابة بما يضمن أن تكون السلطة المحلية وسيلة فاعلة لتعزيز دور الدولة، ولم شمل الوطن، وترسيخ الوحدة الوطنية، بالإضافة إلى دورها في رفع كفاءة الوحدات الإدارية المحلية، وتسهيل حصول المواطنين على الخدمات المختلفة، مع مراعاة أن لا يترتب عليها ازدواج الأجهزة أو تداخل الاختصاصات.

(٣٢) مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ٢٠١٥م، مرجع سابق، ص ١١٧.

٣) ينبغي على مجلس النواب اتخاذ خطوات تشريعية جادة لتطوير تشريعات نظام الحكم المحلي تجسيداُ للأسس العلمية لنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية، بما يعزز من فكرة الانتقال إلى نظام الحكم المحلي والاستفادة القصوى من مزاياها وتحقيق أهدافها ومبرراتها، والتأكيد على ضرورة الالتزام بتلك التشريعات على الصعيدين المركزي والمحلي على حد سواء.

٤) الإسراع بتعديل وإصلاح القوانين التي تتضمن أحكاماً أو إجراءات تتعارض مع المنظومة التشريعية للمجالس المحلية، على أن تقوم السلطة التنفيذية بإلزام كافة أجهزتها المركزية بالتنسيق مع وزارة الإدارة المحلية عند إعداد وصياغة مشاريع قوانين وأنظمة ذات صلة بنظام المجالس المحلية.

٥) التهيئة الكاملة للمجتمعات المحلية لضمان حسن تطبيق نظام المجالس المحلية، وخلق وعي عام لدى المواطنين، والسماح لممثلين القطاعات المختلفة بالمشاركة والإطلاع، من خلال الاتصال والتواصل مع المجتمع المحلي من خلال الندوات والمحاضرات واللقاءات المفتوحة كآلية من آليات المشاركة في صنع القرار، وكذلك خلق آليات للمجتمع المحلي لتمكينه من الوصول للمعلومات المتعلقة بنشاط المجالس المحلية ومراقبة أدائها المالي، من خلال نشر الأدلة الإرشادية والإعلانات والنشرات المتعلقة بأداء المجالس المحلية، فيما يتعلق بمجمل أعمالها وأنشطتها، في سبيل إنجاح هذا النظام.

٦) ضرورة تفعيل التشريعات العقابية لمقاضاة أي انحراف أو فساد، وعدم التهاون في إيقاع العقوبة الزاجرة الرادعة بحق مرتكبيها، والعمل على معالجة أوجه القصور أينما وجدت، وذلك بصورة دائمة بما يحقق رفع معدلات الأداء والتنمية.

ثانياً: البنية المؤسسية

١) إعادة النظر في التقسيم الإداري للوحدات الإدارية، بما يكفل تحقيق العدالة والانسجام والتناسق في إطار الوحدات الإدارية، وتحقيق الأهداف التنموية التي تسعى وحدات الحكم المحلي إلى تحقيقها، مع إصدار قانون التقسيم الإداري الذي يعتمد على الأسس والمعايير العلمية التالية.

- أ. أن تكون الوحدات الإدارية ذات حجم مناسب من حيث المساحة والعدد المتجانس من السكان، مما يتيح لها تدعيم عرى التلاحم الاجتماعي اللازم لتنمية المجتمع المحلي بصورة مستدامة.
- ب. أن تراعي عملية التقسيم الإداري الحجم المناسب للوحدة المحلية، من حيث الوعاء الضريبي المتمثل بعدد السكان والمرافق الاقتصادية المختلفة، وما تمثله من عائد للوحدة الإدارية. لكي تستطيع الوحدات المحلية توظيف القدرات البشرية المؤهلة والوسائل والمعدات المناسبة، لا بد من توافر موارد مالية كافية، وكذلك لا بد لها من أن تستفيد من هذه القدرات والوسائل بشكل اقتصادي كفؤ، مما يستلزم تشغيلاً كاملاً لها وبحدودها الإنتاجية القصوى. الأمر الذي يدعو إلى تجنب إنشاء وحدات إدارية صغيرة قد تعاني من نقص الموارد المالية اللازمة ويجعل دورها متمحوراً حول الخدمات الثانوية (كعملية إصدار الرخص) والاعتماد على رسوم تلك الخدمات، بحيث لا يمكنها في نهاية الأمر من القيام بدور تنموي فاعل.
- ج. مراعاة الواقع الطبيعي للوحدات الإدارية وتكامل مكوناتها بهدف إنشاء وحدات ذات طابع متناسق ومتكامل (في حالة المحافظة) أو مكمل لبعضه البعض (في حالة المحافظات والمديريات) لتمكين هذه الوحدات من تحقيق الكفاءة في إدارة مواردها الطبيعية بشكل اقتصادي ومستدام، وتجنب أو تقليص احتمالات النزاع مع الوحدات المجاورة في السيطرة على مثل هذه الموارد. الأمر الذي يدعو إلى تقليص الفجوة بين الوحدات الإدارية حتى لا يكون هناك تبايناً كبيراً بين إمكانات وقدرات الوحدات الإدارية المكونة لنظام الحكم المحلي.
- د. مراعاة الواقع الاقتصادي للوحدة الإدارية وجدواه بحيث يؤخذ بعين الاعتبار التكامل المنطقي للنشاطات الاقتصادية التي توفر لهذه الوحدة القاعدة الاقتصادية المجدية التي تمكنها من تحقيق أهدافها في مجال التنمية المحلية وتنمية الموارد المحلية.

٥. فك الارتباط بين التقسيم الإداري للأغراض السياسية المتمثلة في الانتخابات النيابية، والتقسيم الإداري المتعلق بالحكم المحلي والذي يستهدف تحقيق التنمية المحلية.

(٢) إعادة النظر في الهياكل التنظيمية الحالية، بحيث يتناسب الهيكل المؤسسي مع المهام والوظائف الملقاة على عاتق كل مستوى من مستويات وحدات الحكم المحلي (المحافظة، المديرية)، بحيث تعكس الهيكلة الأنشطة والعمليات التي يجب أن تقوم بها المديرية أو المحافظة لتحقيق مهامها بشكل دقيق وكفؤ، وتُترجم في هيكل وظيفي يحدد أعداد الوظائف وشروطها ومتطلبات شغلها. مع ضرورة استكمال نقل الاختصاصات من السلطة المركزية إلى المجالس المحلية، واستكمال نقل الصلاحيات من قيادات المحافظات إلى المديريات، لتمكين من ممارسة مهامها واختصاصاتها بمقتضى قانون السلطة المحلية.

(٣) استكمال البنية التحتية اللازمة لقيام وحدات الحكم المحلي من أجل أداء المهام والوظائف المناطة بها، والمتمثلة في استكمال بناء وتجهيز مباني المجمعات الحكومية، واستكمال البنية المعلوماتية لنظام الحكم المحلي.

ثالثاً: القدرات البشرية

إن عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي يستوجب تنمية الموارد البشرية على المستوى المركزي والمحلي. الأمر الذي يقضي بأن تقوم الوزارات المختلفة والأجهزة المركزية بدور أكبر في مجالات صياغة النظم ووضع السياسات واللوائح والإجراءات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية العاملة في وحدات الحكم المحلي، بما يساهم في رفع قدرتها على تحقيق الأهداف المرجوة منها على صعيد إدارة التنمية المحلية بالمهنية والكفاءة والفعالية، وذلك على ضوء المبادئ العامة التالية:

(١) تلافي ازدواج تبعية الموظف وولائه بين الأجهزة المركزية والمحلية، بحيث يكون ولاؤه بالكامل لوحدات الحكم المحلي، ويقتضي ذلك أن يكون الرئيس التنفيذي المحلي هو المسؤول عن الجوانب المختلفة لمنظومة الموارد البشرية المحلية.

- (٢) تنمية القدرات الإدارية والفنية للأعضاء المنتخبين "أمناء وأعضاء المجالس المحلية" بما يؤدي إلى تحقيق الكفاءة والفاعلية المطلوبة، وخصوصاً فيما يتعلق بالإشراف على أجهزة السلطة المحلية.
- (٣) زيادة الحوافز المادية، وتوفير الاحتياجات التدريبية بما يؤدي إلى عدم عزوف المؤهلين والمتخصصين عن العمل في المجالس المحلية، وخصوصاً في المناطق النائية.
- (٤) إعداد العاملين للعمل بالوحدات المحلية إعداداً خاصاً، بالتدريب قبل تسلم العمل، حيث يعمل الموظف في ظل رقابة دائمة تأتي من قنوات ثلاث هي: المجلس المحلي، والمواطنون المحليون، ورؤساء الوحدات الإدارية.

رابعاً: الموارد المالية

- (١) تتحدد قدرة وحدات الحكم المحلي على أداء المهام والوظائف المناط بها إلى حد كبير بالإمكانيات المالية الموضوعية تحت تصرفها، ولهذا يجب أن تتناسب الموارد المالية مع المسؤوليات والمهام المنقولة إلى وحدات الحكم المحلي.
- (٢) تُعد الموارد المالية عاملاً من عوامل نجاح المجالس المحلية، ولكي تستطيع هذه المجالس إشباع رغبات السكان من الحاجات والخدمات، ينبغي على الدولة تحقيق العدالة في توزيع الموارد المالية بين المجتمعات المحلية، بما يضمن تنفيذ الخطط المستهدفة وتلبية الاحتياجات الفعلية للوحدة الإدارية المحلية.
- (٣) أن تتصف الموارد المالية المخصصة لوحدات الحكم المحلي بالمرونة، وأن يتاح للمجالس المحلية تحديد قيم لرسوم الخدمات المقدمة للمواطنين من قبل أجهزتها واقتراح موارد مالية جديدة أو إجراء تعديلات على أوعية الإيرادات المحلية.
- (٤) ينبغي أن يكون الدعم المقدم من السلطة المركزية لوحدات الحكم المحلي مناسباً وعادلاً وفقاً لمعايير وطنية تعزز من القدرة التمويلية للمحليات.
- (٥) ينبغي أن تراعي البرامج ذات الطابع الوطني قدرات وإمكانيات وحدات الحكم المحلي في تنفيذ تلك البرامج وأن يتم تخصيص موارد تمكن وحدات الحكم المحلي من تنفيذها.

- ٦) أن يتاح لوحدة الحكم المحلي حق الاقتراض لتمويل المشاريع التنموية والاستثمارية في ظل قواعد صارمة، لتلافي نقل عبء الديون من مجلس منتخب إلى الذي يليه.
- ٧) إعداد تشريعات خاصة بالموارد المالية المحلية بما يكفل الوضوح ومنع الازدواج والتضارب والنزاع على الموارد، وتوفير أكبر قدر من التسهيل والتبسيط لإجراءات تحصيل الوحدات الإدارية لمواردها.
- ٨) إعداد نظام يتعلق بالمناقصات يخص المجالس المحلية يراعي فيه خصائص الوحدات الإدارية وظروفها.
- ٩) إعادة تبويب الموازنة المحلية بأسلوب مبسط، يراعى فيه خصائص الأنشطة المحلية الجارية والاستثمارية المتنوعة، لتسهيل عملية مناقشتها وإقرارها من قبل أعضاء المجالس المحلية.

خامساً: تفعيل دور الرقابة المركزية

(١) الرقابة البرلمانية:

من خلال قراءة واقع الرقابة البرلمانية على المجالس المحلية، تبين ضعف كبير في ممارسة هذه الرقابة، لذلك ينبغي التأكيد على أهمية تفعيل دور المجلس التشريعي في تطوير وتنفيذ آليات الرقابة، بما ينسجم مع الصلاحيات التي خولها له الدستور، حيث أن مجلس النواب هو الجهة الرسمية المخولة دستورياً بمنح أو حجب الثقة عن الحكومة.

كما ينبغي على نواب الشعب تطوير وإقرار التشريعات، ومراجعة القوانين التي تم إقرارها أو من خلال اقتراح المسودات اللازمة لتضمين قضايا النزاهة والمساءلة والشفافية. واستعمال آليات المساءلة البرلمانية الممنوحة له حسب تدرجها، لأخذ موقعه الصحيح بين السلطات الثلاث، وألا يقتصر عمله على إصدار توصيات لا يتم تنفيذها، أو توجيه اللوم فقط، دون استعمال أداة الاستجواب وحجب الثقة.

التأكيد على ضرورة تفرغ أعضاء المجلس التشريعي الكامل لأعمال المجلس، وعدم انشغالهم بأعمال خاصة، سواء في مؤسسات رسمية أو أهلية، من أجل القيام بالدور المناط بهم.

(٢) الرقابة القضائية:

تفعيل دور رقابة السلطة القضائية، حيث أثبت الواقع العملي أن الرقابة القضائية ليس لها دور يذكر في مجال الفصل في المنازعات التي قد تنشأ بين السلطتين التنفيذية والمحلية، إذ تُعد القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء في مثل هذه الحالات نافذة وغير قابلة للطعن؛ الأمر الذي يشكل نقطة ضعف كبيرة في منظومة السلطة المحلية. كما نوصي بضرورة تقرير الرقابة القضائية على جميع أعمال المجالس المحلية بمستوياتها المختلفة، وعلى كافة الاعتراضات التي تواجه قرارات هذه المجالس لما في ذلك من تأكيد على استقلالية هذه المجالس.

(٣) الرقابة الإدارية:

ينبغي أن تكون الرقابة المركزية على المجالس المحلية غايتها التحقق من مشروعية أعمالها وقيامها بواجباتها نحو وحداتها وألا تكون بقصد فرض إرادة السلطة المركزية على المجالس المحلية، وألا يحد هذا التدخل من ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها، وألا يمتد إلى الأمور التنفيذية والمسائل الجزئية التي تدخل في شؤون المجالس المحلية.

خضوع وحدات الحكم المحلي للرقابة من قبل الأجهزة المركزية عن مدى مساهمتها في تحقيق السياسات التنموية الوطنية، وفي مقدمتها توسيع المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي، وتقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وفعالية، والتخفيف من الفقر، وتقليل الفجوة التنموية بين الريف والحضر وتوسيع قاعدة الاستثمار.

(٤) الرقابة الشعبية:

أ. إخضاع وحدات الحكم المحلي للمساءلة من قبل المجتمع المحلي عن مدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها. فضلاً عن مدى تقيدها بحاجات وأولويات المجتمع المحلي عند إعداد وتنفيذ الخطط التنموية.

ب. إخضاع عملية صنع القرار في وحدات الحكم المحلي وتنفيذ الأنشطة الخدمية والاستثمارية والإدارية التي تقوم بها لقدر عالي من الشفافية بما يسمح للمجتمعات المحلية وكل المعنيين بالتنمية المحلية بمتابعة وتقييم أدائها.

إخضاع عمليات تقديم الخدمات، وكذا إدارة المشاريع التنموية والمرافق والمنشآت الخدمية لعملية الرقابة المجتمعية، للتأكد من مدى كفاءة الإدارة لهذه المشاريع والمرافق وجودة الخدمات المقدمة.

وبناء على ذلك لا يمكن أن تتحقق الرقابة الشعبية، إلا بعقد ندوات للمواطنين في نطاق الوحدة الإدارية بصورة منتظمة يعرضون فيها شكاواهم وتظلماتهم، ويناقشون المجلس حول ما أنجز من أعمال كما يعرض المجلس خلالها المنجزات التي حققها كما أسلفنا.

كما أن تفعيل دور الرقابة الشعبية يتحقق من خلال الحملات التوعوية والإعلامية، وإقامة الندوات والمؤتمرات التي تناقش بشكل مستمر ودوري في مختلف المحافظات إلى جانب السلطة المركزية وإشراك مختلف ألوان الطيف السياسي والاجتماعي والاقتصادي والإعلامي، على مستوى الحكومة والأحزاب ومنظمات المجتمع المدني لإنضاج هذه التجربة.

كما نؤكد على ضرورة الحفاظ على القيم والثوابت الوطنية والمحافظات على وحدة الدولة أرضاً وإنساناً، وتبني فكر الإصلاح والتجديد والتطوير وتبني المجتمعات المحلية.

اسأل الله عز وجل التوفيق والسداد إنه سميع مجيب.