تعزيز الممارسة الديمقراطية وا

نظام السلطة المحلية تجربة رائدة لتوسيع

□ ..عرفت اليمن نظام السلطة المحلية منذ وقت مبكر وحتى قبل إعادة تحقيق الوحدة الوطنية في ٢٢مايو عام ١٩٩٠م غير ان هذه التجربة تفتقت وباتت اكثر انفتاحا وملامسة للابعاد الديمقراطية والتنموية في الوطن اليمني الموحد.

وبدأ هذا التوجه فعليا بصدور القانون رقم «٥٢» لسنة ١٩٩١م بشأن الادارة المحلية الذي ارتكز على مبدأ مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ وكان ذلك بمثابة الخطوة الاولى في ترسيخ هذه التجربة الديمقراطية الرائدة إذ مالبث ان صدر قانون آخر في هذا الشأن وهو قانون السلطة المحلية رقم «٤» لسنة ٢٠٠٠م الذي أوجد الاساس القانوني لتجربة السلطة المحلية في اليمن.. وسنعرض هنا بعضا من مضامين ومكونات هذا القانون مع استعراض النتائج المثمرة التي تحققت للوطن في ظل نظام السلطة المحلية على صعيد البناء التنموي والديمقراطي.

إعداد / حمدي دوبلة - محمد سيف القراري

قانون السلطة المحلية

مثل صدور القانون رقم «٤» لسنة ٢٠٠٠م بشأن السلطة المحلية المنطلق القانوني للانتقال الى نظام السلطة المحلية الذي على ضوئه بدأت خطوات العمل الفعلية نحو الادارة اللامركزية في المحافظات والمديريات.

ورغم حداثة هذه التجربة على المجتمع اليمني الا انها وخلال فترة قصيرة منذ نشأتها تطورات بشكل ملحوظ وأثمرت خطوات متقدمة ونتائج ايجابية على صعيد تجسيد أساليب الادارة ومعرفة الحاجات والمتطلبات للمسيرة التنموية، وفوق كل هذا التأكيد على ان نظام السلطة المحلية يظل السبيل الامثل والمنهج السليم في إحداث نقلات هامة وأساسية في حياة السكان والمجتمع وبالتالي النهوض بالوطن على مختلف المستويات والاصعدة.

وبموجب هذا القانون تتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الادارية والمجلس المحلي والاجهزة التنفيذية للوحدة الادارية وكلها معبرة عن السلطة في الوحدة الادارية ويقوم نظام السلطة المحلية طبقا للدستور اليمني واحكام هذا القانون على مبدأ اللامركزية الادارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار عن طريق المجالس المنتخبة وسلطاتها في اقتراح البرامج والخطط والموازنات التنموية والاستثمارية للوحدات الادارية وممارسة دورها في عملية التنفيذ والرقابة على الاجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها، كما يقوم نظام السلطة المحلية في اليمن على تقسيم اراضي الجمهورية الى وحدات إدارية ويكون لكل وحدة ادارية مجلس محلي منتخب انتخابا حرا ومتساويا وبحيث تعتبر هذه المجالس جزءاً لايتجزأ من سلطة الدولة، والاجهزة التنفيذية في الوحدة الادارية اجهزة محلية وهي تمثل بالنسبة للمجلس المحلي جهازه الاداري والفني والتنفيذي وتقوم تحت اشرافه وادارته ورقابته بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والميزانية السنوية المعتمدة للوحدة الادارية.

مجالس المحافظات

ويتكون المجلس المحلي للمحافظة وفقا لقانون السلطة المحلية من مجموع الاعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس وبحيث لا يقل عدد اعضاء المجلس عن ١٥ عضواً بما فيهم رئيس المجلس وتمثل المديريات في المجلس تمثيلا متساويا بواقع عضو واحد عن كل منها ويتم انتخابه من قبل المواطنين، وفي المحافظة التي لاتصل عدد المديريات فيها الى الحد الذي لايسمح بتشكيل المجلس المحلي للمحافظة بحده الادنى يتم رفع مستوى تمثيل المديريات بالتساوي بما يحقق هذا الغرض وتعتبر المديرية دائرة انتخابية واحدة واعضاء المجلس المحلي للمحافظة الذين انتخبوا يمثلون جميع سكان المحافظة ..وتتمثل مهام مجلس المحافظة في دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى المحافظة والاشراف على تنفيذها كما يقوم بالتوجيه والاشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات والاجهزة المحلية للمحافظة ويمارس بشكل خاص التعرف على أولويات التنمية وتقييم مستوى تنفيذ المشاريع على مستوى المحافظة ويتولى التوجيه، والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية في المحافظة وعلى رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة عنهم وفقاً لقانون السلطة المحلية والقوانين النافذة، كما يتولى مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة في كافة المجالات ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشتركة والمركزية ودراسة وإقرار الأسس المنظمة لمساهمة المواطنين في إنشاء وتمويل وصيانة مشاريع الخدمات ومناقشة الحالة الأمنية وإصدار التوجيهات لتعزيز الأمن وحماية الحقوق والحريات العامة ودراسة التقارير الخاصة بالحالة التنموية واتخاذ الإجراءات اللازمة، ويتولى المجلس المحلي للمحافظة أيضاً الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات ويضطلع بمهام تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية والرقابة على أنشطتها .. ومن مهام المجلس تشكيل اللجان المتخصصة ويرأس وزير الإدارة المحلية جلساته المخصصة للنظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام ويجوز للمجلس استدعاء أي من العاملين في الأجهزة التنفيذية بالمحافظة للاستيضاح منه حول أمور معينة معروضة عليه .

ويعطي القانون أعضاء مجلس النواب من المحافظة الحق في حضور الاجتماعات والمشاركة في مناقشة ماهو معروض على المجلس ويكون لهم الحق في تقديم الاقتراحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم حق التصويت .

المجلس المحلي للمديرية

ويختلف عدد أعضاء المجلس المحلي للمديرية من مديرية إلى أخرى حسب عدد سكان كل مديرية وتقوم اللجنة العليا للانتخابات بتقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد في المجلس الذي يتولى اقتراح مشاريع الخطط التنموية في المديرية واقتراح مشروع الموازنة السنوية والموافقة على الحساب الختامي للمديرية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة، ويهتم المجلس بكل الأمور التي تهم المواطنين ويعمل على استقرارهم ورخائهم وينتخب بعد أداء اليمين من أعضائه أميناً عاماً للمجلس وكذا انتخاب رؤساء اللجان المتخصصة ويرأس المحافظ اجتماعات المجلس المحلي للمديرية المخصصة للنظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام ولأعضاء مجلس النواب وأعضاء المجلس المحلي للمحافظة حق حضور اجتماعات المجالس المحلية لمديرياتهم ومناقشة المواضيع المعروضة وحق تقديم الاقتراحات والاستفسارات وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم صوت معدود في اتخاذ القرار ويكون للمجلس هيئة إدارية تتكون من رئيس المجلس رئيساً والأمين العام نائباً للرئيس ورؤساء اللجان المتخصصة أعضاء وتشبه مهام هذه الهيئة الإدارية في كثير من جوانبها الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة .

وينص قانون السلطة المحلية على ضرورة أن يتحلى من يرشح نفسه لعضوية المجلس المحلي عموماً باستقامة الخلق والسلوك وأن يكون محافظاً على الشعائر الاسلامية ولايجوز الجمع بين رئاسة أي من الأجهزة التنفيذية وعضوية المجلس المحلي في ذات الوحدة الإدارية ويتمتع عضو المجلس بحق التعبير بحرية عن رأيه في اجتماعات المجلس ولجانه المتخصصة واقتراح ادراج أي موضوع في جدول أعمال المجلس المحلي ولايسأل عضو المجلس عن آرائه اثناء الاجتماعات ولكل عضو أن يوجه لرئيس الوحدة الإدارية أو أي من مديري الاجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية الأسئلة والاستفسارات في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، وللمجلس المحلي حق استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية والاستيضاح منهم حول اختصاصاتهم أو مواقاة المجلس بأي معلومات ويعدون مسؤولين أمام المجلس المحلي عن سير العمل وللمجلس الحق في محاسبتهم وسحب الثقة عنهم عند الاخلال بواجباتهم .

وتوزع الموارد العامة المشتركة والدعم المركزي على جميع الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية وفقاً لاسس عديدة ابرزها الكثافة السكانية ووفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحتها ومستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان وكفاءة اداء السلطة المحلية وتخصص حصيلة جميع الموارد لاغراض تمويل خطط ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولايجوز انفاقها أو جزء منها لاغراض حزبية، وتستمر الدولة في تمويل النفقات الجارية للوحدات الادارية سنوياً ويجوز بقرار من المجلس المحلي تخصيص نسبة في موازنة الوحدة الإدارية لتشجيع المبادرات الذاتية والتعاونية لتنفيذ مشاريع تنموية ذات نفع عام وتقوم الوحدات الإدارية بصرف كافة التصرفات المالية دون الرجوع للسلطات المركزية بما لايتعارض مع قواعد تنفيذ الميزانية.

الرقابة

ويوضح القانون اساليب الرقابة على اداء الوحدات الإدارية ويعطي نوعاً من الرقابة المركزية بقيام كل وزير في مجال نشاط وزارته تجاه الوحدات الإدارية بإبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسات العامة للدولة وكذا ما يراه من توجهات لتحسين اداء الخدمات والرقابة على تنفيذها كما يقوم بالتنسيق مع المحافظين حول متطلبات الوحدات واحتياجاتها من الكوادر الفنية والقيام بتوفيرها، بالاضافة إلى قيام الوزير بالعمل على رفع كفاءة الأداء من خلال التدريب والتأهيل واصدار اللوائح واعداد المواصفات والتعاميم، ويجوز لوزير الادارة المحلية والوزير المختص الاعتراض على قرارات المجلس المحلي للمحافظة أو للمديرية على أن تكون الاعتراضات مسببة ويحق للمجلس في المحافظة إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات المخالفة لأحكام القانون وفي حالة إصرار المجلس المحلي على قراره المعترض عليه يعرض وزير الادارة المحلية الأمر على مجلس الوزراء، كذلك في استطاعة الوزير المختص عرض الأمر على مجلس الوزراء وذلك بالتنسيق مع وزير الادارة المحلية في حالة إصرار المجلس المحلي على قراره ويقوم مجلس الوزراء بالبت في الأمر بصورة نهائية.

ويقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وأجهزة الرقابة الأخرى بموافاة رئيس الجمهورية ورئاسة الوزراء ووزارة الإدارة المالية والمجالس المحلية والوزارات المعنية بنتائج أعمالها الرقابية على الاجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية.

ولايجوز حل المجالس المحلية بإجراء شامل إلا بقانون كما لايجوز حل المجلس المحلي أثناء دورته الانتخابية مرتين لسبب واحد ويصدر في حل المجلس قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على وزير الإدارة المحلية لاسباب تقتضيها المصلحة العامة ويجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي الدعوة إلى اجراء انتخابات لمجلس جديد خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل .. وتعتبر مدة المجلس الجديد مكملة لمدة المجلس السابق وينشر القرار الصادر بحل المجلس في الجريدة الرسمية ويخطر به مجلس النواب خلال اسبوعين من تاريخ صدوره.

التدرج إلى اللامركزية

حرصت مختلف الخطط التنموية على بلورة التوجهات الجديدة للدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بما فيها تنمية المحافظات والمجتمعات المحلية وانعكس هذا التوجه في تطبيق تنفيذ برنامج السلطة المحلية بجميع خطواته الهادفة إلى نقل السلطة والتخطيط والتنفيذ من المركز إلى الأطراف.. وقد ترتب على عملية الانتقال من التخطيط المركزي إلى التخطيط اللامركزي على مستوى المحافظات والمديريات المرور بعدد من المراحل التي كان لها الأثر الكبير في ضمان نجاح هذه التجربة بداية من اعداد الكوادر المتخصصة في مجال الإدارة المحلية وتاهيلهم تأهيلاً مناسباً وبناء قدراتهم ومن ثم توفير كافة الامكانيات والمستلزمات الخاصة بهذا المجال.

ولقد مثل هذا الاتجاه نوعاً من تطوير الخطط الخمسية القائمة على أساس أن التخطيط والتنفيذ ينبغي أن يكون قريباً من الناس وليس من المركز كما مثل خطوة جيدة لاعداد وتهيئة المحافظات لتتحمل مسؤولية اعداد خططها وما يتطلبه ذلك من معرفة إمكانيات المحافظة وتحديد أهدافها وغاياتها وبما يتزامن مع تطبيق قانون السلطة المحلية والتوسع في تفويض السلطات إلى المحافظات والمديريات وهو ما تم بالفعل عقب الانتخابات المحلية التي شهدتها اليمن في ٢٠ فبراير من العام ٢٠٠١م والذي كان بحق نقلة نوعية كبيرة جسدت المبدأ القائم على حق المجتمعات المحلية في الإدارة المباشرة لشئون حياتها المختلفة من تخطيط وتنفيذ واشراف ورقابة وغير ذلك .

الانطلاقة

كانت الانطلاقة الأولى والبداية الحقيقية لنظام السلطة المحلية في بلادنا مطلع العام ٢٠٠١ وتجسد ذلك من خلال اجراء أول انتخابات محلية بمفهومها الديمقراطي الشامل.

وقد أظهرت هذه الانتخابات صدق النوايا والتوجهات الجادة لانجاح التجربة من خلال البدء في تطبيق العديد من الخطوات الخاصة بنقل السلطات والصلاحيات من الإدارة المركزية إلى الإدارة اللامركزية في المحافظات والمديريات واعطائها الصلاحيات الكافية والدعم المناسب التي تستطيع من خلاله التطبيق الفعلي وممارسة مهامها على أكمل وجه.

وقد مثل اهتمام القيادة السياسية في دعم تجربة السلطة المحلية وأعطائها صلاحيات أوسع ودعم مختلف انشطتها وبرامجها عاملاً مهماً في تعميق الوعي المتنامي في صفوف المجتمع بأهمية هذه التجربة وانعكاساتها المباشرة لصالح المجتمعات المحلية.

إن الأخذ بنظام الإدارة المحلية كان تعبيراً عن تبني الدولة للديمقراطية ومثل اشراك المواطنين في العملية الإدارية مقدمة لاشراكهم في الحياة السياسية كما أن السلطة المحلية بمجالسها المنتخبة ساعدت على تنمية وعي المواطنين وتدريبهم عملياً على ممارسة الديمقراطية وقد اتسمت برامج وخطط التنمية منذ انطلاقتها بالبعد المركزي الشامل ورغم ذلك وجدت التنمية على مستوى المحافظات والمديريات طريقها إلى التطبيق من خلال بعض المشاريع، حيث قامت الدولة بتنفيذ المشاريع التنموية التي تعتبر البوادر الأولى للتنمية المحلية، وقد استهدفت تلك المشاريع تحقيق التطور التنموي والخدمي في مناطق جغرافية محددة وكوحدة اجتماعية واحدة من خلال العمل على تحسين الأوضاع في جميع المجالات التي تهم سكان الريف من صحة وتعليم وشئون اجتماعية، إلى جانب النشاط الزراعي والحيواني .. وتحولت تلك المشاريع الصغيرة فيما بعد إلى مشاريع واسعة وعلى مستوى التجمعات المحلية كاملاً من خلال هيئات التطوير التعاوني وهيئة التنمية الريفية ومشاريع تطوير المحافظات، التي تعكس نماذج أخرى للمبادرات التنموية على مستوى المناطق المحلية، والتي من خلالها تم إنشاء عدد كبير من المشاريع التنموية والخدمية من طرق ومدارس ووحدات صحية ومشاريع كهرباء ومياه، وكل ذلك ساهم في تحسين توزيع هذه المشاريع وتغطية الاحتياجات الأساسية لكثير من المناطق وساهم أيضاً في الدفع بالمواطنين للمشاركة في عملية التنمية .

دعم التنمية المحلية

وكنتيجة حتمية للتفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المحافظات المختلفة الذي كان مرتبطاً بمركزية القرار وعدم توازي التنمية الناتج عن اختلاف في الإمكانيات بين محافظة وأخرى. فإن أولى المهام التي انيطت بالسلطات المحلية القيام بها هو العمل على تنمية المجتمعات من خلال رسم الخطط والبرامج الهادفة إلى إيجاد البنية الأساسية للمحافظات وبالتحديد النامية منها والأقل نمواً والتي كانت تفتقر إلى كثير من المشاريع الخدمية والإنمائية، ولهذا فإن العمل التنموي في الوطن دخل مع صدور قانون السلطة المحلية مرحلة أكثر تقدماً تؤسس لحدوث نقلة هامة وأساسية في حياة المجتمع اليمني وتفتح آفاقاً تنموية واسعة وتسمح بتعزيز المشاركة وتضافر الطاقات والموارد والإمكانيات الرسمية والشعبية بصورة أكثر كفاءة وفاعلية على امتداد الوطن ليتحقق بذلك توزيع عوائد التنمية الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف المحافظات وبصورة متوازنة تضمن التكامل بين المركز والاطراف للتعجيل بالنمو وزيادة الناتج من الدخل وفرص العمل وتحسين أداء المرافق والمنشآت بمختلف أحجامها ومواقعها.

وقد لعبت المجالس المحلية في المحافظات والمديريات دوراً رئيسياً في إيجاد التوازن من خلال تنفيذ عدد كبير من المشاريع الأساسية في مجالات التعليم والصحة والكهرباء والمياه والطرق والاتصالات والصرف الصحي وغيرها بالإضافة إلى رسم الخطط والبرامج للمشاريع الاستثمارية لكل محافظة على حدة التي يعول عليها سد احتياجات المحافظات من الخدمات والمشاريع المختلفة .

وتعمل وزارة الإدارة المحلية على التقييم المستمر لأداء المجالس المحلية وفقاً للقانون وذلك من خلال تنفيذ المهام والخطوات التي رسمت من أجل السير في خطى المحليات بخطى ثابتة ومدروسة ومثلت تلك الإجراءات المدروسة لبنة إضافية وقفزة كبيرة في نظام السلطة المحلية وذلك إدراكاً لجسامة المسئولية في ترسيخ وتجذير هذه التجربة الديمقراطية الرائدة.

النظام المحلي
تعزيز للديمقراطية

وإدراكاً بأهمية الحرية وتعزيز المشاركة الشعبية ليس فقط بالقرار السياسي، بل تعداه إلى القرار التنموي والحد من بيروقراطية السلطات التنفيذية فكان العلاج لابد أن يكون ديمقراطية تنموية بمعنى تعزيز دور المواطن وإشراكه في عملية التخطيط والإشراف والمراقبة في عملية تنفيذ المشاريع الخدمية ذات العلاقة المباشرة بنمو وتطور المجتمع .

وحسمت القيادة السياسية المؤمنة بالديمقراطية سلوكاً وممارسة وليس فقط شعاراً تترنم به أمام الآخرين كجانب دعائي واستعراضي، بل عقدت العزم على النزول بهالة السلطة من أبراجها العاجية إلى أحضان المواطن وعلى الأقل المستويات الإدارية كالمركز ثم المديرية أو الدائرة وصولاً إلى مجلس المحافظة، وذلك منذ وضعت دستور الجمهورية اليمنية القائم على مبادئ الحرية والديمقراطية واللامركزية، والمقصود بالمصطلح الأخير نظام السلطة المحلية الذي حدد أهدافه ومفاهيمه ووسائل تحقيقه ميدانياً القانون رقم «٤» الصادر في فبراير ٢٠٠٠م والمقر من قبل مجلس النواب المنتخب ديمقراطياً وبنظام الصندوق.

العمل التنموي في اليمن دخل مع الذ