بعد أربعة أعوام
السلطة المحلية في الميزان

▫ يعتبر الـ٢٠ من فبراير ٢٠٠١م وهو اليوم الذي جرت فيه أول انتخابات محلية لأعضاء المجالس المحلية يوماً مشهوداً.. ومفصلاً تاريخياً هاماً بدأت من خلاله بلادنا أولى الخطوات المصوبة باتجاه تطبيق نظام السلطة المحلية.. كتجربة نوعية فريدة ورائدة يتم من خلالها الانتقال الى اللامركزية المالية والإدارية.. وتطبيق مبدأ المشاركة الشعبية الواسعة في اتخاذ القرار عبر مجالسها المحلية المنتخبة في الوحدات الإدارية المختلفة على امتداد مساحة الوطن وتمكينها من إدارة وتسيير شأنها المحلي وتنميته وتطويره وانهاضه...

سامي الحداد

وبمناسبة حلول الذكرى الرابعة لنشوء نظام السلطة المحلية والتي تصادف الـ٢٠ من فبراير ٢٠٠٥م.. وبالوقوف على ما حققته من نهوض تنموي في الواقع المحلي.. سيتضح لنا جلياً وبدون مواربة بأنها قد حققت نجاحات ملموسة وباهرة كما أكد على ذلك فخامة الأخ الرئيس القائد علي عبدالله صالح- رئيس الجمهورية- حفظه الله- في العديد من خطبه وأحاديثه وأثناء زياراته الميدانية للعديد من محافظات الجمهورية.. ومؤكداً أن الفترة القادمة ستشهد انتخاب رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظات والمديريات في ضوء ما ستحققه التجربة من نجاحات باهرة، وكلما تمكنت السلطة المحلية من تحقيق المزيد من النجاحات والنهوض بالمسئوليات الملقاة على عاتقها فإن ذلك سيشجع القيادة السياسية على منحها المزيد من الصلاحيات لتتمكن وفق ذلك من الارتقاء بأشكال وأنماط وأساليب أدائها التنموي وتلبية احتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع المحلي وحل قضاياهم ومشاكلهم اليومية.. وبما يضمن التخفيف من المركزية والتخلص من أعبائها وتفرغها لرسم السياسات العامة وفي الرقابة والاشراف على مدى التزام السلطات المحلية بقانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية والأنظمة النافذة الأخرى باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من السلطة التنفيذية للدولة..

المؤتمرات التقييمية

إعمالاً للمادة «٣١٠-أ» عقدت المجالس المحلية على مستوى الجمهورية مؤتمراتها السنوية وذلك بهدف بحث وتقييم نظام السلطة المحلية وتطبيقاته وسبل دعمه وتطويره.. ومستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي أحدثته التجربة على مستوى الواقع المحلي.. وبهذا الصدد عقد المؤتمر الأول للمجالس المحلية في العاصمة صنعاء للفترة من ١٣ إلى ١٦-مايو-٢٠٠٢م والمؤتمر العام الثاني والمنعقد للفترة من ١٨-٢٠ اكتوبر٢٠٠٣م والمؤتمر العام الثالث للفترة (٤-٦) ديسمبر ٢٠٠٤م.. و في هذه المؤتمرات التقييمية تم الوقوف أمام محصلة التجربة وتقييمها تقييماً علمياً موضوعياً.. وبحث سبل دعمها كما تم من خلالها مناقشة كافة التقارير المقدمة الى هذه المؤتمرات مناقشة جدية والعمل على إثرائها وإغنائها.. وذلك بهدف الانتقال بها الى مراحل متقدمة من الفعل التنموي المحلي.. وضمان تحقيق اهدافها وغاياتها المنشودة.

ولذا وفي سياق هذه المؤتمرات التقييمية والهادفة إلى تقييم مسار نظام السلطة وأداء مكوناتها وأطرافها.. جاء المؤتمر السنوي الثالث للمجالس المحلية.. والذي تم من خلاله مراجعة وتقويم جهود عام مضى.. وكذا تقرير ما يلزم إزاء الجهود التي يتطلب القيام بها في العام القادم.. وذلك من خلال التقرير المقدم من وزارة الإدارة المحلية و تضمن عرضاً مركزاً للموضوعات المتعلقة بجوانب الأداء والتطبيق في ضوء الجهود المبذولة من قبل مختلف الأجهزة ذات الصلة على المستويين المركزي والمحلي وما أسفرت عنه تلك الجهود سواء في الدفع بمسار التجربة والارتقاء بمستواها وتطوير وسائلها وأدواتها وما أحدثته من نهوض على المستوى المحلي ومن خلال عدة محاور تضمنها التقرير العام المقدم للمؤتمر والوثائق والأدبيات الأخرى المتصلة بهذا الشأن.

مستوى أداء السلطة المحلية

ويبين التقرير العام المقدم من وزارة الإدارة المحلية الى المؤتمر العام الثالث أن أجهزة السلطة المحلية في الجمهورية قد حافظت على مستوى الانتظام بأداء وظائفها خلال عام ٢٠٠٣م وللعام الثاني على التوالي، مع التحسن الطفيف وإن كان بطيئاً في مختلف جوانب الأداء.. وذلك تبعاً لدرجة ومستوى التحسن المحقق في العوامل المؤثرة على جوانب الأداء.. والمتمثلة بتجارب وتفاعل الأجهزة التنفيذية مع قرارات المجالس المحلية.. واستكمال وتوفير مستلزمات عمل أجهزة السلطة المحلية المتعلقة بمتطلبات بناء قدراتها المؤسسية.. ومستوى الاهتمام والمتابعة المبذولة من قبل القيادات من مختلف المستويات المحلية والمركزية.. الأمر الذي ينعكس أثره على الأداء من جانب، وعلى أزدياد مستوى فهم واستيعاب المهام والاختصاصات في ظل قانون السلطة المحلية.. والالتزام بأحكامه لدى العاملين في أجهزة السلطة المحلية..

ومن تحليل معطيات وثائق ومخرجات أنشطة أجهزة السلطة المحلية «كالمحاضر والتقارير الدورية» للعام ٢٠٠٣م.. تبين أن مستوى انتظام أجهزة السلطة المحلية في عقد الاجتماعات، وإعداد التقارير الدورية يعتبر جيداً.. ويحقق تحسناً ملحوظاً بصورة عامة.. كما يلاحظ وتحسن مستوى التفاعل الايجابي فيما بين الأجهزة المحلية والمركزية..

تحديد الاحتياجات المحلية

وفيما يتعلق بقدرة المجالس المحلية في الوحدات الإدارية المختلفة فقد أظهرت التقارير التقييمية لأداء المجالس المحلية في جانب التخطيط التنموي المحلي خلال العام ٢٠٠٣م.. تحسن قدرة المجالس المحلية للمحافظات وبعض المديريات في المشاريع وفق الأولويات والموارد المتاحة.. وهو ما اتضح أثناء إعداد الخطط التنموية المحلية والموازنات الاستثمارية السنوية.

غير أن ازدياد قدرة المجالس المحلية وتحسين أدائها نحو الأفضل في هذا المجال، مايزال متوقفاً على مدى توفير المتطلبات ومعالجة المشكلات المتصلة باستكمال بناء القدرات المؤسسية وسد النقص القائم من مستلزمات انشاء وعمل وحدات التخطيط المحلي لدى أجهزة السلطة المحلية عموماً وذلك من قبل الأجهزة المركزية المعنية.

المجالس المحلية والمهام الاشرافية والرقابية

وسعت المجالس المحلية في جميع الوحدات الإدارية- تقريباً- الى القيام بدورها وممارسة مهامها الاشرافية والرقابية بدأب ونشاط مكثف. وواجهت في سبيل ذلك مصاعب وعوائق عديدة أهمها:

- عدم استكمال تأسيس مقومات العمل وفق نظام السلطة المحلية.
- النقص في برامج التدريب والتأهيل الموجه لكوادر السلطة المحلية.
- غلبة السلوك في العمل والتعامل بالذهنية المركزية لدى بعض الأجهزة التنفيذية المركزية والمحلية.

بقاء العديد من القوانين واللوائح النافذة التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية دون تعديل.

وبالرغم من كل ذلك فإن العديد من المجالس المحلية في المحافظات والمديريات قد تمكنت من القيام بدورها الاشرافي والرقابي على أداء الأجهزة التنفيذية.. وأحرزت في ذلك نجاحاً ملحوظاً في هذا المجال.. حيث أمكن لها الحد من الانحرافات والعبث بالأموال والممتلكات العامة.. وتوقيف المخالفين وإقالتهم وسحب الثقة من بعضهم.. بموجب القرارات المتخذة بشأن الحالات تلك..وذلك بعد استيفاء الشروط القانونية.. حيث بلغت «١٧» حالة في «١٠» من المحافظات وذلك طبقاً لماجاء بهذا الشأن في سياق المحاضر والتقارير المرفوعة للوزارة.

مدى استيعاب الأجهزة التنفيذية لدورها

من خلال القراءة المتأنية والفاحصة للمعطيات التحليلية العامة لـ(١٠٧٤٢) محضراً من محاضر اجتماعات المكاتب والأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية للجمهورية عموماً أضافة الى (٦٩٢) من التقارير المتعلقة بالأداء.. استشف أن أداء الأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات يحقق تحسناً مستمراً ومضطرداً.. وتزداد وتيرته.. بقدر الاهتمام والمتابعة من جهة.. وبقدر ما يتوفر للأجهزة التنفيذية من مستلزمات عملها المؤسسي.. وهو الأمر الذي يؤثر على قدرتها في الإضطلاع بدورها ووظائفها في النهوض بالمجتمعات المحلية.. والعمل مع مجالسها المحلية بصورة مشتركة وبجهود متضافرة.. تصوب باتجاه تحقيق تطلعات وآمال المجتمعات المحلية في اطار العمل بنظام السلطة المحلية.

كما أن مستوى التفاعل والتعاون بين الأجهزة التنفيذية والمجالس المحلية حقق تحسناً.. وهذا ما أمكن أن نستشفه خلال العام ٢٠٠٣م وللعام الثاني على التوالي.. غير أن معظمه كان منحصراً بين الأجهزة التنفيذية.. والمجالس المحلية بمراكز المحافظات.. وذلك لتواجد أكبر عدد من فروع الأجهزة التنفيذية فيها.. مقابل تواجد محدود.. أو إنتفاء وجود الأجهزة التنفيذية في المديريات..

وفي ما يتعلق بقدرة الأجهزة التنفيذية على ممارسة دورها فيلاحظ أنها قد حافظت على مستوياتها في القدرة على ممارسة مهامها المنقولة في ظل العمل بنظام السلطة المحلية.. وفي حدود الإمكانات المتاحة لها رغم مابها من نقص واضح.. وذلك خلال العام ٢٠٠٣م.. إذ استطاعت الأجهزة التنفيذية في مراكز المحافظات القيام بمسئولياتها وإنجاز العديد من مهامها بشكل جيد..

ومع التحسن النسبي الذي حققته الأجهزة التنفيذية في قدرتها على ممارسة مهامها خلال العام ٢٠٠٣م بالمقارنة مع العامين السابقين، إلا أن وتيرة هذا التحسن تتم ببطء وبتفاوت نسبي بين المحافظات.. ومرد ذلك إلى المصاعب والمشكلات التي ماتزال تعرقل جهود الأجهزة التنفيذية بين تفعيل مبدأ اللامركزية المالية والإدارية وتطبيق نظام السلطة المحلية ومن أهمها:

- تأخر سد النقص وتوفير متطلبات الأجهزة التنفيذية من الكوادر والقوى الوظيفية والتجهيزات الفنية.. ومستلزمات العمل.. والنفقات التشغيلية الكافية والبرامج التدريبية المتنوعة.
- عدم فتح المكاتب الفرعية للأجهزة التنفيذية في المديريات وتوفير متطلبات عملها كاملة.. وكذا التأخر في سد النقص من مستلزمات عمل المكاتب الفرعية القائمة في المديريات.
- عدم تعديل القوانين واللوائح النافذة التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية ولوائحه المنظمة الأخرى.
- الحاجة المتزايدة الى استكمال اصدار اللوائح التنظيمية لمكاتب الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية بما يتسق ونظام السلطة المحلية.
- تدخل الأجهزة المركزية في أعمال فروعها في الوحدات الإدارية.. على النحو الذي يجعل بعضها يتجاوز اختصاص رسم السياسات والاشراف والمتابعة الى التدخل الذي يعرقل جهود ممارسة الصلاحيات المنقولة وتفعيل اللامركزية من قبل الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية.
- استمرار الإزدواج التنظيمي القائم بين الوحدات الحسابية ومكاتب المالية.. وبقية أجهزة السلطة المحلية.. مما يؤدي الى تعقيد الاجراءات.. وتأخير المعاملات المالية للعمليات التنموية والإدارية..

الأجهزة التنفيذية.. وتحصيل الموارد المالية

وبكون الأجهزة التنفيذية هي المعنية بتحصيل الموارد المالية في مختلف الوحدات الإدارية، فقد تمكنت هذه الأجهزة من الحفاظ على قدرتها في تحصيل الموارد المالية خلال العام ٢٠٠٣م.. وبقدر من التحسن وإن كان بطيئاً.. فقد حققت نسبة زيادة اجمالية عامة في التحصيل عند الربط قدرها ٢٪.. اضافة الى زيادة اجمالية عامة في التحصيل عن العام ٢٠٠٢م.. بنسبة ٣٣٪ وذلك في الموارد المحلية.. أما الموارد المشتركة «على مستوى المحافظة» فقد تم تحقيق زيادة عامة في التحصيل..

بينما بلغت ٦٪ عن عام ٢٠٠٢م.. بينما انخفض مقدار التحصيل عموماً عن الربط بنسبة ٦٪ أما فيما يتعلق بتحصيل الإيرادات الزكوية فقد تم تحقيق زيادة اجمالية عامة في التحصيل عن الربط بنسبة ٢٤٪.. كما ازدادت نسبة التحصيل للعام ٢٠٠٣م.. عن مستوى التحصيل لعام ٢٠٠٢م بنسبة ١٨٪.. وذلك على مستوى عموم الوحدات الادارية للجمهورية.. مع العلم أن الايرادات الزكوية تشكل ٤٣٪ من الموارد المحلية.. و٣٩٪ من الموارد المشتركة.

العلاقة بين الأجهزة المركزية والمحلية

نظمت المادة «١٤» من قانون السلطة المحلية رقم «٤» لعام ٢٠٠٠م علاقة الأجهزة المركزية بأجهزة السلطة المحلية.. وبينت طبيعة العلاقة وحدودها على نحو يجسد مبدأ اللامركزية المالية والادارية.. وذلك انطلاقاً من كون هذه المسألة تعد من أهم المسائل المتعلقة بالانتقال الى نظام اللامركزية وتطبيقاته.. ومالم رصده وملاحظته بهذا الشأن يفيد بعدم تحسن مستوى التفاعل من قبل الأجهزة المركزية خلال عام ٢٠٠٣م إزاء تطبيق نظام السلطة المحلية وترسيخ العمل باللامركزية المالية والإدارية.. باستثناء بعض الوزارات وفي مقدمتها وزارة الصحة والسكان.. إذ عملت على تمكين فروعها بالمحافظات من الاضطلاع بدورها على مستوى كل محافظة.. وعلى النحو الذي يقترب من نظام السلطة المحلية.. والأمل كبير في أن تحذو بقية الوزارات الأخرى حذو وزارة الصحة والسكان.. إذ أن الأمر لا يتطلب سوى توفر الإرادة الجادة من قبل الأجهزة المركزية باتجاه تطبيق نظام السلطة المحلية.. والتخلص من أسلوب العمل المركزي.. وذلك بتمكين تلك الوزارات وفروعها في المحافظات من الاضطلاع بدورها على المستوى المحلي.. وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة «١٤» من قانون السلطة المحلية..

المشاكل والمعوقات

بالتأكيد وخلال مسار نظام السلطة المحلية كتجربة وليدة وجنينية.. فإنها ستواجه العديد من المشاكل والمعوقات.. سواء فيمايتعلق بتوافر مقومات البناء المؤسسي.. أو في نقل الصلاحيات من المركز الى المحليات بالاضافة الى وجود العديد من العثرات الأخرى والمتمثلة بعملية التدريب والتأهيل وبما يمكن أعضاء المجالس المحلية وأطراف السلطة المحلية الأخرى من استيعاب عملية التحول والانتقال الى اللامركزية المالية والادارية، ليتمكن من خلالها أفراد المجتمع المحلي من إدارة وتسيير شأنهم المحلي وإنهاضه ولعل من أهم تلك المعوقات مايلي:

- تعارض القوانين والأنظمة مع قانون السلطة المحلية وهو الأمر الذي يوجد تضارباً وتصادماً.. فيما بين الأجهزة المركزية المحلية.. وإرباكاً فيما بين المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية.
- الاشكاليات الناتجة عن عدم منح الصلاحيات من قبل الأجهزة المركزية «الوزارات» لفروعها في المحافظات الأمر الذي يوجد نوعاً من الازدواجية الممنوحة لها وعدم منحها للمستويات الأدنى..
- غياب الاستيعاب القانوني من قبل العاملين في المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية الأمر الذي يؤدي الى كبح قدراتهم في النهوض بالمهام والمسئوليات المناطة بهم.
- عدم استيعاب أفراد المجتمع المحلي لماهية نظام السلطة المحلية وماهي المسئوليات الملقاة على عاتقهم تجاه ناخبيهم.
- هذا ناهيك عن النقص في مجال التدريب والتأهيل والوجود المرفقي وغير ذلك من مقومات استكمال نظام السلطة المحلية..

الحلول والمعالجات

وإزاء كل ذلك وبالرغم مما تواجهه تجربة نظام السلطة المحلية من كوابح ومعوقات، إلا أن الإرادة القوية لقيادتنا السياسية ممثلة بالأخ الزعيم القائد/علي عبدالله صالح- رئيس الجمهورية- حفظه الله- قد أوجدت وحققت هذا المنجز الديمقراطي والتنموي العملاق..

وعازم العقد على رفده بمقومات النجاح والتواصل... وبهذا الصدد وتنفيذاً لتوجيهات فخامته والتي تركز باستمرار على ضرورة دعم نظام السلطة المحلية وتمكينها من ممارسة صلاحياتها وأداء مهامها الوطنية بالشكل المطلوب.. ومن أجل نجاح تجربة السلطة المحلية والنهوض بها.. كان لابد من التغلب على المعوقات التي تعترض مسارها باتخاذ العديد من الإجراءات كحلول ومعالجات ويمكن ايجازها بالتالي:

أولاً: في الجانب القانوني وتعديل هياكل الأجهزة التنفيذية:

- تعديل القوانين والمواد التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية.
- تعديل هياكل الأجهزة التنفيذية في المديريات بمايحقق استيعاب الوظائف والمهام التي حددتها المنظومة التشريعية للسلطة المحلية..
- وازالة الازدواج الحاصل في مهام بعض المكاتب مثل مكاتب المالية والوحدات الحسابية.
- عدم اصدار تشريعات وتعليمات تتعارض مع قانون السلطة المحلية..

ثانياً: في مجال فتح فروع الأجهزة التنفيذية وتنفيذ نتائج المسح الوظيفي والمرفقي:

- استكمال فتح فروع الأجهزة التنفيذية في المديريات التي اكتملت فيها المقومات المادية والبشرية.
- وضع آلية لتنفيذ نتائج المسح الوظيفي والمرفقي في ضوء قرارات وأوامر مجلس الوزراء الصادرة بهذا الشأن..

ثالثاً: في مجال التدريب:

- إعداد استراتيجية متكاملة للتدريب تهدف الى تحديد جوانب التدريب المطلوب للسلطة المحلية.
- تكثيف البرامج التدريبية والتوعوية بنظام السلطة المحلية.. بهدف خلق الوعي القانوني لدى أعضاء المجالس المحلية.. وقيادات وكوادر أجهزة السلطة المحلية والمجتمعات المحلية بشكل عام.
- ضرورة عقد برامج تدريبية لأعضاء المجالس المحلية والهيئات الادارية وكذا قيادات وكوادر السلطة المحلية لتحسين كفاءاتهم ورفع مستوى استيعابهم.

رصد الاعتمادات اللازمة للتدريب والتوعية سنوياً..

- تأثيث وتجهيز المركز التدريبي التابع لوزارة الإدارة المحلية..
- إدراج دراسة نظام السلطة المحلية ضمن مناهج الجامعات لرفع الوعي بهذا النظام.

رابعاً: الدعم المركزي

وضرورة زيادة الدعم المركزي بما يتناسب مع الاحتياجات الفعلية للمديريات والأخذ بعين الاعتبار بنسبة الحرمان واتساع الساحة الجغرافية للمديريات بما يقلل من نسبة التفاوت في توفير مشاريع الخدمات.

خامساً: في جانب بناء وتجهيز المجمعات الحكومية

- استكمال تجهيز وتأثيث المجتمعات الحكومية الجديدة بالمديريات.
- استكمال بناء المجمعات الحكومية في المديريات التي لاتتوافر فيها..

سادساً: في جانب الموارد المالية

ضرورة توظيف العدد الكافي من المتحصلين للموارد المحلية والمشتركة في الوحدات الإدارية وتدريبهم على أعمال التحصيل في جميع المديريات مع منحهم الحوافز التشجيعية..

- الاسراع في إصدار قانون الموارد المالية للوحدات الإدارية.

سابعاً: في مجال التنسيق لتنفيذ المشاريع

قيام الأجهزة المركزية وإدارات الصناديق والمشاريع المتخصصة التي تنفذ المشاريع والوحدات الإدارية بتنسيق انشطتها مع السلطة المحلية مما يؤدي الى الاتفاق على أولويات المشاريع.

ثامناً: في مجال الرقابة:

تفعيل الرقابة المركزية من قبل وزارة الإدارة المحلية ووزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والأجهزة المركزية الأخرى...على أجهزة السلطة المحلية من خلال القيام بزيارات ميدانية دورية ورصد الاعتمادات اللازمة لها...

تاسعاً: في مجال النفقات التشغيلية:

- ضرورة زيادة النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية بما يتفق وطبيعة عملها وبما يحقق قيامها بدورها الاشرافي والرقابي.

العمل على زيادة نفقات التشغيل والصيانة للأجهزة التنفيذية في المديريات لتتمكن من تأدية مهامها بالشكل المطلوب.

عاشراً: في الجانب الإداري

- أهمية إعادة توزيع القوى العامة في الجهاز الإداري للدولة- من أجل تزويد الأجهزة التنفيذية في المديريات بالكوادر المتخصصة التي تمكنها من تنفيذ المهام الموكلة إليها وتوفير الحوافز التشجيعية التي تضمن استقرارها.

أحد عشر: الانتظام بعقد الاجتماعات الدورية

- انتظام المجالس المحلية بعقد اجتماعاتها المقررة والتقيد بمواعيد دورات انعقادها وكذا اجتماعات هيئاتها الإدارية والمكاتب التنفيذية وفقاً للمواعيد التي حددها قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية.
- الالتزام باستخدام النماذج الموحدة لأعمال السلطة المحلية.

وبناءً عليه وبمرور أربعة أعوام على نشوء نظام السلطة المحلية.. وتفعيل اللامركزية المالية والإدارية في بلادنا.. والذي يمكن اعتباره أضخم مشروع وطني تتبناه بلادنا في مستهل عصر جديد كان لابد بل وحتماً أن تحشد كل الجهود الوطنية وتتضافر وتتلاحم لتحقيق نهوض وطني شامل يشارك فيه الجميع وبدون استثناء.