رئيس قطاع التنمية المستدامة في البنك الدولي لـ(الثورة):

اللامركزية عملية طويلة .. وهي أقرب للناس من الحكومة المركزية

حتى الوفود القادمة لزيارة اليمن أصبحت مدركة للتعقيدات والتجاذبات التي نعيشها كما لو أنهم معايشون للمشهد بأدق تفاصيله حقيقة تكشف للعيان اهتمام المجتمع الدولي باستقرار اليمن «السيد جنيد أحمد رئيس قطاع التنمية المستدامة في البنك الدولي أحد الوفود الذي زار بلادنا مؤخرا تحدث عن استثمار البنك لـ450مليون دولار في مشاريع البنية التحتية والخدمية «داعيا المتحاورين إلى التركيز بجدية على ثلاث قضايا هي الحوار الوطني واللامركزية والمصالحة الوطنية إذا أرادوا الخروج باليمن إلى بر الأمان.. المزيد من التفاصيل في سطور الحوار التالي:

لقاء/ عبدالله الخولاني

*** بداية لو تحدثنا عن هدف زيارتك إلى اليمن ؟**

- الهدف من زيارتي هو تقديم الدعم لليمن في المجال التنموي حيث نعمل مع اليمن في قطاعات الزراعة والبيئة والطاقة والطرق ونقدم الدعم من خلال مشاريع استثمارية في هذه القطاعات إضافة إلى الدعم الفني والهدف الآخر لزيارتي مع فريق من الخبراء الدوليين تسليط الضوء على تجارب الحكم المحلي واللامركزية في عدد من البلدان وبالطبع مثل هذا الدعم الذي نقدمه والهدف الأساسي له هو أن نساعد اليمن في إعادة بناء الدولة وتقديم الدعم للشعب.

موارد

*** كم تبلغ تكلفة هذا الدعم الذي تتحدثون عنه ؟**

- البنك الدولي يستثمر في اليمن 450-400مليون دولار تغطي ثلاث سنوات كما أننا داخلون في شراكة وتمويل مساهم مع عدد من شركاء التنمية في اليمن مثل مؤتمر أصدقاء اليمن والمانحين ونحن كبنك دولي نحشد الموارد والمانحين لدعم اليمن وأعطي نماذج للاستثمارات التي يقدمها البنك في اليمن مثلا 60مليون دولار لمشاريع كثيفة العمالة و20مليون دولار لقطاع المياه و40مليون دولار لمشاريع الطرق .

اللامركزية

ماذا عن الدعم الذي سيقدمه البنك لليمن في مجال الحكم المحلي؟

لدينا دعم فني في مواصلة اللامركزية في اليمن وفي جانب آخر هو نقل تجارب وممارسات دولية في تقديم الخدمات وفي المستقبل سنواصل تقديم الدعم الفني لليمن و لدينا محفظة بـ90مليون دولار استثمار قائم في مجال قطاع المياه من خلال التركيز على مشاريع المياه والري و أيضا سننظر في لامركزية هذه القطاعات بحيث تستفيد منها السلطات المحلية في مشاريع الري والزراعة وفي المستقبل اذا طلبت منا الحكومة بدعم فني فسنقدم ذلك على مستوى بناء القدرات .

*** ما هو تقييمك لمنظومة الحكم في اليمن ؟**

- الإحساس الكبير الذي خرجت به من الزيارة والتقييم أن هناك حساً أو اتجاهاً للبدء والشروع في حوار بناء لمناقشة القضايا المتعلقة باليمن وبالتالي الاستنتاجات التي استنتجتها خلال زيارتي لليمن أن هناك نية للدخول في حوار جاد وما ترك انطباعاً جيداً لدي هو أن مؤتمر الحوار أيضا سيصل إلى عامة الناس وأن أصوات الناس والعامة هي الحكم في هذا الحوار وأيضا ما يشجعني هو ما سمعت من أن الجميع يريد مصالحة في إطار هذا الحوار وهناك تجارب وممارسات دولية يمكن الاستفادة منها بحيث يتضمن الحوار مخرجات لمصالحة وطنية وأنا شخصيا أحسست بأن هناك حماساً وطاقة للدخول في الحوار وأنا شخصيا آمل أن يخرج اليمن بنتائج إيجابية من هذا الحوار البناء الذي لمسته بتفاؤل لدى الكثيرين وعلى المشاركين في مؤتمر الحوار أن يوصلوا صوت الشعب إليهم ويعملوا على تحقيق ما يصبو إليه.

> «المصالحة الوطنية ضرورة لطي صفحة الماضي وبناء يمن أفضل

رسالة

ماهي رسالتك للمتحاورين ؟

سأقدم رسالتين للمتحاورين تتضمن أن يخرجوا بسلطة محلية تصل إلى عامة الناس وأن يعكس هذا التوجه في إطار الدستور وأن يدمج في الحوار الوطني موضوعان أساسيا, المصالحة واللامركزية ومن هنا سيصبح لدى اليمنيين ثلاث قضايا يعملون عليها بجدية هي الحوار الوطني واللامركزية والمصالحة الوطنية وهي الرسالة الوحيدة لمن سيتحملون مسئولية الحوار الوطني .

الدستور

مصطلح اللامركزية مُثل جوهر حديثك لماذا؟

اللامركزية هي عملية طويلة وتستغرق وقتاً 15-10عاماً فلابد أن نضع في عين الاعتبار أنها عملية مستمرة وليست أنية وتتخذ بشكل سريع ولكن ما هو مهم أن تعكس اللامركزية في إطار الدستور بحيث يتم العمل بها بصورة مستمرة ولابد أن تتضمن في الدستور ,فالحكومة الفعلية في كثير من البلدان هي الحكومة المحلية لأنها اقرب إلى الناس من الحكومة المركزية ولذا يتوجب الاهتمام بهذه الحكومات المحلية التي توصل صوت الشعب وليس على من يحكم مركزيا ولذلك الفكرة التي ذكرتها في السابق واللامركزية أن تخلق أو تعطى الصلاحيات للحكومات المحلية وتتضمن هذه الصلاحيات في الدستور وهذه نقطة أركز عليها كثيرا واللامركزية تعني كيف تنقل الخدمات من الإطار المركزي إلى الإطار المحلي بحيث تقدم الخدمات لا مركزيه وتتحمل مسئولياتها السلطة المحلية وعلى الحكومة أن تقوم بعملية تحليل لطبيعة الخدمات التي تنقل إلى الحكومات المحلية مثل التعليم الصحة.....إلخ وهذا ما يجب أن تقوم به الحكومة من تحليل للخدمات التي ستنقل إلى الحكومات المحلية وما يبقى مركزيا وكون المياه قضية هامة بالنسبة لليمن يتوجب عليه أن ينشئ هيئة وطنية خاصة بالمياه تأخذ مركزة المياه على المستوى المحلي ,وفي إطار إعداد الدستور وفي إطار الحوار الوطني يتوجب التواصل مع عامة الناس حتى تصل أصواتهم إلى عامة الناس إلى المتحاورين في مؤتمر الحوار الوطني وأن تعكس رؤاهم في اللامركزية والدستور.

حكومات محلية

ماذا عن اللامركزية السياسية ؟

كل ما تحدثت عنه هو في إطار اللامركزية السياسية وهو أن تكون هناك سلطات محلية منتخبة وأن يكون هناك لا مركزية الموارد بحيث تعطى السلطات المحلية كافة الموارد التي تحتاجها ولكن لابد أن نضمن بأن هذه السلطات والحكومات المحلية تخضع للمساءلة في نهاية المطاف عما أنفقته وكيف استخدمت هذه الموارد ونحن اهتمامنا في البنك الدولي باللامركزية يأتي نتيجة أن اللامركزية تعني إيصال الخدمات إلى عامة الناس على المستوى المحلي والحكومات المحلية وهناك نقطة نركز عليها وهي ألا تماثلية بمعنى أن نظام حكم محليا نجح في أي دولة ليس بالضرورة أن ينجح في اليمن وإنما يتم مراعاة الخصوصية والظروف لليمن وهناك نسخة سياسية في ألالتماثلية وهي متعددة الطبقات مثلا تعطي بعض الأقاليم سلطات متقاربة لأسباب سياسية وألالتماثلية في الحكومة متعددة الطبقات هي معتادة في العالم وليست استثناء .

خبراء دوليون : تنمية الموارد وكفاءة إدارة النفقات أسس بناء الدولة الحديثة

يضع الخبراء الدوليون قضايا الحصول على الموارد وإنفاقها ودور السلطات في تنميتها وبنائها على رأس أولويات القضايا الملحة عند بناء أي دولة على أسس حديثة ويرون أن الشكل التنموي هو ما يميز دولة عن أخرى من حيث الاستمرار والتقدم نحو الأفضل ،ولهذا حشد الخبراء الدوليون الذين دفع بهم البنك الدولي لمساعدة المتحاورين في مؤتمر الحوار جل وقتهم في تعريف المتحاورين بالمعلومات والخبرات التجارب دولية الناجحة خصوصا تلك التي مرت بنفس المنعطف الخطير الذي يمرون به الآن في اليمن ،فكان جل ما عرضوه يتمحور في بناء هيكل الدولة وتقسيم الموارد وتقديم الخدمات.

استطلاع /أحمد الطيار

يطرح البروفيسور وليام فوكس أستاذ إدارة أعمال ومدير مركز إدارة الأعمال للبحوث الاقتصادية في جامعة تنسي الأمريكية سؤالا على اليمنيين ذي صلة بهيكلة الدولة اليمنية هل يريدونها دولة بسيطة أم فدرالية وهل يتم إدخال اللامركزية أم لا؟ وما عدد الطبقات في الهيكل الحكومي المقترح ؟

وقبل أن يجيب اليمنيون عن هذه التساؤلات ينبههم إلى أن الاختيار هنا لشكل الدولة سيكون متعلقا بالدرجة الأولى بكيفية التمويل للحكومة اللامركزية وللدولة البسيطة أو الدولة الفيدرالية ،ففي نموذج الواحدة (البسيطة) لشكل الدولة هناك عدة خيارات أما أن يتم حكم الدولة ذات السيادة ككيان فردي وعلى هذا النموذج تمضي غالبية الدول بما في ذلك الصين والملكة المتحدة وفرنسا،وفي النموذج الثاني قد تتضمن حكومات محلية ودرجة عالية من اللامركزية وفي هذه الحالة تستمد الحكومات المركزية سلطتها من المركز، وبالتالي المركز يستطيع أن يوسع ويقلص السلطات المخولة للمحليات.

الهيكل

يرى الخبراء أن اليمن قد لايناسبه هيكل معين موجود في دولة ما لأنه لا يوجد حل واحد للجميع في هذا الإطار ،وعموما هناك العديد من الدول- يوجد فيها ثلاثة مستويات للحكومة (وطني، إقليمي ومحلي) ويعتبر التشغيل الكفوء أكثر أهمية من تصميم شكل الأراضي من المنظور الاقتصادي ،و هناك اختلافات كبيرة بين المساحة الجغرافية للمقاطعة والحكومة المحلية حول العالم .

فهل ينبغي أن يكون للحكومات المحلية حماية دستورية وللإجابة على ذلك يرى البروفيسور وليم انه يمكن أن تتمتع بمسئوليات غير متماثلة على مستوى الحضر والريف كبنغلاديش وتشمل أيضا الأماكن أكثر تطورا والعاصمة أو عواصم الاقاليم والولايات.

وقد حددت العديد من الدول متوسطا لحجم الحكومات المحلية ففي بريطانيا متوسط المساحة 533 كيلو متر ومتوسط عدد السكان 126 ألف نسمة في المجر متوسط المساحة 32 كيلو متر ومتوسط عدد السكان 3200 في السودان متوسط المساحة 17400 كيلو متر وعدد السكان 294 ألف نسمة وفي كينيا 192 ألف نسمة على 3300 كيلو متر وغانا 26 الف نسمة في 301 كيلو متر .

أنواع اللامركزية

جميع المنهجيات المتبعة في بناء الدولة لها أبعاد اقتصادية ومالية وإدارية ويمكن أن تكون منسابة إما للدولة البسيطة أو الفيدرالية من حيث اطر التفكيك - والتشتيت لبعض القرارات إلى المكاتب الإقليمية للوزارات الرئيسية وتخويل أو تحويل مسئوليات صنع القرار والإدارة إلى الحكومات المستقلة بعض الشيء،وتخويل الصلاحيات - نقل السلطة لتقديم الخدمات إلى الحكومات المحلية المستقلة ،فالكثير من الدول لديها حكومات موازية ولا مركزية والمبررات للتفكير باللامركزية تتيح تنويع مستويات الخدمة بناء على الاحتياجات والأذواق المحلية ،كما تتيح استقلالية في صنع القرار وتتجنب عدم الكفاءة الاقتصادية وتتسم بأنها شفافية محسنة.

يتميز النظام اللامركزي بأنه يعيين مسئوليات لكل مستوى ويخلق هياكل مالية لكل مستوى ،ففي النظم الفيدرالية،السلطات المخولة للمحليات يتم إقراراها من قبل المقاطعات وفي بعض الحالات،يتم تحديدها بالنص في الدستور كأستراليا) وهذا يتيح للمقاطعات إمكانية الحد من اللامركزية ،أما في الغالب،فالدولة البسيطة وفرت حماية أفضل للحكومات المحلية من سطوة رقابة المقاطعات إلا أن وزارة الحكم المحلي قد تصبح مهيمنة. يوجد في أستراليا لجنة منح الكومنولث وفي الهند تسمى لجان المالية وفي أوغندا اللجنة المالية للحكم المحلي أما في جنوب أفريقيا لجنة المالية والتمويل (مستقلة وليست بينية حكومية) - السودان لجنة المخصصات المالية والرقابة قبل نشؤ جنوب السودان.

خصائص الهياكل المالية

قد تواجه الهياكل المالية المحلية صعوبات في الميزانية كما أنها تخضع للمساءلة من قبل السكان المحليين -والمسئولين المنتخبين وتمتلك الحكومة المركزية - القدرة على التتبع والرقابة بين المجلس والسلطة التنفيذية ،فالحكم الذاتي - عادة ما يعني سلطات لجمع الإيرادات الذاتية كما انها تتميز بالشفافية ولديها فهم واضح للمسئوليات والموارد ولهذا الحكومة المحلية يجب أن تخضع لقيود قوية على الميزانية ،فهي بحاجة أن تعمل وفق ميزانية منضبطة لا تشجع على تضخيم أجهزة الحكومة وتجنب الحكومة المركزية التكاليف الإضافية وتؤثر على التخطيط للاقتصاد الكلي وتزيد من مستوى الشفافية وتتميز بأنها لا يوجد عجز فيها ولا يوجد موافقة ضمنية أو صريحة بأن الحكومة المركزية ستواجه العجز لا تنقل المتأخرات من سنة لأخرى وينبغي تطوير عقوبات على الحكومات المحلية التي لا تلتزم بهذا المعيار .

ت قديم الخدمة

تختلف المسئولية عن تقديم الخدمة بشكل كبير حول العالم وفق النظم المتبعة للدولة فالحكومة الوطنية تقع عليها مسئولية بيئة الاقتصاد الكلي وسياسة إعادة التوزيع التي تؤثر على الهجرة والحركة للموارد والخدمات ذات الفائدة الوطنية مثل الدفاع والطرقات وجودة البيئة ،وتنظيم الخدمات المحلية حسب الاقتضاء ، أما الحكومة الإقليمية والمحلية فعليها مسئولية العيادات الطبية، المدارس الابتدائية الطرق المحلية المباني المدرسية، المياه، المجاري، جميع وتصريف المخلفات الصلبة ، وفي العديد من الدول كل مستوى عليه مسئوليات معينة ولديها أدوار واضحة في البعض - كالبوسنة والهرسك - وليس في البعض الآخر - كالولايات المتحدة .

كما أن على الحكومات الوطنية أن تبني الطرق الوطنية وسياسات النقل العامة وعلى المقاطعات مسئولية النقل الإقليمي

والحكومات المحلية تبني الطرق داخل المدن والطرق المحلية ،وفيما يتعلق بالمياه تسيطر الحكومات الوطنية على مساقط المياه الواسعة أما حكومات المقاطعات فتؤمن الالتزام بمعايير جودة المياه وتقدم الحكومات المحلية أنظمة إمدادات مياه محسنة .

خيارات التمويل

التمويل للحكومات المحلية يعتمد على الضرائب والرسوم ويتغير توقيت استخدام مصدر لآخر من وقت

● وليم أف. فوكس

● لينارد و جي. روميو

إلى آخر ومن أمثلة إيرادات الحكومة المحلية المنتشرة حول العالم مثلا ضريبة العقارات، وضريبة المبيعات العقارية وضريبة الأراضي وتصاريح البناء ورسوم الاستخدام وضريبة الحيوان والمحاصيل وتراخيص ممارسة الأعمال وضريبة إيرادات الأعمال التجارية و ضريبة المبيعات المحلية وضريبة السيارات وضريبة البترول المحلية ويجب توظيف رسوم الاستخدام كلما أمكن .

عند السؤال عن الإيرادات التي يتم تقاسمها تكون الإجابة بأنه غالبا ما يتم تقاسم إيرادات الموارد الطبيعية بناء على الاشتقاق ففي (نيجيريا مثلا النسبة هي 13%) في السودان يتقاسم بعض الإيرادات بشكل اشتقاقي قبل أن يتم فصل جنوب السودان ويتم تقاسم الإيرادات النفطية بشكل واسع في الكثير من البلدان.

تقاسم موارد الدولة مع السلطات المحلية في اليمن

قدم الدكتور لينارد و جي. روميو وهو رئيس التنمية المحلية الدولية ويقدم استشارات في مجال السياسة والخدمات الاستشارية الفنية للبلدان النامية لدعم الإصلاح في اللامركزية والحكم الرشيد مؤشرات مستفيضة عن تقاسم موارد الدولة مع السلطات المحلية في اليمن وركز على مشاكل النظام الحالي، ويشير إلى أن السلطات المحلية اليمنية لا تسيطر سوى على جزء يسير أي نحو (2%) من موارد القطاع العام ،والجزء الأكبر أي نحو (95%) من التحويلات المالية المركزية يذهب لتغطية مرتبات الأجهزة التنفيذية، ولا يبقى ألا الشيء اليسير لتغطية نفقات التشغيل ولهذا لا يستطيع المجلس المحلي سد الفجوات.

ما يسمى "الموارد الذاتية" للمجالس المحلية هي في الوقع إجمالي ما يتم تحصيله محليا والتحويلات المركزية. وكلاها يثير مشاكل تتعلق بالتخطيط والتنفيذ، فميزانيات السلطة المحلية هي فقط تفرع للميزانية المركزية ويتم الموافقة عليها في إطار قانون الميزانية العامة السنوي مما يقود إلى اطر زمنية قصيرة للغاية للإعداد والتحضير يفقدها المرونة على التعديل خلال العام المالي.

الحصة من الموارد العامة

تشير الإحصاءات الوطنية أن السلطة المحلية تحصل على 15% فقط من إجمالي إيرادات القطاع العام ففي 2010 بلغ إجمالي الإيرادات 320 مليار ريال يمني أي 1.5 بليون دولار ،بيد أن هذه الإيرادات مكونة من قناتين رئيسيتين (تأتي من عدة مصادر) هما الإيرادات المخصصة لالتزامات الإنفاق الجاري (يتضمن الأجور والمرتبات وتكاليف التشغيل للأجهزة التنفيذية المحلية) والتي تستق من التحويلات المركزية المبوبة و الإيرادات المخصصة للانفاق الرأسمالي والتي تأتي من مصادر محلية مركزية ، وهذا واضح (إلا أنها تسمى بشكل غير مناسب) " الموارد الذاتية"

وفي أي عام عادي، تمثل القناتين على التوالي 85% و 15% من إجمالي الإيرادات و النفقات للسلطة المحلية.

الثانية فقط هي التي تتحكم بها المجالس المحلية، وتمثل حوالي 2.2% من إجمالي موارد القطاع العام. ففي عام 2008 قدرت بحوالي 3%: ولذلك يبدو أن وضع السلطة المحلية قد ازداد سواءاً خلال الأعوام الأخيرة)

للإجابة عن تساؤل حول الكيفية التي يتم بها تخصيص الجزء الأكبر من التحويلات وكيف يتم إدارتها؟

تبين أن الجزء الأكبر وهو نسبة (95%) من التحويلات إلى السلطة المحلية يخصص للأنفاق الجاري وهذا يغطي المرتبات والأجور للعاملين في الأجهزة التنفيذية ،أما التحويلات فلا تعكس الخلل بين وظيفة التكلفة التي تم لامركزتها من قبل وزارة الإدارة المحلية والموارد المستردة محليا (من خلال جباية الرسوم والإيرادات المحلية الأخرى).وبدلا من ذلك، فهي تعيد إنتاج هياكل التكلفة للإدارة المركزية في أي لحظة زمنية (2001).

وتبين أن 5%فقط من التحويلات المخصصة للنفقات الجارية هي التي يمكن صرفها على تكاليف التشغيل والصيانة ،ويظهر أن المجالس المحلية لا تستطيع دعم أو إعادة تخصيص ال 5% التي تم تحويلها لتغطية النفقات الجارية للتشغيل والصيانة بين القطاعات.

الإيرادات الذاتية للسلطة المحلية

الإيرادات الذاتية القابلة للبرمجة من قبل المجالس المحلية وهي مشتقة من مصادر متعددة (مركزية ومحلية)، وتصنف في أربعة أنواع هي مصدر المحلي ويتمثل في إيرادات كل مديرية على حدة، (الضرائب التي تحتفظ بها المديرية وثانيا الإيرادات الحكومية المشتركة، (وهو مصدر تحتفظ المديرية بـ25% منه والحكومة 25% وباقي ال 50% يوزع على المديرات بالتساوي وهناك المصدر المركزي والإيرادات العامة المشتركة (تحويلات مشروطة توزع وفقا لمعادلة معينة) والدعم المركزي وهو مخصصات سنوية في الميزانية يتم توزيعها وفقا لمعادلة معينة.