

2008



الجمهورية العربية الفلسطينية

وزارة الإدارة المحلية

مشروع  
الإستراتيجية الوطنية  
للحكم المحلي  
(2015م)



[أغسطس 2008م]

# الفهرس

## القسم الأول: المقدمة والمنهجية.....8

- 9.....الحكم المحلي: جسر التواصل بين الماضي الزاخر والمستقبل الزاهر
- 10.....ضرورة الانتقال إلى الحكم المحلي
- 11.....الحاجة إلى إستراتيجية وطنية للحكم المحلي
- 11.....ارتباط عملية بناء الحكم المحلي ببناء الدولة اليمنية الحديثة
- 12.....المتطلبات الكبيرة التي تستلزمها عملية بناء وتطوير الحكم المحلي
- 12.....توجيه وتنسيق جهود شركاء التنمية
- 12.....أولاً: ضعف فاعلية آليات تنظيم وتوجيه دعم شركاء التنمية
- 12.....ثانياً: عدم وجود قاعدة معلومات وطنية للمساعدات الخارجية للسلطة المحلية
- 13.....منهجية إعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي
- 13.....مرحلة تحليل البيئة الخارجية والداخلية للامركزية
- 13.....أولاً: تحليل البيئة الخارجية للامركزية
- 14.....ثانياً: تحليل البيئة الداخلية للامركزية
- 14.....ثالثاً: استخلاص الدروس المستفادة
- 14.....مرحلة التحليل للمكونات الإستراتيجية للامركزية
- 17.....مرحلة بناء إستراتيجية الحكم المحلي
- 17.....أولاً: صياغة الرؤية الإستراتيجية
- 17.....ثانياً: تحديد التوجه الإستراتيجي لبناء نظام لحكم المحلي
- 17.....ثالثاً: تحديد المبادئ العامة لنظام الحكم المحلي
- 17.....رابعاً: تحديد المحاور الإستراتيجية
- 18.....مرحلة تنفيذ الإستراتيجية
- 18.....مرحلة المراقبة والتقييم لتنفيذ الإستراتيجية
- 20.....مراحل تطور الإستراتيجية
- 24.....مصادر التحليل الإستراتيجي

## القسم الثاني : تحليل البيئة الخارجية والداخلية للامركزية.....24

- 24.....تحليل البيئة الخارجية
- 24.....أولاً: الفرص المواتية لنجاح اللامركزية
- 24.....ثانياً: التحديات التي تواجه اللامركزية
- 24.....تحليل البيئة الداخلية للامركزية في ظل السلطة المحلية
- 24.....المنظومة الدستورية والتشريعية للسلطة المحلية
- 24.....أولاً: الدستور
- 24.....ثانياً: قانون السلطة المحلية ولوائحه
- 24.....الوظائف والمهام للسلطة المحلية

24	القدرات البشرية
24	أولاً: التوظيف في الوحدات الإدارية
24	ثانياً: التوعية والتدريب
24	المالية المحلية
24	أولاً: الموارد المحلية
24	ثانياً: النفقات المحلية
24	البنى المؤسسية
24	أولاً: التواجد الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية
24	ثانياً: البنى التحتية (المجمعات الحكومية)
24	ثالثاً: منظومة معلومات السلطة المحلية
24	الانتخابات المحلية
24	دعم شركاء التنمية
24	أهم الدروس المستفادة منذ تطبيق قانون السلطة المحلية
24	ضرورة الاستناد إلى رؤية إستراتيجية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي
24	الحاجة إلى إعطاء مزيد من الاهتمام بالتنمية المحلية
24	ضرورة العمل على إرساء ثقافة اللامركزية
24	الحاجة إلى تفعيل مكونات المجتمع المحلي
24	ضرورة العمل على بناء القدرات البشرية
24	الحاجة إلى زيادة الموارد المالية المحلية وتميبتها

### 24 ..... القسم الثالث: التحليل الإستراتيجي لمكونات اللامركزية

24	التحليل الإستراتيجي للمهام والوظائف للسلطتين المركزية والمحلية
24	أهمية تحديد المهام والوظائف في نظام الحكم المحلي
24	خلاصة التجارب الدولية على صعيد توزيع المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية
24	تحليل الوضع الراهن لمنظومة المهام والوظائف
24	تحليل المدخلات
24	أولاً: التعارض في البنية القانونية الخاصة بالمهام والوظائف
24	ثانياً: عدم وضوح المهام الخاصة بتقديم الخدمات العامة
24	تحليل العمليات
24	أولاً: اقتراح القوانين وبلورة السياسات ووضع الأنظمة واللوائح والإجراءات
24	ثانياً: تحديد المواصفات والمعايير وتكلفة الخدمات العامة
24	ثالثاً: اكتشاف وحشد الموارد المحلية
24	رابعاً: التخطيط التنموي
24	خامساً: تنفيذ البرامج والمشاريع
24	سادساً: تقديم الدعم والمساندة
24	سابعاً: الرقابة والتقييم والمساءلة
24	ثامناً: بناء نظام المعلومات للسلطة المحلية
24	تحليل المخرجات
24	أولاً: منهجية نقل المهام والوظائف التنموية
24	ثانياً: الصلاحيات المتعلقة بالتنمية المحلية
24	التحليل الإستراتيجي للقدرات البشرية
24	أهمية القدرات البشرية في نظام الحكم المحلي

24	..... خلاصة التجارب الدولية على صعيد نظم الخدمة المدنية المحلية
24	..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة الموارد البشرية
24	..... تحليل المدخلات
24	..... تحليل العمليات
24	..... تحليل المخرجات
<b>24</b>	<b>..... التحليل الإستراتيجي للمالية المحلية</b>
24	..... أهمية المالية المحلية في نظام الحكم المحلي
24	..... خلاصة التجارب الدولية على صعيد المالية المحلية
24	..... الموارد المالية للمحليات
24	..... قدرة المحليات على الاقتراض
24	..... تمويل الخدمات المحلية
24	..... الإدارة المالية المحلية
24	..... الرقابة المالية المستقلة على وحدات الحكم المحلي
24	..... تبني أسلوب الموازنات المحلية التشاركية
24	..... إنشاء جهاز للتحويلات المالية لمنظومة الحكم المحلي
24	..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة المالية المحلية
24	..... تحليل المدخلات
24	..... تحليل العمليات
24	..... تحليل المخرجات
<b>24</b>	<b>..... التحليل الإستراتيجي للهيكل التنظيمية لأجهزة السلطة المحلية</b>
24	..... أهمية الهيكل التنظيمية في نظام الحكم المحلي
24	..... خلاصة التجارب الدولية على صعيد بناء الهيكل التنظيمية
24	..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة الهيكل التنظيمية
24	..... تحليل المدخلات
24	..... تحليل العمليات
24	..... تحليل المخرجات
<b>24</b>	<b>..... التحليل الإستراتيجي للتقسيم الإداري</b>
24	..... أهمية التقسيم الإداري في نظام الحكم المحلي
24	..... خلاصة التجارب الدولية على صعيد التعاون بين السلطات المحلية
24	..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة التقسيم الإداري
24	..... تحليل المدخلات
24	..... تحليل العمليات
24	..... تحليل المخرجات
<b>24</b>	<b>..... التحليل الإستراتيجي للرقابة والمساءلة</b>
24	..... أهمية الرقابة والمساءلة في نظام الحكم المحلي
24	..... خلاصة التجارب الدولية على صعيد الرقابة والمساءلة
24	..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة الرقابة والمساءلة
24	..... تحليل المدخلات
24	..... تحليل العمليات
24	..... تحليل المخرجات
<b>24</b>	<b>..... التحليل الإستراتيجي للمشاركة المجتمعية</b>
24	..... أهمية المشاركة المجتمعية في نظام الحكم المحلي
24	..... خلاصة التجارب التاريخية المحلية على صعيد المشاركة المجتمعية

- 24 ..... خلاصة التجارب العالمية والمحلية المعاصرة على صعيد المشاركة المجتمعية
- 24 ..... تحليل الوضع الراهن لمنظومة المشاركة المجتمعية
- 24 ..... تحليل المدخلات
- 24 ..... تحليل العمليات
- 24 ..... تحليل المخرجات
- 24 ..... القضايا الحرجة (الفجوات الرئيسية) في اللامركزية (السلطة المحلية)

## 24 ..... القسم الرابع: الاستراتيجية

- 24 ..... التوجه الإستراتيجي لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي
- 24 ..... بناء نظام حكم محلي قادر على تحقيق التنمية المحلية
- 24 ..... المبادئ العامة لنظام الحكم المحلي
- 24 ..... ترسيخ الديمقراطية وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي
- 24 ..... تمتع وحدات الحكم المحلي بكامل الاستقلالية المالية والإدارية
- 24 ..... تناسب الموارد المالية مع المهام والوظائف
- 24 ..... التدرج في ممارسة المهام والوظائف
- 24 ..... خضوع وحدات الحكم المحلي للرقابة المركزية
- 24 ..... خضوع وحدات الحكم المحلي للمساءلة الشعبية
- 24 ..... تقديم الخدمات المحلية بمهنية وكفاءة وفاعلية
- 24 ..... محاور الإستراتيجية
- 24 ..... الإطار المنطقي للإستراتيجية
- 24 ..... أولاً: بناء وتطوير المنظومة التشريعية
- 24 ..... ثانياً: بناء وتطوير البنية المؤسسية
- 24 ..... ثالثاً: تنمية القدرات البشرية
- 24 ..... رابعاً: بناء وتطوير منظومة المالية المحلية
- 24 ..... محور المنظومة التشريعية
- 24 ..... الأركان الأساسية للمنظومة التشريعية
- 24 ..... الإطار العام لمحور المنظومة التشريعية
- 24 ..... المهام والوظائف التنموية الموزعة بين السلطتين المركزية والمحلية
- 24 ..... الإطار العام لمحور البنية المؤسسية
- 24 ..... أولاً: التقسيم الإداري
- 24 ..... ثانياً: الهياكل التنظيمية
- 24 ..... ثالثاً: البنى التحتية
- 24 ..... محور القدرات البشرية
- 24 ..... التوجه الإستراتيجي لمحور القدرات البشرية
- 24 ..... القدرات البشرية المطلوبة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي
- 24 ..... المحور الإستراتيجي الخاص بالمالية المحلية
- 24 ..... المبادئ العامة الخاصة بالمالية المحلية:
- 24 ..... مصادر التمويل
- 24 ..... الإدارة المالية المحلية
- 24 ..... المراقبة والمحاسبة

**القسم الخامس: التنفيذ والمراجعة والتقييم ..... 24**

**24 ..... مرحلة التنفيذ**

24 ..... إعداد البرنامج الوطني

24 ..... أولاً: الإطار المنطقي للبرنامج الوطني:

24 ..... ثانياً: محاور ومكونات البرنامج الوطني

24 ..... رابعاً: آلية الإدارة والتنفيذ للبرنامج الوطني

24 ..... خامساً: التمويل

24 ..... الأولويات الملحة للمرحلة الأولى للتنفيذ

**24 ..... مرحلة المراقبة والتقييم**

24 ..... أهداف منظومة المراقبة والتقييم:

24 ..... المبادئ الأساسية لتطبيق أنشطة المراقبة والتقييم والتقييم:

24 ..... النتائج الرئيسية المتوقعة:

24 ..... المؤشرات الأساسية اللازمة للقيام بعملية المراقبة والتقييم والتقييم:

24 ..... متطلبات بناء وتطوير منظومة المراقبة والتقييم:

24 ..... التطوير المؤسسي لمنظومة المراقبة والتقييم:

24 ..... عملية التطوير المؤسسي لوزارة الإدارة المحلية لأغراض المراقبة والتقييم:

24 ..... وحدة المراقبة والتقييم:

24 ..... آلية المراجعة والتقييم

24 ..... المراقبة والتقييم لتنفيذ البرنامج في الجهات المعنية:

**24 ..... المراجع الأساسية في إعداد الإستراتيجية**

24 ..... المراجع القانونية

24 ..... المراجع الرسمية الحكومية

24 ..... المراجع العلمية

24 ..... ورش العمل ومخرجات السلطة المحلية

24 ..... البحوث والدراسات الوطنية والدولية والأوراق الخلفية:

24 ..... الاستراتيجيات الوطنية:

24 ..... اللقاءات والزيارات:

24 ..... المراجع الدولية:

## مصطلحات أساسية

الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي: وهي رؤية إستراتيجية شاملة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية حتى عام 2015م.

الرؤية الإستراتيجية: وهي الصيغة التي تعكس الحالة المستقبلية المرغوبة والمستهدفة لنظام الحكم المحلي بحلول عام 2015م.

المهمة الإستراتيجية: وهي صيغة تعكس التزام الحكومة اليمنية لتحقيق الرؤية الإستراتيجية.

المحور الإستراتيجي: أحد الأبعاد الرئيسية لعملية الانتقال للحكم المحلي وهو أحد مجالات التدخل في إطار الأولويات لبناء نظام الحكم المحلي.

الفريق الفني لإعداد الإستراتيجية: وهو فريق فني متخصص أوكل إليه مهمة قيادة وتوجيه العمل الفني لإعداد مشروع الإستراتيجية

## القسم الأول

### المقدمة والمنهجية

٧ الحكم المحلي: جسر التواصل بين الماضي الزاخر والمستقبل الزاهر

٧ ضرورة الانتقال إلى الحكم المحلي

٧ الحاجة إلى إستراتيجية وطنية للحكم المحلي

٧ منهجية إعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي

## الحكم المحلي: جسر التواصل بين الماضي الزاخر والمستقبل الزاهر

من يقرأ التاريخ اليمني قراءة متأنية، يجد أن الحكم المحلي- الذي أصبح حديث الساعة- ليس جديدا كل الجدة على المجتمع اليمني... فكما دلت المصادر التاريخية، أن اليمنيين قد تمكنوا - خلال العصور الزاهية والتي كان يطلق فيها على اليمن "العربية السعيدة" - من الوصول إلى معادلة مبتكرة للحكم والإدارة بمقاييس الزمان والمكان على اعتبار أنها قامت على التوفيق بين مقتضيات وجود الدولة القوية والقادرة على الدفاع عن البلاد وتحقيق الاستقرار من جهة وبين متطلبات الوفاء بالحاجات والمصالح ذات الصيغة المحلية من الجهة الأخرى. لقد تجسدت هذه المعادلة في الواقع من خلال وجود مجالس (مركزية ومحلية) أتاحت لعموم الشعب المشاركة في إدارة الشؤون العامة جعلت من اليمن مفضرة التاريخ التي خلدها القرآن وجسدتها النقوش والآثار اليمنية القديمة والتي شهدت جميعها بعبقرية هذا الشعب وفضله على الحضارة الإنسانية في مجالات الحكم والإدارة... وما إقامة السدود وبناء المدرجات التي تزخر بها جبال اليمن ووديانها حتى اللحظة إلا شاهدا حيا على التقدم والرقي الذي ميز الأنظمة السياسية والإدارية التي شهدتها اليمن خلال تلك الحقبة التاريخية الناصعة.

وقد تمكن اليمنيون من المحافظة على هذه التقاليد الحضارية في الحكم والإدارة وتطويرها خلال المراحل المختلفة التي مر بها المجتمع اليمني، وعلى وجه الخصوص في ظل الدولة الإسلامية التي أقامها الرسول (صلى الله عليه وسلم) ومن بعده الخلفاء الراشدين، حتى غدا الحكم المحلي الذي يجري الحديث عنه حاليا أهم الأنظمة والآليات التي يعول عليها الشعب والقيادة السياسية في بناء الدولة اليمنية الحديثة والنهوض بأعباء التنمية الشاملة والمستدامة والتي لا يمكن أن تتجسد إلا من خلال إشاعة الديمقراطية وتوسيع المشاركة الشعبية في التأثير على عملية صناعة القرار على المستويين المركزي والمحلي.

وفي ظل هذه القراءة المستنيرة للتاريخ اليمني، تأتي هذه الإستراتيجية التي تأمل الحكومة من خلالها تسطير صفحة ناصعة جديدة تضاف إلى رصيد الشعب اليمني في مجال الحكم المحلي، باعتبارها استلهاما للماضي التليد واستجابة للتحديات التي تواجه اليمن على صعيد تحقيق الأهداف التنموية، وفي مقدمتها توسيع المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي، تقديم الخدمات المحلية للمواطنين بمهنية وكفاءة وفاعلية، وبناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار، والتخفيف من الفقر، وتقليص الفجوة التنموية بين الريف والحضر.

## ضرورة الانتقال إلى الحكم المحلي

يبدو واضحا من الإطلاقة التاريخية السابقة، أن اليمينيين لم يقيموا حضارتهم التي خلدها القرآن الكريم إلا في ظل نظام الحكم المستند على الشورى والمشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة. وليس أدل على ذلك مما ذكره القرآن على لسان الملكة بلقيس والتي قالت عندما جاءها خطاب نبي الله سليمان "يا أيها الملأ أفتوني في أمري، ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون".

وفي ظل هذا الفهم الواعي لتاريخ الشعب اليمني، جاءت الوحدة المباركة في 22 مايو 1990م لتمثل بداية مرحلة جديدة في تاريخ بناء الدولة اليمنية الحديثة، والتي لا يمكن اعتبارها استلهاما للصور المشرفة في التاريخ اليمني فحسب، بل واستجابة معاصرة للوفاء بمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة. لقد تميزت هذه المرحلة عن سابقتها، بأن صرح بناء الدولة قد شيد على أسس دستورية وتشريعية جديدة أكدت جميعها على الديمقراطية والمشاركة الشعبية في صناعة القرار على المستويين المركزي والمحلي<sup>1</sup>.

ورغم الجهود الحكومية التي بذلت منذ صدور قانون السلطة المحلية... إلا أن هناك إجماعا على أن السلطة المحلية لم ترق إلى مستوى الطموحات التنموية التي أنشئت من أجلها... فرغم أن قانون السلطة المحلية قد تضمن كثيرا من المبادئ الأساسية اللازمة لقيام نظام اللامركزية المالية والإدارية على المستوى النظري، إلا أن ذلك لم يكن كافيا لتمكين أجهزة السلطة المحلية من القيام بعبء إدارة الشأن المحلي في الواقع، وبما يضمن إمكانية تلبية الحاجات المحلية وإشباعها بالصورة التي يتمناها المواطن وتتفق مع المعايير العالمية للجودة والكفاءة.

ومن هنا، تبرز أهمية الحاجة إلى الانتقال إلى نظام الحكم المحلي باعتباره مدخلا لتصحيح الكثير من الاختلالات الموجودة على صعيد منظومة الحكم والإدارة في بلادنا.

1 أ. د/ خالد محسن الأكوغ، اللامركزية في ظل الوحدة اليمنية، دراسة مرجعية لإعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي،

2008، ص1

## العاجتة إلى إستراتيجية وطنية للحكم المحلي

هناك جملة من العوامل التي تظهر الحاجة الملحة لتبني الحكومة إستراتيجية وطنية لبناء وتطوير الحكم المحلي، ولمواجهة التحديات التي قد تقف في طريقه، والتي يمكن الحديث عنه أبرزها على النحو التالي:

### ارتباط عملية بناء الحكم المحلي ببناء الدولة اليمنية الحديثة

تشكل عملية بناء نظام الحكم المحلي واحدة من أصعب التحديات التي يمكن أن تواجه بلادنا والتي لا يمكن تجاوزها بغير إستراتيجية وطنية، على اعتبار أن اليمن قد شرعت -منذ إعلان الوحدة- في القيام بثلاث عمليات متزامنة من عمليات بناء الدولة هي:

1. تحقيق الوحدة الاندماجية بين نظامين مختلفين؛

2. بناء الوحدة على أسس ديموقراطية؛

3. توطيد الوحدة والديموقراطية من خلال اللامركزية.

ومن هنا، نجد أن اليمن هي الدولة الوحيدة في العالم في المرحلة الراهنة التي قامت بتلك العمليات الثلاث خلال فترة وجيزة من الزمن، وبإمكانيات متواضعة، على اعتبار أن الدول الأخرى قد أخذت عقوداً، إن لم يكن قروناً، من الزمن للانتقال إلى الديموقراطية واللامركزية... لقد شرعت اليمن في تبني اللامركزية وهي لم تستكمل البنى التحتية للدولة بالمفهوم التنموي المعاصر، مما يجعل عملية بناء نظام الحكم المحلي المنشود تتزامن مع استكمال عمليات بناء الدولة اليمنية الحديثة.

وسيمثل جانباً من التحدي الذي سيواجه الحكومة على هذا الصعيد في إدارة عمليات بناء الدولة وبناء وتطوير الحكم المحلي في نفس الوقت وبنفس الإمكانيات المادية الشحيحة والقدرات البشرية المحدودة. كما أن جانباً من التحدي يتمثل أيضاً في الإدراك الواعي بأن أي تقدم في عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي - كما هو الحال في التوسع في منح الصلاحيات للمحليات- يجب أن يتم ضمن رؤية إستراتيجية، وذلك حرصاً على عدم إحداث أي تأثير سلبي على العمليات الأخرى الخاصة ببناء الدولة، وفي مقدمتها الوحدة والثوابت الوطنية.

## المتطلبات الكبيرة التي تستلزمها عملية بناء وتطوير الحكم المحلي

إن تطبيق نظام الحكم المحلي المنشود سيعتبر ثورة على صعيد الفكر التنموي والممارسة الإدارية في اليمن. ويخطئ من يعتقد أن الحكم المحلي المنشود قد يحقق أهدافه بمجرد توفر الإرادة السياسية، أو أنه قد ينتهي عند تعديل التشريعات القائمة أو إعطاء مزيد من الصلاحيات للمحليات.

إن التحدي الذي سيواجه الحكومة والشعب في المرحلة القادمة يكمن في أن تطبيق نظام الحكم المحلي -بالصورة التي قد تساهم في تحقيق الأهداف التنموية- يشكل تحولا كبيرا في حياة المجتمع اليمني وفي طريقة عمل أجهزة الدولة (على المستويين المركزي والمحلي)، وكذا ثقافة القائمين عليها وأسلوب تعاملهم مع المواطنين. ومن هنا، تظهر أهمية الوصول إلى توافق وطني حول المعالم الرئيسية لنظام الحكم المحلي المنشود، والأهداف التنموية التي يستهدفها، وذلك للمضي قدما في عملية بناء وتطوير الحكم المحلي في الواقع. الأمر الذي يستدعي وجود إستراتيجية وطنية تكون حافزا ومنطلقا لخلق وعي رسمي وشعبي بمختلف جوانب نظام الحكم المحلي والخطوات العملية لتحقيقه.

## توجيه وتنسيق جهود شركاء التنمية

في غياب إستراتيجية وطنية، يصبح من العسير على الحكومة توجيه شركاء التنمية المحليين والخارجيين نحو دعم الجهود الرسمية لبناء نظام الحكم المحلي بالصورة التي تتجاوز التحديات والاختلالات الحالية، والمتمثلة في:

### أولا: ضعف فاعلية آليات تنظيم وتوجيه دعم شركاء التنمية

من الملاحظ، أن آليات تنظيم وتوجيه دعم شركاء التنمية ضعيفة وغير متسقة في إطار مؤسسي يساهم في دعم وتعزيز جهود التنمية، إذ أن جزءا كبيرا من الدعم الفني الموجه لبناء وتطوير القدرات المحلية يتم توجيهه من خلال وحدات تنفيذ مشاريع، أو عن طريق فعاليات شعبية؛ كما أن جزءا من الدعم يتم بصورة تدخلات مباشرة أو مكررة أو أنها تتركز في مجالات أو مساحات جغرافية محددة دون أن تستند إلى معايير الاحتياج وعدالة التوزيع.

### ثانيا: عدم وجود قاعدة معلومات وطنية للمساعدات الخارجية للسلطة المحلية

في ظل غياب قاعدة وطنية للمعلومات حول المساعدات الخارجية، نجد أن بعض المحافظات أو المديریات قد تحصل على أكثر من مساعدة في نفس المجال، في الوقت الذي قد تحرم بعض المحافظات أو المديریات الأخرى من أي مساعدة في ذات المجال، والتي هي في أمس الحاجة إليها.

## منهجية إعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي

إن القيمة الحقيقية للجهود المضنية التي بذلت لإخراج هذا العمل الوطني إلى حيز الوجود تكمن في التزام المشاركين في عملية إعداد الإستراتيجية -وفي مقدمتهم الفريق الفني المكلف بإعداد الإستراتيجية- بالمنهجية المتعارف عليها عالميا على صعيد إعداد الإستراتيجيات الوطنية في جميع مراحلها، والتي يمكن الحديث عنها على النحو الآتي:

### مرحلة تحليل البيئة الخارجية والداخلية للامركزية

كما هو الحال في جميع الإستراتيجيات الوطنية، كانت المهمة الأولى للفريق الفني هي القيام بتحليل البيئة الخارجية والداخلية، إذ لا يمكن التفكير في عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي بدون النظر إلى ما قد تحقق في الواقع على صعيد المركزية. علاوة على ذلك، تساعد عملية التحليل للوضع الراهن للامركزية على تحديد المكونات الإستراتيجية للامركزية التي يجب التركيز عليها لاحقا في مرحلة التحليل الإستراتيجي والتي تشكل بدورها الإطار التحليلي لهذه الإستراتيجية. وقد تم إنجاز هذه المرحلة من خلال القيام بالعمليات التحليلية الآتية:

#### أولا: تحليل البيئة الخارجية للامركزية

استنادا إلى المبادئ المتعارف عليها في التحليل الإستراتيجي، يمكن القول أن البيئة الخارجية للامركزية تتشكل من مجموعة من العوامل والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على الصعيدين الداخلي والخارجي التي يمكن أن تؤثر -سلبا أو إيجابا- على عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية. وتكمن أهمية تحديد هذه العوامل والمتغيرات في معرفة:

#### أ- الفرص المواتية لنجاح للامركزية

تمحور التحليل في هذه العملية، في تحديد أهم الفرص السياسية والاقتصادية والاجتماعية المساندة للامركزية والتي من شأنها تسهيل عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، وفي مقدمتها توفر الإرادة السياسية والشعبية، بالإضافة إلى توفر الرغبة لدى شركاء التنمية للمساهمة في دعم جهود الحكومة والشعب لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي. وتكمن أهمية هذه العملية، في أنها تظهر أهم الفرص التي يجب على الحكومة اقتناصها والاستفادة منها وتعزيزها في اتجاه تسهيل عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية.

## ب- التحديات التي تواجه اللامركزية

تمحور التحليل في هذه العملية، في تحديد أهم التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه اللامركزية والتي يمكن أن تعيق عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، وفي مقدمتها النمو السكاني المرتفع، بالإضافة إلى تركيز بعض الدول المانحة على مكافحة الإرهاب كأولوية تعلق على قضية دعم التنمية المحلية. وتكمن أهمية هذه العملية، في أنها تظهر أهم التحديات التي يجب على الحكومة التعامل معها بمنتهى الحزم والجدية للتقليل من مخاطرها أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية.

## ثانياً: تحليل البيئة الداخلية للامركزية

في هذه العملية، تم القيام بتحليل أهم الجهود الحكومية التي بذلت منذ صدور قانون السلطة المحلية على صعيد تعزيز اللامركزية بمكوناتها: السياسية، الإدارية، المالية والتي سمحت للفريق الفني رسم صورة عامة عن الوضع الراهن للامركزية.

## ثالثاً: استخلاص الدروس المستفادة

بعد أن تم تحليل أبرز الجهود الحكومية السابقة على صعيد اللامركزية، قام الفريق الفني بعملية استخلاص أهم الدروس المستفادة التي يجب أخذها بعين الاعتبار في عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي -والتي في مقدمتها ضرورة الاستناد إلى رؤية إستراتيجية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي، الحاجة إلى إرساء ثقافة اللامركزية، ضرورة إعطاء مزيد من الاهتمام بالتنمية المحلية.

## مرحلة التحليل للمكونات الإستراتيجية للامركزية

مثلت النتائج التي تم استخلاصها خلال مرحلة تحليل البيئة الخارجية والداخلية للامركزية مدخلات أساسية تم الاعتماد عليها في عملية تحديد المكونات الإستراتيجية للامركزية المالية والإدارية وتحليلها بصورة متعمقة.

وفي هذه المرحلة، تم القيام بعملية التحليل الإستراتيجي لأبرز المكونات الأساسية للامركزية المالية والإدارية والتي تشكل في مجموعها العوامل الحاسمة في نجاح عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، ومن ثم فهي تمثل الأسس التي يقوم عليها صرح هذه الإستراتيجية.

وقد استهدف التحليل الإستراتيجي في هذه المرحلة التحديد الدقيق لأبرز جوانب الضعف أو الاختلال التي ظهرت على صعيد الجهود الحكومية لتعزيز اللامركزية بمكوناتها الأساسية، والتي أعاقت أجهزة السلطة المحلية من تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها. الأمر الذي مكن الفريق الفني في نهاية هذه المرحلة من استخلاص أبرز الاختلالات أو أوجه الضعف التي يجب التركيز عليها أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، والتي شكلت بدورها المكونات للإستراتيجية التي بين أيدينا.

ومن المتفق عليه في أدبيات التخطيط الإستراتيجي، أن مخرجات التحليل لهذه العملية تعتبر من أهم مراحل إعداد الإستراتيجية، فبقدر الجهد والبحث الدقيق والشامل والواقعي الذي ينصب على دراسة وتحليل العوامل المؤثرة على المكونات الأساسية للامركزية بقدر ما يتوافر لهذه الإستراتيجية حظا وافرا للتطبيق في الواقع العملي.

### **منهجية التحليل:**

توخيا للدقة والشمول في التحليل فقد تحدد مسار التحليل الاستراتيجي لكل مكون من المكونات الإستراتيجية، من خلال إتباع الخطوات التالية:

#### **أولاً: وضع الأهداف التي يجب أن تستهدفها عملية التحليل:**

1. بيان أهمية كل مكون إستراتيجي في بناء وتطوير نظام الحكم المحلي؛
2. تقديم خلاصة للتجارب الدولية على صعيد كل مكون إستراتيجي؛
3. تشخيص الوضع الراهن لكل مكون من المكونات الإستراتيجية، وذلك من خلال:

- بيان الإطار القانوني لكل مكون إستراتيجي وفقا لما جاء في المنظومة التشريعية للسلطة المحلية؛
- تحديد أوجه الاختلاف بين المنظومة القانونية والممارسة الفعلية (تحديد الفجوات Gap Analysis) بهدف معرفة العوائق التي قد تواجه عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي والعمل على معالجتها خلال المدى الزمني للإستراتيجية. وقد تمت هذه العملية من خلال بيان الوضع الأمثل وفقا للتجربة اليمنية ونتائج التحليل والتجارب الناجحة في الدول الأخرى على صعيد الحكم المحلي.



## مرحلة بناء إستراتيجية الحكم المحلي

مثلت النتائج التي تم استخلاصها خلال مرحلة التحليل الإستراتيجي لمكونات اللامركزية مدخلات أساسية تم الاستناد عليها في مرحلة بناء إستراتيجية الحكم المحلي. وفيما يلي، استعراضا سريعا لما تم خلال هذه المرحلة من خطوات:

### أولا: صياغة الرؤية الإستراتيجية

تمحورت الخطوة الأولى في بناء الإستراتيجية في عملية صياغة الرؤية الإستراتيجية والتي تتضمن الرؤية والرسالة (المهمة الإستراتيجية) والأهداف الإستراتيجية (الغايات) التي يجب على الحكومة العمل على تحقيقها بحلول عام 2015. وقد تم اختيار عام 2015 بالذات لتحقيق الرؤية الإستراتيجية (أي بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود)، وذلك بهدف إعطاء الحكومة والمجتمع وشركاء التنمية فترة زمنية كافية لتحقيقها، على مدى ولاية المجالس المحلية القادمة، وخلال المدى الزمني للخطة الخمسية الرابعة (2010-2015).

### ثانيا: تحديد التوجه الإستراتيجي لبناء نظام الحكم المحلي

تمحورت الخطوة الثانية في بناء الإستراتيجية في القيام بعملية تحديد التوجه الإستراتيجي الذي يجب على الحكومة -وكل المهتمين- الالتزام به أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي والتي من شأنه ضمان تحقيق الرؤية الإستراتيجية بحلول عام 2015.

### ثالثا: تحديد المبادئ العامة لنظام الحكم المحلي

من أجل ضمان التزام الحكومة بالتوجه الإستراتيجي الذي تم تبنيه في الإستراتيجية، تم تقديم مجموعة من المبادئ العامة والتي من شأنها تقديم صورة عامة عن نظام الحكم المحلي المنشود (وهي مبادئ مستقاة من دستور الجمهورية اليمنية ومشروع التعديلات المقدمة من الأخ رئيس الجمهورية، والرؤية الإستراتيجية لليمن للعام 2025، مع الاستفادة كذلك من المبادئ التوجيهية لتعزيز اللامركزية والحكم المحلي الصادرة عن الأمم المتحدة).

### رابعا: تحديد المحاور الإستراتيجية

بهدف تحقيق الرؤية الإستراتيجية بحلول عام 2015، فقد تم تحديد المحاور الإستراتيجية التي تتضمن المبادئ والأسس والمعالجات التي ينبغي تبينها أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، والتي من شأنها التوظيف الأمثل للقدرات والموارد الحالية والمستقبلية من خلال اغتنام الفرص المتاحة في البيئة الخارجية والاستغلال الواعي لعوامل القوة في البيئة الداخلية، بالإضافة إلى المواجهة الواعية للتحديات في البيئة الخارجية وعناصر الضعف في البيئة الداخلية.

## مرحلة تنفيذ الإستراتيجية

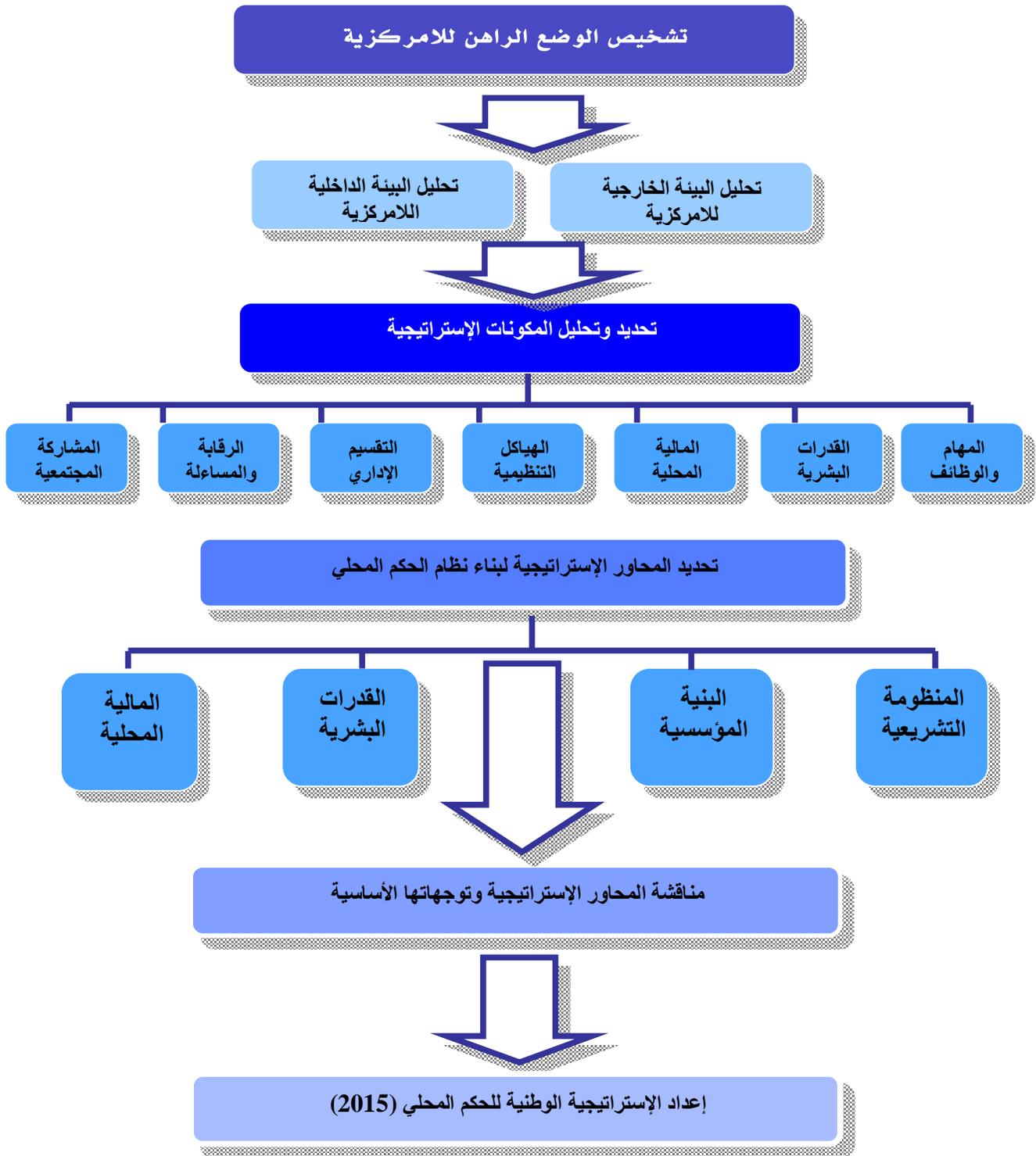
تعتبر مرحلة التنفيذ من أهم مراحل الإستراتيجية حيث سيتم خلالها عملية تحويل الرؤية والأهداف إلى واقع ملموس على مستوى الدولة والمجتمع، فنجاح الإستراتيجية إذن مرهون بنجاح تنفيذها على أرض الواقع. وقد تم في هذه المرحلة اقتراح الآلية المناسبة لتنفيذ الإستراتيجية، والمتمثلة في برنامج وطني يعنى بوضع الخطط وتحديد البرامج التنفيذية والموازنات اللازمة، وكذا الجهات المسؤولة على تنفيذه باعتبار أن تنفيذ البرنامج الوطني في الواقع هو مسئولية الحكومة ككل؛ وليس وزارة بذاتها؛ وإن كان يقع على وزارة الإدارة المحلية العبء الأكبر في إعداده وإدارته.

## مرحلة المراقبة والتقييم لتنفيذ الإستراتيجية

تعد مرحلة بناء وتطبيق منظومة المراقبة والتقييم والتقييم مرحلة هامة، إذ أنها تمكن الحكومة من متابعة تطور تنفيذ البرنامج الوطني على أرض الواقع، كما أنها تعتبر وسيلة لقياس مستوى التقدم في بلوغ أهداف الإستراتيجية، كما أنها بمثابة أداة للتقييم والتقييم الدوري لمستوى كفاءة وفاعلية عمليات التنفيذ. يضاف إلى ذلك، أن منظومة المراقبة والتقييم والتقييم تساعد في مراجعة الأهداف الإستراتيجية الفرعية وتعديلها تبعاً للمتغيرات الحاصلة في البيئتين الداخلية والخارجية لنظام الحكم المحلي المنشود، ووفقاً للتقدم الحاصل في مستوى الإنجاز والتنفيذ.

وقد تم في هذه المرحلة اقتراح منظومة للمراقبة والتقييم والتقييم تعنى بعملية تقييم الأداء لتنفيذ الإستراتيجية بما يضمن تحقيق الوضوح والشفافية، والتحقق من كفاءة وفاعلية مستويات الإنجاز في المحاور الإستراتيجية التي تم تحديدها، ووفقاً للخطط والبرامج التي يتضمنها البرنامج الوطني. ومن خلال آلية التقييم هذه يمكن اكتشاف الفجوات أو الانحرافات عن الأهداف الإستراتيجية، ووضع المعالجات المناسبة لتصحيح وتصويب تلك الانحرافات قبل تفاقمها.

منهجية إعداد وتطوير  
الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (2015)



## مراحل تطور الإستراتيجية

في مايو 2002، أوصى المؤتمر الأول للمجالس المحلية المنعقد في صنعاء بأهمية تبني إستراتيجية للوفاء بمتطلبات تطبيق نظام السلطة المحلية حيث أكد في التوصية رقم 3 من البيان الختامي على: التأكيد على الحاجة لتبني سياسات وخطط وإستراتيجية واضحة ومعلنة من الحكومة للوفاء بمتطلبات تطبيق نظام السلطة المحلية في الوحدات الإدارية بحسب أولوياتها على المدى المنظور والمتوسط والطويل وبخاصة فيما يتصل بـ:

- استكمال النقص في البنية الإدارية في الأجهزة التنفيذية القائمة في الوحدات الإدارية بشرياً وتقنياً.
- إنشاء ما يلزم من مكاتب وفروع جديدة للأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية.
- إنشاء وتجهيز مبان لمجمعات حكومية تستوعب أجهزة السلطة المحلية بتكويناتها المختلفة.
- إعادة توزيع القوى الوظيفية العاملة في الجهاز الإداري للدولة باتجاه تحقيق أغراض اللامركزية الإدارية والمالية، وربط ذلك بحوافز مادية وبرامج تشجع على انتقال العمالة واستقرارها.
- إدارة التدريب والتأهيل بصورة تكفل بناء وتحسين المهارات والقدرات الإدارية والفنية المحلية
- مد ما تنفذه أو تصممه الأجهزة المركزية من برامج للإصلاح الإداري الشامل أو الإصلاح القطاعي إلى الوحدات الإدارية باتجاه تعزيز اللامركزية والتطوير المؤسسي وتحسين مستوى إدارة الخدمات فيها.

وفي فبراير 2003، عقدت الوزارة -بالتعاون مع مؤسسة التعاون الفني الألماني (GTZ)- ورشة عمل لمناقشة وتحديد الاحتياجات الأساسية ذات الطبيعة الإستراتيجية تمخضت عن تقديم آلية عمل لإدارة العمل الاستراتيجي لتعزيز نظام السلطة المحلية إلى مجلس الوزراء، الذي قام بدوره في إقرار الآلية من خلال القرار رقم 202 لسنة 2003، وبناء عليه:

- صدر القرار الجمهوري رقم 264 لسنة 2003 بإنشاء وتشكيل لجنة وزارية برئاسة رئيس الوزراء لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها.
- صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 112 لسنة 2004، بإنشاء وتشكيل لجنة فنية برئاسة وزير الإدارة المحلية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها.

وفي ديسمبر 2004، قام مجلس النواب -عند إقراره الموازنة العامة للدولة للعام 2005- بإصدار عدد من التوصيات، وفي مقدمتها: سرعة إعداد إستراتيجية وطنية لدعم تطبيق نظام السلطة المحلية، وذلك على أسس علمية مدروسة تتضمن رؤية مستقبلية ومعالجة حقيقية وجذرية لكافة الصعوبات والإشكالات التي تعيق الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات بصورة عامة، والمديريات بصفة خاصة، عن ممارسة مهامها في إدارة وتنمية المجتمعات المحلية بكفاءة واقتدار.

وفي يوليو 2005، قدمت وزارة الإدارة المحلية إطاراً عاماً للإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، وصدر بشأنه قرار مجلس الوزراء رقم 210 لسنة 2005.

وقد تواصلت التحضيرات من قبل وزارة الإدارة المحلية لإعداد الإستراتيجية بالاستفادة من الدعم المقدم من عدد من المانحين، وخصوصاً مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية المدعوم من قبل عدد من شركاء التنمية المحليين والدوليين. وقد تمخض عن تلك الجهود إعداد مسودة للإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية قدمت إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية.

وفي 11 يوليو 2006، صدر أمر مجلس الوزراء رقم 92 لسنة 2006 بشأن استكمال إعداد مشروع الإستراتيجية، بناء على قرارات وتوصيات المؤتمر الرابع. وفي 29 مايو 2007، صدر أمر مجلس الوزراء رقم 83 لسنة 2007م بشأن تشكيل لجنة لإعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية. كذلك، صدر قرار وزير الإدارة المحلية رقم 59 لسنة 2007م بتشكيل فريق فني لاستكمال مشروع الإستراتيجية.

ولتنفيذ المهام المناطة بها، عقدت اللجنة الفنية تسعة اجتماعات ناقشت خلالها المشروع بكل مكوناته. في المقابل، اجتمع الفريق الفني لما يزيد عن 200 اجتماع إلى فبراير 2008م لبلورة مسودة الوثيقة في صيغتها النهائية، وذلك بالاستناد والاسترشاد بملاحظات ومدخلات أعضاء اللجنة الفنية.

وفي 24/9/2007م وأثناء تنفيذ وإدارة الفريق الفني لورشة عمل في مدينة المكلا، أعلن الأخ رئيس الجمهورية عن مبادرة تضمنت تطوير منظومة السلطة المحلية إلى نظام للحكم المحلي.

وقد تابع الفريق الفني جميع الأنشطة والفعاليات التي أعقبت المبادرة باهتمام وعناية فائقة؛ وبعد أن تبلورت الرؤى، استأنف الفريق أعماله من بداية نوفمبر 2007م، وشرع في إعادة النظر في الرؤية والرسالة والغايات لمشروع الوثيقة، وأعيد تسمية الوثيقة في ضوء ذلك لتكون "الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015".

## إشراك المعنيين ببناء وتطوير نظام الحكم المحلي

لضمان تحقيق أكبر قدر من مشاركة المعنيين ببناء وتطوير نظام الحكم المحلي في إثراء مشروع الإستراتيجية، فقد تم إشراك ممثلين عن السلطة المحلية، ومنظمات المجتمع المدني، وشركاء التنمية المحليين، وذلك من خلال:

أولاً: عقد ورش عمل -بالتعاون مع الصندوق الاجتماعي للتنمية- شملت ممثلين عن رؤساء وأعضاء المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية ومنظمات المجتمع المدني في جميع المحافظات وعدد كبير من المديريات.

ثانياً: تنفيذ ورشة عمل في جامعة عدن -ضمت ممثلين عن كادر الجامعة، ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك أحزاب المعارضة- تم خلالها تقديم عروض مختلفة عن محاور الإستراتيجية من قبل بعض دكاترة الجامعة، ومناقشتها من قبل الحاضرين.

هذا، وقد وثقت مخرجات هذه الورش وجرى إعادة النظر والمراجعة لمسودة الوثيقة بناء على ذلك (Stakeholder Analysis).<sup>1</sup>

أما على صعيد إشراك شركاء التنمية الخارجيين، فقد تم تقديم عرض للإستراتيجية في وزارة التخطيط والتعاون الدولي حضره بعض سفراء الدول الشقيقة والصديقة، وكذا ممثلين عن المنظمات الدولية. كذلك، تم عرض جوانب مختلف من مشروع الإستراتيجية مع ممثلين عن شركاء التنمية في لقاءات ثنائية.

وللاستفادة من الخبرات والتجارب الدولية في إثراء الإستراتيجية، فقد تم عرض مسودة الوثيقة ومناقشتها مع الخبير الدولي هولجر بندت أثناء زيارته لليمن العام الماضي، وكذلك أثناء زيارة وفد من الفريق الفني لإعداد الإستراتيجية لمملكة الدانمرك في نوفمبر الماضي. كذلك، تم عرض مسودة الوثيقة ومناقشتها مع الخبيرين الدوليين ليوناردو روميو ومحمد المانسي أثناء زيارتهما لليمن في شهر يونيو الماضي. كما تم استعراض ومناقشة أجزاء من الإستراتيجية في ورشة العمل التي عقدت في دمشق في شهر فبراير 2008، والتي أقامها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنمية القدرات في الدول العربية. وعلى هامش فعاليات الورشة، تم عقد لقاء مطول مع المسئولة الدولية لتنمية القدرات في المكتب الرئيسي للبرنامج الإنمائي في نيويورك (السيدة جينفر لينان) خصص لمناقشة الجزء الخاص بمحور القدرات البشرية.

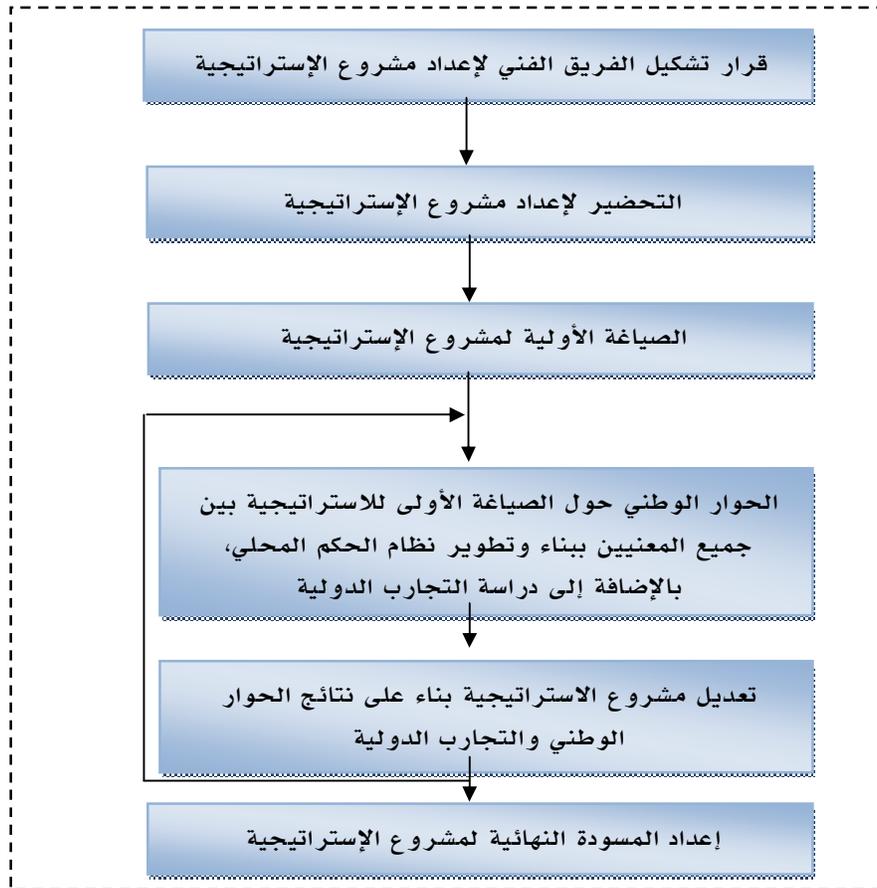
أما على صعيد دراسة التجارب الدولية في مجال الحكم المحلي والاستفادة منها في إثراء الإستراتيجية، فقد تم التعرف عن كثب على تجربتين رائدتين في العالم:

<sup>1</sup> - لمزيد من التفاصيل حول الورش التي أقيمت في جميع المحافظات يمكن الرجوع للملحقات.

الأولى: تجربة الدنمرك والتي تمت أثناء زيارة وفد من الفريق الفني لإعداد الإستراتيجية لمملكة الدنمرك في نوفمبر 2007.

الثانية: تجربة فرنسا والتي تمت أثناء زيارة وفد من الفريق الفني لإعداد الإستراتيجية لجمهورية فرنسا في مايو 2008.

### مراحل تطور الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي



## مصادر التحليل الإستراتيجي

استند التحليل الوارد في جميع المراحل التي مرت بها عملية الإعداد والتحضير للإستراتيجية على البيانات والمعلومات والتحليلات المستقاة من عدد من المصادر، والتي من أبرزها:

- توصيات المؤتمرات السنوية للمجالس المحلية.
- تقارير تقييم الأداء السنوي والمسح المرفقي والوظيفي والدراسات التي قامت بها وزارة الإدارة المحلية.
- نتائج التجارب الميدانية والدراسات والتحليلات التي قام بها مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية (DLDSP).
- نتائج التجارب الميدانية والدراسات والتحليلات التي قام بها الصندوق الاجتماعي للتنمية، وخصوصا في الجوانب المتعلقة بالمشاركة المجتمعية والتطوير المؤسسي لأجهزة السلطة المحلية.
- نتائج المشاورات مع الوزارات الأساسية والقطاعية المسئولة عن الخدمات العامة الأساسية.
- ملاحظات القائمين على السلطة المحلية (منتخبين ومعينين).
- مخرجات ورش العمل التي شارك فيها المحافظون، ومديرو عموم المديريات، وأمناء العموم، ورؤساء اللجان المتخصصة، ومنظمات المجتمع المدني، وممثلين عن القطاع الخاص.
- تقارير وتوصيات لجنتي السلطة المحلية في مجلسي النواب والشورى.
- مخرجات ورش العمل التي نفذتها بعض الجامعات ومراكز البحث.

علاوة على ذلك، استند التحليل الوارد في جميع المراحل التي مرت بها عملية الإعداد والتحضير للإستراتيجية على البيانات والمعلومات والتحليلات المستقاة من الدراسات والأوراق الخلفية التي كرس لإعداد الإستراتيجية -والتي تم ذكرها في الملاحق للإستراتيجية- والتي تمت من قبل خبراء محليين وعرب وأجانب.

## القسم الثاني

### تحليل البيئة الخارجية والداخلية للامركزية

#### ٧ تحليل البيئة الخارجية:

- أهم الفرص المتاحة لنجاح اللامركزية
- أهم التحديات التي تواجه اللامركزية

#### ٧ تحليل البيئة الداخلية للامركزية

#### ٧ أهم الدروس المستفادة منذ تطبيق نظام السلطة المحلية

## تحليل البيئة الخارجية

### أولاً: الفرص المتاحة لنجاح اللامركزية

إرادة سياسية قوية تتجه نحو ترسيخ أسس الدولة اليمنية الحديثة بناء على توجهات إستراتيجية، وفي مقدمتها الانتقال إلى نظام الحكم المحلي، وقد تجسدت هذه التوجهات من خلال البرنامج الانتخابي لرئيس الجمهورية، ومبادراته لإصلاح النظام السياسي ومن خلال برنامج الحكومة.

تراث حافل على صعيد اللامركزية يفسح عنه تاريخ الدولة اليمنية في الفترات الزاهية والذي قام على أسلوب الحكم المحلي باعتباره الأسلوب الفعال لإدارة الشأن المحلي واستمرار الدولة الموحدة والقادرة على مواجهة التحديات الداخلية والخارجية.

طبيعة الشعب اليمني التواقفة لتجسيد الشورى من خلال الإصرار على المشاركة في عملية صنع القرار المتعلقة بالشأن المحلي وتوجيه مسار عملية التنمية المحلية والذي يتجلى، في بعض مظاهره، من خلال المشاركة الكبيرة للمواطنين في جميع أرجاء الوطن في الانتخابات المحلية في الدورتين الأولى والثانية.

ترسخ القناعة الرسمية بأن اللامركزية هي الآلية المناسبة لإدارة عملية التنمية المحلية المتوازنة والمستدامة، وقد تجلى ذلك من خلال قيام الحكومة، لأول مرة، بدعوة أجهزة السلطة المحلية للمشاركة في الإعداد للخطة الخمسية الثالثة.

وجود هيئات ومؤسسات وطنية (وفي مقدمتها الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة) تعمل على دعم مسيرة التنمية المحلية.

وجود قناعة عالمية بضرورة الانتقال إلى اللامركزية لإدارة الشأن المحلي، وتفعيل المشاركة الشعبية في توجيه عملية التنمية المحلية، ويتجلى ذلك من خلال الاهتمام الملحوظ الذي تبديه الجهات والمنظمات المانحة، والاستعداد لتقديم مختلف أنواع الدعم والمساندة للتجربة اليمنية الفتية على صعيد الانتقال إلى نظام الحكم المحلي.

## ثانياً: التحديات التي تواجه اللامركزية

معدل نمو سكاني مرتفع يصل إلى حوالي 3.0%، وما يعنيه ذلك من إمكانية تضاعف عدد السكان خلال السنوات العشرين القادمة، الأمر الذي قد يجعل تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عملية صعبة للغاية.

ضعف تنمية الموارد البشرية والمتمثلة في اتساع الأمية إلى 47.2% من السكان البالغين، ومحدودية المؤسسات التعليمية والتدريبية، وارتفاع التسرب في التعليم الأساسي والثانوي وخاصة بين الإناث، والضعف التعليمي بين الذكور والإناث وبين الحضر والريف، وتدني مستوى مخرجات التعليم، فضلاً عن انخفاض مؤهلات المدرسين.

ضعف جاذبية البيئة الاستثمارية حيث لا زالت الاستثمارات الخاصة المحلية والخارجية محدودة، ولا تتناسب مع الاحتياجات التنموية، ولا مع مجالات الاستثمار المختلفة التي يمكن لليمن أن يوفرها للمستثمرين، وبخاصة في القطاعات الواعدة مثل السياحة والثروة السمكية والصناعات الخفيفة.

قصور منظومة الحكم الجيد والتي تظهر في مؤشرات هامة مثل ضعف فاعلية مكافحة الفساد وأداء السلطة القضائية والمحاكم ومحدودية فاعلية المساءلة والشفافية، فضلاً عن تدني مستوى الخدمات العامة وعدم كفايتها.

ضعف برامج التنمية المحلية الشاملة، وغياب خطط استخدامات الأراضي وتوطين السكان، بالإضافة إلى تنمية غير متوازنة تركز على توزيع الموارد لصالح المجتمعات الحضرية على حساب المجتمعات المحلية مما ولد نقصاً حاداً في القدرات الإدارية والفنية في المناطق النائية وتكدسها في المناطق الحضرية.

محدودية وعي المواطنين بأبعاد نظام اللامركزية والدور المطلوب منهم لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية ولضمان عدم انحراف أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

هيمنة بعض البنى الاجتماعية التقليدية التي تشكل أحيانا منافسا لأجهزة السلطة المحلية، وأحيانا أخرى معيقا لها عن أداء الدور التنموي المطلوب منها بكفاءة وفاعلية.

ضعف القاعدة الاقتصادية في كثير من المناطق الريفية والنائية والتي تتميز بشحة الموارد الطبيعية مثل المياه والتربة الزراعية المناسبة، مما يقلل من فرص نجاح واستمرار التنمية المحلية على المدى البعيد.

الافتقار إلى وجود قاعدة وطنية للبيانات والمعلومات المتعلقة بجميع جوانب التنمية المحلية، مما يجعل عملية الإعداد والتنفيذ والمتابعة للخطط التنموية أمرا في غاية الصعوبة.

تركيز بعض الدول المانحة الدولية على مكافحة الإرهاب كأولوية تعلو على قضية تحقيق التنمية وبالتالي تخفيض سقف المساعدات الخارجية التي يمكن أن توجه إلى التنمية الوطنية والمحلية.

## تحليل البيئة الداخلية للامركزية في ظل السلطة المحلية

### المنظومة الدستورية والتشريعية للسلطة المحلية

بقيام الوحدة المباركة، بدأت مرحلة جديدة في تاريخ بناء الدولة اليمنية الحديثة ومسيرة اللامركزية والتي شيدت على أسس دستورية جديدة أكدت جميعها على الديموقراطية 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.

### أولاً: الدستور

جاء الدستور ليضع اللبنة الأساسية للامركزية حيث اعتبر السلطة المحلية إحدى السلطات الدستورية التي يمارس الشعب عن طريقها سلطاته وحقوقه باعتباره مالك السلطة ومصدرها (المادة 4).

### طبيعة السلطة المحلية

أكد الدستور في المادة (146) على ضرورة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية، وبالتالي فهو ليس حكماً محلياً تتمتع فيه المجالس المحلية بجميع الصلاحيات السياسية والتشريعية والقضائية والتنفيذية، كما هو الحال في الدول المركبة مثل الولايات المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية. ولتأكيد هذا المعنى، فقد أكدت المادة (147) أن أجهزة السلطة المحلية هي جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة.

الأمر الذي يعني، أن اليمن دولة موحدة تخضع في ظلها جميع مستويات التنظيم الإداري الحكومي- على المستويين المركزي والمحلي- لنفس المنظومة الدستورية والقانونية (أي أنها تسري بصورة واحدة في جميع أرجاء اليمن الموحد أرضاً وإنساناً).

ومن هذا المنطلق، نجد أن الدستور قد أكد على قيام نظام للسلطة المحلية ضمن البناء الدستوري للسلطة المركزية لدولة الوحدة باعتباره تجسيدا حيا للإرادة الشعبية، ولكن باعتباره الاستثناء وليس الأصل، فالأصل أن جميع السلطات كلها بيد السلطة المركزية، فهي التي تقوم -وفقاً للآلية الدستورية المقررة- بنقل أو تفويض سلطات محددة يتضمنها القانون الخاص بالسلطة المحلية. ويعني ذلك من الناحية العملية، أن السلطة المركزية هي المعنية أولاً وأخيراً بنجاح نظام السلطة المحلية المنبثق عنها، وأنها عندما تقرر أن الأمور لا تسير في الاتجاه المرسوم لها، يمكنها التدخل في اتجاه تصحيح مسار منظومة السلطة المحلية من

خلال اتخاذ الإجراءات الدستورية والقانونية المناسبة. وفي حالة عدم الوصول إلى حلول مرضية من قبل السلطة المركزية، يمكن للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، اتخاذ قرار بحل المجالس المحلية، ضمن آلية محددة تضمنها قانون السلطة المحلية.

### الشخصية الاعتبارية

أكد الدستور في المادة (146) على تمتع الوحدات الإدارية المحلية التابعة للمجالس المحلية بالشخصية الاعتبارية والتي تتجسد من خلال قيام مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً ومباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية بحيث تمارس مهامها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية، وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية الخاصة بها، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية.

يعد دستور دولة الوحدة- بعد تعديله عام 1994- الدستور الثاني في تاريخ التشريع الدستوري العربي الذي يقرر اللامركزية المالية والإدارية كأساس لمنظومة السلطة المحلية، وأسلوب الانتخابات المباشرة كألية لاختيار مجالس الوحدات الإدارية المحلية.

المصدر: د. قائد طربوش، الوحدات الإدارية وهيئاتها المحلية في الدساتير اليمنية والعربية: تحليل قانوني مقارنة، مجلة الثوابت، العدد (10) يوليو- سبتمبر 1997، ص 44

### ثانياً: قانون السلطة المحلية ولوائحه

من أجل ترجمة المبادئ العامة التي تضمنها الدستور حول اللامركزية المالية والإدارية، فقد صدر القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية - بعد مخاض عسير أعدت خلاله الحكومة 9 مشاريع للقانون- والذي حدد المعالم الرئيسية لنظام السلطة المحلية تاركا التفاصيل للوائح التالية:

- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 269 لسنة 2000م
- اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 24 لسنة 2001م

• اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 265 لسنة 2001م

و قد أكد قانون السلطة المحلية على مبدأ الشخصية الاعتبارية، غير أن ما يتميز به القانون عن غيره من القوانين العربية في أنه منح الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية (التي هي في الأساس جزءاً من منظومة الخدمة المدنية في عموم الجمهورية) وليس للمجلس المحلي (والذي يشرف على تلك الوحدات) والذي يتغير بصورة دورية من خلال الانتخابات، والذي لا يمارس في الواقع أي مهام إدارية وتنفيذية، فيما عدا قيام الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بمهام لجنة المناقصات على مستوى المحافظة والمديرية.

وبصفة عامة، يمكن القول بأن قانون السلطة المحلية يوفر على -المستوى النظري- الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام السلطة المحلية في اليمن. وكما ذكر مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جبرائيل فيرازي أن القانون قد بين وبجلاء تام الجوانب السياسية للسلطة المحلية، لكنه في نفس الوقت أعتبر أن القانون كان أقل وضوحاً في موضوع اللامركزية الإدارية. وأضف المستشار قائلاً: أنه على الرغم من وجود بعض التناقض وجوانب القصور والثغرات فإن هذا الإطار التشريعي للسلطة المحلية يعتبر متقدماً بعض الشيء، فهو يتحدث عن شكل قوي من أشكال اللامركزية الإدارية وهو ما يطلق عليه في لغة المصطلحات الدولية نقل المهام الإدارية أو (Devolution) 1.

أما الواقع، فيشير إلى وجود فجوات في القانون، يمكن الإشارة إلى أبرزها فيما يلي:

**أولاً:** تضارب بين قانون السلطة المحلية وكثير من القوانين واللوائح التنفيذية الأخرى. ورغم ما قرره المادة (173) من قانون السلطة المحلية، أن القانون يلغي كل حكم يرد في أي قانون آخر يتعارض معه، إلا أننا نجد أن هناك أكثر من 70 قانوناً نافذاً ولائحة تنفيذية بحاجة إلى تعديل من أجل أن تنسجم مع نص وروح هذا القانون ولوائحه، وتحديدًا على صعيد تفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية. وقد دأبت وزارة الإدارة المحلية في كل الأوراق والتقارير المقدمة للمؤتمرات السنوية الأربعة للمجالس المحلية على توضيح هذه المشكلة، التي نشأ عنها:

- حالة من عدم التناغم بين أجهزة السلطتين المركزية والمحلية
- ازدواجية في المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية

<sup>1</sup> جبرائيل فيرازي، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة مرجعية لإعداد وصياغة الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية، مارس 2006، ص8

- إجراءات معقدة لصنع القرار وإعداد التقارير على المستوى المحلي
- إرباك على صعيد الهيكل الوظيفي للسلطة المحلية.

**ثانيا:** عدم تناول القانون لبعض المسائل والمحاور الضرورية لبناء وتطوير منظومة السلطة المحلية والتي أصبحت جزءا من التجارب الناجحة في كثير من الدول، والتي في مقدمتها توفير الإطار القانوني لقيام التعاون بين السلطات المحلية على صعيد تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

**ثالثا:** عدم الاهتمام أثناء صياغة وإقرار القانون بآراء المنفذين للقانون في الواقع (غالبية المسؤولين والموظفين في الأجهزة المركزية والمحلية) وكذلك المستفيدين منه (المواطنين في المحليات).

خضع قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م لثلاثة تعديلات خلال الفترة من 2000-2008م؛ هي:

- القانون رقم 71 لسنة 2000م بشأن المراكز الانتخابية القائمة وقت صدور القانون واعتمادها كدوائر محلية.
- القانون رقم 25 لسنة 2002م الذي أحدث تعديلا في مدة ولاية المجالس المحلية وتلازم الانتخابات المحلية مع أي من الانتخابات الرئاسية أو النيابية، بالإضافة إلى اعتماد الدوائر المحلية في التمثيل الانتخابي.
- القانون رقم 18 لسنة 2008م بشأن انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات من هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة وأعضاء المجالس المحلية للمديريات الواقعة في نطاق المحافظة.

## الوظائف والمهام للسلطة المحلية

تعد عملية تحديد المهام والوظائف التي يتم توزيعها بين السلطتين المركزية والمحلية الأساس الذي تستند عليه اللامركزية في دول العالم. وعليه، فقد تبنى المشرع القانوني في بلادنا الأسلوب الحصري، في توزيع المهام والوظائف فيما بين السلطتين المركزية والمحلية حيث اعتبر أن المجالس المحلية المنتخبة تنحصر مهمتها في الإدارة والإشراف على "الشئون المحلية". وفي هذا السياق، أكدت المادة (4) من القانون على أن المجالس المحلية هي التي تقرر، ضمن نطاق وحدود وحداتها الإدارية، خطط العمل وبرامج التنمية المحلية، والموازنات السنوية والحسابات الختامية، وذلك ضمن القوانين والسياسات العامة للدولة وأهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها، بما في ذلك سحب الثقة من رؤسائها.

وعليه، يمكن القول بأن الصلاحيات الممنوحة للمجالس -على المستوى النظري- تمثل في مجملها مهام ووظائف إشرافية ورقابية، يستثنى من ذلك أن المجالس المحلية قد منحت سلطة تنفيذية وحييدة تتمثل في أن الهيئة الإدارية تمارس مهام لجنة المناقصات العامة في كل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية.

أما على مستوى نقل الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية في الواقع، فقد أورد التقرير المقدم من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية المؤشرات الآتية:

- 144 مديريةية (أي ما نسبته 43% من المديريات) انتقلت إليها جميع المهام والوظائف المناطة بها في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية.
- 82 مديريةية أصبحت مهياًة لمباشرة مهامها ووظائفها (أي ما نسبته 24% من المديريات).
- 107 مديريةية بحاجة إلى استكمال التأهيل للبنى التحتية والمؤسسية والبشرية اللازمة للقيام بمهامها ووظائفها (أي ما نسبته 33% من المديريات).

## القدرات البشرية

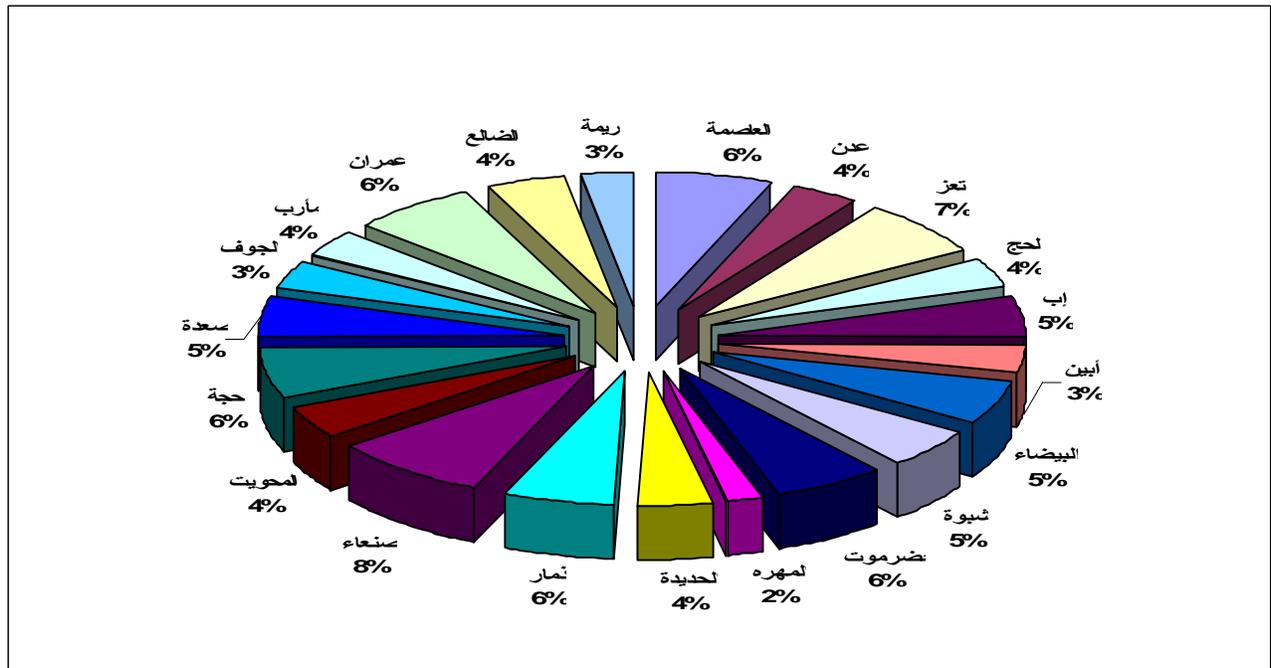
نظراً لأهميتها البالغة في تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها السلطة المحلية، فقد قامت الحكومة باتخاذ عدد من الإجراءات التي هدفت إلى تزويد الوحدات الإدارية المحلية بالقدرات البشرية التي تحتاجها. وفيما يلي استعراضاً سريعاً لأهم الخطوات في هذا السياق:

### أولاً: التوظيف في الوحدات الإدارية

خلال الفترة من عام 2002-2005 تم توظيف حوالي (37.426) موظفاً في الوحدات الإدارية المحلية على مستوى الجمهورية. ومع ذلك، فحجم التوظيف خلال تلك الفترة - كما جاء في التقرير المقدم من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية- يعطينا معدلاً يقدر بـ(24) وظيفة سنوياً لكل وحدة إدارية (محافظة/مديرية)، مما قد يستغرق الأمر سنوات طويلة حتى تستوفي المحليات احتياجاتها من الوظائف، إذا استمر الحال كما هو عليه اليوم.

#### شكل رقم (1)

إجمالي القوى الوظيفية الملتحقة بالوحدات الإدارية المحلية  
خلال الفترة 2002 - 2005 وتوزيعها على مستوى المحافظات



## ثانياً: التوعية والتدريب

قامت وزارة الإدارة المحلية على اثر تشكيل المجالس المحلية بتنفيذ برنامج توعوي واسع لقيادات السلطة المحلية في عموم الوحدات الإدارية استهدف التعريف بالتشريعات الأساسية للسلطة المحلية. كذلك، قامت الوزارة بتنفيذ برنامجين آخرين في عامي 2002، 2005 استهدفا أعضاء الهيئات الإدارية واللجان المتخصصة للمجالس المحلية في محافظات: حضرموت، شبوة، أبين، لحج. أما في عام 2007 فقد نفذت الوزارة برنامجاً توعوياً استهدف أعضاء الهيئات الإدارية للمجالس المحلية ووكلاء المحافظات والوكلاء المساعدين وبعض رؤساء الأجهزة التنفيذية وعضوات المجالس المحلية وبلغ عدد المشاركين 2008 متدرباً. وبدوره، نفذ الصندوق الاجتماعي للتنمية عدداً من البرامج التدريبية استهدفت قيادات وأعضاء المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية حيث تم تغطية مجالات تتصل بأساليب المشاركة الشعبية في التنمية المحلية والتخطيط. وقد تجاوز عدد المشاركين في هذه البرامج (8000) متدرباً، الأمر الذي يجعل الصندوق أكبر ممول للتدريب المتعلق بالسلطة المحلية. أما البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية بوزارة الإدارة المحلية فقد قام بتنفيذ برامج تدريبية لحوالي 2568 متدرباً في (48) مديرية موزعة على (8) محافظات هي: تعز، حضرموت، الحديدة، عمران، أبين، الجوف، إب، حجة. وقد تركزت مجالات التدريب على إعداد الخطط والموازنات المحلية إلى جانب التدريب على مهارات إدارية مختلفة.

### جدول رقم (1)

توزيع أعداد المتدربين ومجالات التوعية والتدريب خلال الفترة 2001-2007 حسب الجهة الراعية

عدد المتدربين	مجالات التدريب	جهة التدريب
6986	- التعريف الإطار التشريعي والتنظيمي للسلطة المحلية - مبادئ الإدارة واتخاذ القرار والتنمية المحلية والإحصاء التطبيقي	وزارة الإدارة المحلية
8000	أساليب تطبيق المشاركة الشعبية في التنمية المحلية	الصندوق الاجتماعي للتنمية
2568	- إعداد الخطط والموازنات المحلية - مهارات إدارية مختلفة	البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية

وعلى الرغم من الجهود التي بذلت على صعيد التوعية والتدريب، سواء من قبل وزارة الإدارة المحلية أو الوزارات الأخرى (وفي مقدمتها وزارة المالية والتخطيط والخدمة المدنية أو الجهات المانحة)، إلا أن تلك الجهود تظل محدودة بالمقارنة بما هو مطلوب في هذا المجال.

### أولاً: الموارد المحلية

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. ويظهر الجدول رقم (2)، 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. كذلك، يُظهر الجدول أن الدعم المركزي الاستثماري السنوي المُقدم من الحكومة لصالح التنمية المحلية ظل ثابتاً لثلاث سنوات متتالية منذ تطبيق نظام السلطة المحلية عام 2002م ليعود في الارتفاع في عام 2005، ثم ظل ثابتاً خلال عامي 2006، 2007. أما عام 2008 فقد شهد طفرة نوعية في الدعم المركزي حيث بلغ 15 مليار، ومع ذلك تظل هذه الزيادة قاصرة عن تحقيق الأهداف التنموية التي تسعى إليها أجهزة السلطة المحلية. أما بالنسبة للدعم المركزي الجاري المُقدم من الحكومة 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.

#### جدول رقم (2)

إجمالي الموارد المالية المختلفة للسلطة المحلية (مليار ريال)

خلال الأعوام 2002 - 2008م

العام	الموارد المحلية	الموارد المشتركة	الموارد المشتركة العامة	الدعم المركزي الاستثماري	الدعم المركزي الجاري
2002	4.037	5.325	0.398	3.85	107.2
2003	5.229	4.54	1.004	3.85	112.3
2004	6.748	6.554	3.227	3.85	127.8
2005	7.256	7.196	2.177	4	156.5
2006	7.654	8.117	2.412	4.5	182.6
2007	8.776	10.552	3.094	4.5	169.3
2008	10.261	11.521	7.784	15	201.1

ملاحظة: عام 2008 وفقاً لتقديرات الموازنة

## ثانياً: النفقات المحلية

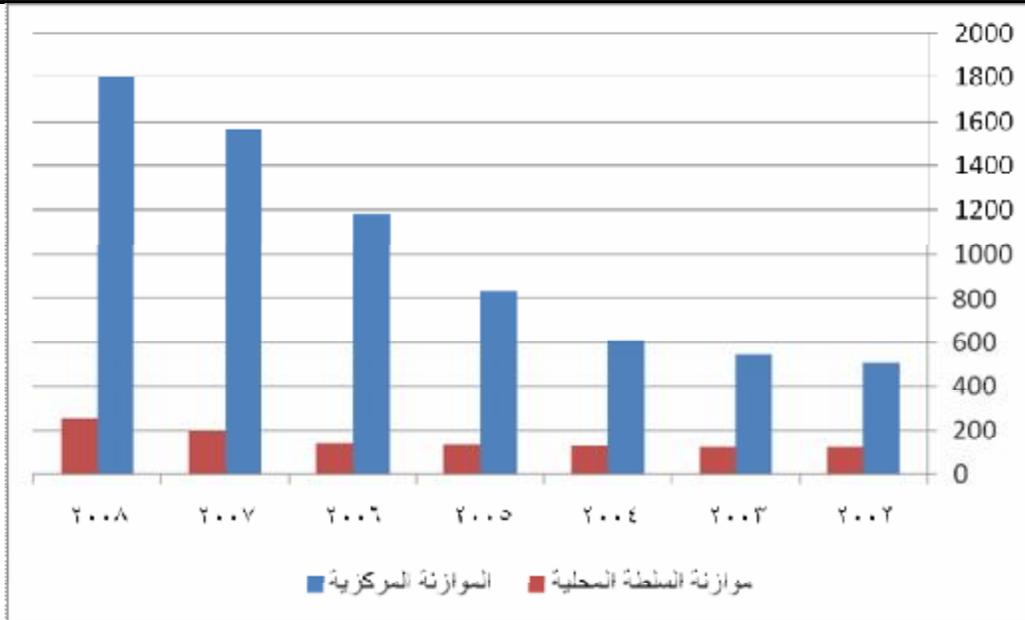
بالمقارنة مع كثير من دول العالم، يتضح أن اليمن ضمن الدول القليلة التي توجه نسبة إنفاق محدودة للسلطات المحلية حيث تمثل نسبة النفقات المحلية من النفقات العامة في بعض الدول (50% في الدانمرك وهولندا، وحوالي 25% في بعض دول أمريكا اللاتينية، 20% في بعض دول شرق آسيا، 18% في بعض دول أفريقيا) في حين أن نسبة ما تحصل عليه السلطة المحلية في اليمن تقل عن 20% من النفقات العامة للدولة.

والواقع، أن موازنة السلطة المحلية (من حيث مخصصات الإنفاق) - كما يظهر من الجدول رقم (3) - كانت تمثل حوالي 18% من إجمالي الموازنة العامة للدولة عام 2002، ولكن ذلك المخصص قد شهد انخفاضا حتى وصل إلى 16% في عام 2004، ثم وصل إلى 12% في عام 2008.

### جدول رقم (3)

#### إجمالي الإنفاق الحكومي (مليارات الريالات)

البيان	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
الموازنة المركزية	510	74	545	73%	607	72	836	78%	1180	82%	1566	83%	1800	82%
موازنة السلطة المحلية	123	18	124	17%	128	16	138	13%	142	10%	200	11%	253	12%



## البنى المؤسسية

من المعروف أن أجهزة السلطة المحلية 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 والمرفقية، والتي يمكن تناولها على النحو التالي:

### أولاً: التواجد الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية

على صعيد التواجد الإداري، هناك عدد من الوزارات وأجهزة السلطة المركزية ذات العلاقة قد قامت بفتح مكاتب في المحافظات والمديريات وذلك بنسب متفاوتة، وذلك كما يتضح من الجدول رقم (4). الأمر الذي يظهر الحاجة الملحة إلى استكمال التواجد الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية في أسرع وقت ممكن - وخصوصاً على مستوى المديريات- لتمكين أجهزة السلطة المحلية من أداء المهام والوظائف المناطة بها، وخصوصاً على صعيد تقديم الخدمات التي يحتاجها المواطنون في المحليات.

#### جدول رقم (4)

التوزيع النسبي للتواجد الإداري للأجهزة التنفيذية المحلية

على مستوى المحافظات والمديريات خلال الأعوام 2002-2005

التوزيع النسبي للتواجد الإداري على مستوى المديريات			التوزيع النسبي للتواجد الإداري على مستوى المحافظات		
نسبة تواجد	نسبة تواجد	نسبة تواجد	نسبة تواجد	نسبة تواجد	نسبة تواجد
%50	%65	%75-99	%90	%95	%100
بقية الجهات	وزارة الزراعة	التربية والتعليم، الصحة العامة والسكان، المالية والأشغال العامة والطرق	البنك المركزي، بنك التسليف التعاوني والزراعي، مصلحة المساحة والسجل العقاري والهيئة العامة لمشاريع مياه الريف	وزارة الشؤون القانونية، وزارة الزراعة والري، وزارة النقل، وزارة التعليم الفني والتدريب المهني، الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات	التربية والتعليم، الصحة العامة والسكان، الأشغال العامة والطرق، الخدمة المدنية، المالية، الصناعة والتجارة، الثقافة، التخطيط والتعاون الدولي، الشباب والرياضة، الأوقاف والإرشاد، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجهاز المركزي للإحصاء، صندوق الرعاية الاجتماعية، مصلحة أراضي وعقارات الدولة، المؤسسة العامة للكهرباء، مصلحة الأحوال المدنية والسجل المدني، مصلحة الضرائب، الهيئة العامة للبريد، المؤسسة العامة للاتصالات

### ثانياً: البنى التحتية (المجمعات الحكومية)

عملت وزارة الإدارة المحلية على تشييد عدد من المجمعات الحكومية على مستوى المحافظات والمديريات وكذا مساكن لقيادات الوحدات الإدارية، ومع ذلك فهناك حاجة ملحة إلى استكمال البنى التحتية في أسرع وقت ممكن - وخصوصاً على مستوى المديريات التي تفتقر إلى أبسط مقومات البنى التحتية- في ظل رؤية وخطة تستهدف تمكين أجهزة السلطة المحلية من أداء المهام والوظائف المناطة بها بالجودة والكفاءة التي يرغب بها المواطنون في المحليات.

#### عدد المشاريع على مستوى المحافظات

عدد المحافظات	نوع المشروع	المنفذة	الجاري تنفيذها	المتبقية
21	مجمعات	14	4	3
	مساكن	13	5	3

#### عدد المشاريع على مستوى المديريات

عدد المديريات	نوع المشروع	المنفذة	قيد التنفيذ	المتبقية
333	مجمعات	83	18	232
	مساكن	45	18	270

### ثالثاً: منظومة معلومات السلطة المحلية

تقوم وزارة الإدارة المحلية حالياً ببناء المرحلة الأولى من منظومة معلومات السلطة المحلية الشامل لنظم معلومات إدارية ومالية وتخطيطية ورقابية وإحصائية وخدمية لتكوين قاعدة بيانات شاملة للوحدات الإدارية وفق نسق فني وتقني موحد وبشكل هرمي يبدأ من مستوى المديرية إلى مستوى المحافظة، وتجميعي على مستوى الوزارة. وتشمل المنظومة المقترحة أكثر من (29) نظاماً معلوماتياً فرعياً، بناءً على دراسة متكاملة لتطبيق تقنية المعلومات في الوحدات الإدارية، وبناء شبكة معلوماتية لربط الوحدات الإدارية بالوزارة والجهات المركزية ذات العلاقة، ووفقاً للاستراتيجية الوطنية للمعلومات.

وسيتم تطبيق النظم المستهدفة بالمرحلة الأولى على مستوى مراكز المحافظات ابتداءً من مطلع العام 2009. وفي الوقت نفسه، تعمل الوزارة على دعم القدرات المؤسسية المعلوماتية للسلطة المحلية في الوحدات الإدارية وفق الإمكانيات المتاحة لتتمكن من تأسيس البنية التحتية اللازمة للعمل المعلوماتي في المحافظات والمديريات وتوفير التجهيزات الفنية اللازمة لربط شبكة المعلومات المقترحة، وتعمل على إعداد الأدلة الفنية والإجرائية لضمان التناسق الفني والتقني للعمل المعلوماتي من مستوى المديرية إلى مستوى مراكز المحافظات ومركز معلومات السلطة المحلية بالوزارة وفق نسق فني وإداري موحد.

## الانتخابات المحلية

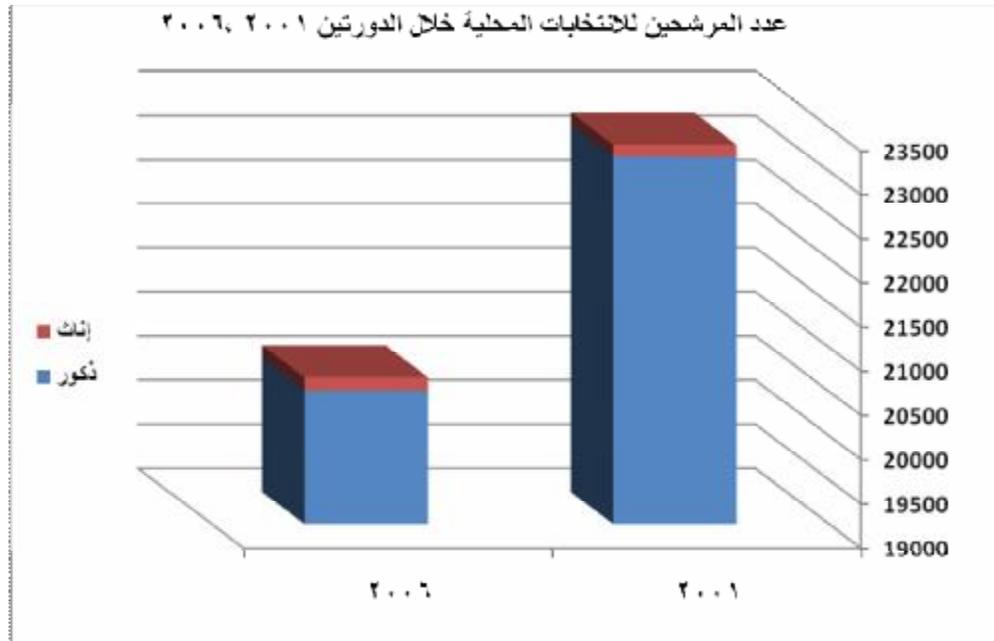
مثلت الانتخابات المحلية -التي جرت في دورتين (الأولى في عام 2001 والثانية في عام 2006)- منعظاً هاماً على صعيد تثبيت أحد دعائم اللامركزية، والمتمثلة في تمكين المواطنين من انتخاب من يمثلهم في المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات. وقد أظهر المواطنون -رجالاً ونساء- خلال تلك الانتخابات حماساً منقطع النظير في تمسكهم بحقوقهم الدستورية والقانونية في انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية حيث تفوقت نسبة المشاركة في الانتخابات المحلية عن مثيلاتها النيابية، مما يدل على الأهمية النسبية التي يحتلها الاهتمام بالشأن المحلي من قبل المواطنين كما شهدت عملية الترشيح تنافساً كبيراً عكس رغبة المجتمع في المشاركة. كما أن مشاركة المرأة كمرشحة وناخبة في الدورتين الانتخابيتين قد دلل هو الآخر على ارتفاع مستوى الاهتمام الشعبي بالانتخابات المحلية.

### جدول رقم (5)

#### عدد المرشحين للانتخابات المحلية خلال الدورتين 2001, 2006

الإجمالي العام للمرشحين			المرشحين لمجالس المديريات			المرشحين لمجالس المحافظات			الدورة الانتخابية
الإجمالي العام	إناث	ذكور	الإجمالي	إناث	ذكور	الإجمالي	إناث	ذكور	
23306	139	23167	21436	127	21309	1870	12	1858	الأولى 2001م
20.661	147	20514	19.027	125	18902	1634	22	1612	الثانية 2006م

### شكل رقم (2)



ومع التسليم بأهمية الانتخابات المحلية السابقة في دعم مسيرة اللامركزية، إلا أن التلازم بين الانتخابات المحلية والرئاسية أو البرلمانية (كما قررها القانون رقم 25 لسنة 2002م بشأن تعديلات قانون السلطة المحلية) قد يفسح المجال لظهور بعض الاختلالات، والتي من أبرزها:

1. تغليب الجوانب السياسية على الجوانب التنموية، وفي مقدمتها عملية تقديم الخدمات للمواطنين في المحليات.
2. تخفيض مدة ولاية المجالس المحلية المقررة قانوناً بثلاث سنوات إلى أقل من هذه المدة، وهي فترة لا تتناسب مع عملية التخطيط للتنمية المحلية.

### دعم شركاء التنمية

حظيت تجربة الانتقال إلى نظام السلطة المحلية باستقطاب ودعم عدد من شركاء التنمية على المستوى المحلي والدولي، وتم تأسيس نواة لبرنامج تجريبي في 6 مديريات بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، ثم إضافة 10 مديريات بدعم وتمويل من الصندوق الاجتماعي للتنمية، وتوسع النشاط خلال عامي 2005 و2006م ليصل إلى 48 مديرية في ثمان محافظات هي: تعز، حضرموت، الحديدة، عمران، الجوف، أبين، حجة و إب؛ بهدف بناء تجربة نموذجية في هذه المديريات من خلال بناء القدرات في مجال إدارة الموارد والنفقات العامة والأصول الثابتة، بالإضافة إلى تجهيزات مكتبية ودعم مالي للموازنة الاستثمارية لبعض المديريات.

يسهم في تمويل البرنامج عدد من المانحين هم: البرنامج الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، الصندوق الاجتماعي للتنمية، الوكالة الأمريكية للتنمية، الحكومة الدانمركية، الحكومة الإيطالية، الحكومة الفرنسية، مشروع الأشغال العامة.

كما يسهم الصندوق الاجتماعي بتدخلات نوعية أخرى في مجال التدريب والدعم المؤسسي.

ومع ذلك، يلاحظ أن دعم شركاء التنمية يظل دون المستوى المطلوب، كما أنه بحاجة إلى إعادة نظر بهدف الاستفادة منه في الاتجاه الذي يخدم تحقيق أهداف عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي.

## أهم الدروس المستفادة منذ تطبيق قانون السلطة المحلية

ليس خافيا على أحد، أن عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي لا يمكن أن تتم بدون الاستفادة من الدروس التي يجب أن نتعلمها من تجربتنا السابقة، أي منذ البدء في تطبيق قانون السلطة المحلية، والتي يمكن تناول أبرزها على النحو التالي:

### ضرورة الاستناد إلى رؤية إستراتيجية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي

من الواضح، أن الجهود الحكومية السابقة لم تستند إلى رؤية إستراتيجية لتعزيز اللامركزية والتي تنتظم جميعها في منظومة متكاملة و مترابطة، إذ لا يمكن في غياب القدرة الإدارية والفنية أن تقوم أجهزة السلطة المحلية بعملية

التوظيف السليم للموارد المتاحة لها في اتجاه تحقيق التنمية المحلية. وبنفس المنطق، لا يمكن للامركزية أن تجعل السلطات المحلية أكثر استجابة لحاجات المواطنين في ظل غياب تقاليد وآليات المساءلة لأجهزة السلطة المحلية من قبل المجتمع المحلي. ولعل أبرز مثال على افتقاد الجهود السابقة للرؤية الإستراتيجية هو عدم قيام مجلس النواب والحكومة بتعديل القوانين النافذة -على ضوء ما جاء في المادة (173) من قانون السلطة المحلية والتي نصت على إلغاء كل حكم يتعارض مع القانون- بل الأغرب من ذلك هو صدور قوانين تتضمن بعض موادها مخالفة صريحة لروح ونص القانون المذكور.

على الرغم من النتائج الايجابية التي أفرزتها تجربة الأربع سنوات التي تلت تطبيق اللامركزية المالية والإدارية للسلطة المحلية، إلا أن إسهام تلك السلطات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية لم يرق إلى المستوى المطلوب حيث اقتصر نشاطها في هذا المجال على مشروعات الخدمات الأساسية والبنية التحتية. ولكي تضطلع السلطة المحلية بدورها التنموي وفقا لما نص عليه قانون السلطة المحلية لا بد أن تسهم أجهزة الدولة المركزية في بناء قدرات السلطات المحلية ودعمها بالموارد المالية المطلوبة. في المقابل، يتوجب على السلطات المحلية دراسة الإمكانيات والفرص المتاحة والواعدة فيها والترويج لها لاستثمارها من قبل القطاع الخاص بعد تهيئة وتوفير المناخ الجاذب، وحل ما يمكن أن يعترض المستثمرين من معوقات.

المصدر: خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتخفيف من الفقر 2006-2010، ص 242

## الحاجة إلى إعطاء مزيد من الاهتمام بالتنمية المحلية

اتخذت الجمهورية اليمنية عدة إجراءات لتعزيز قدراتها على تحقيق أهدافها للتنمية المحلية، بما في ذلك: اعتماد استراتيجيات طويلة الأجل للتنمية المحلية/الريفية، وإجراء تقييم للقدرات المؤسسية على الصعيد الوطني والمحلي، واتخاذ إجراء تشريعي لإيجاد بيئة تمكينية، وإقامة شراكات مع منظمات المجتمع المدني، وإشراك الناس في إدارة شؤونهم المحلية، ومراعاة منظور النوع الاجتماعي في السياسات والبرامج، وتحسين الشفافية والمساءلة في إدارة الحكم، وتعزيز تنفيذ ورصد السياسات والبرامج والمشاريع الاجتماعية وتقويمها. غير أن السنوات التي انقضت منذ اعتماد خطط للتنمية وصور قانون السلطة المحلية، قد اتسمت أيضاً بازدياد المعوقات أمام السلطات المحلية. وأدت هذه المعوقات المتزايدة، بما في ذلك المعوقات المالية وازدواجية القوانين وتداخلها، إلى محدودية البرامج والأنشطة التي تضطلع بها السلطات المحلية وعجزها أن تقوم بدور هام في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية.

المصدر: نحو سياسة متكاملة للتنمية المجتمعية في الجمهورية اليمنية، الإسكوا، بيروت 007، ص 9

لا تزال قضية التنمية المحلية (بشقيها الحضري والريفي) تمثل تحدياً ماثلاً أمام الحكومة، فرغم أن الحكومة قد اتخذت عدة إجراءات لتحقيق أهداف التنمية المحلية، بما في ذلك تبني "الرؤية الإستراتيجية لليمن 2025" وتطوير "إستراتيجية التنمية الريفية" (التي لم تر النور)، إلا أن السنوات التي انقضت منذ صدور قانون السلطة المحلية تدل بوضوح إلى الحاجة إلى بذل مزيد من الجهود الرسمية والشعبية على صعيد التنمية المحلية ضمن رؤية إستراتيجية وطنية.

### وتنبثق خصوصية التنمية

المحلية في بلادنا من الأهمية التي

تشكلها المجتمعات المحلية في إطار التنمية الشاملة، إذ أنها تستوعب معظم المواطنين، ومعظم الفقراء (الذين تشكل النساء نسبة كبيرة منهم). كما تعزى الأهمية التي تمثلها التنمية المحلية في إطار التنمية الشاملة إلى التفاوت الكبير في المؤشرات الاجتماعية بين التجمعات الحضرية والريفية.

## ضرورة العمل على إرساء ثقافة اللامركزية

يلاحظ على الجهود الرسمية التي بذلت في المرحلة السابقة، افتقارها إلى الاهتمام بإرساء ثقافة اللامركزية التي من شأنها توحيد الرؤى وتحقيق الإجماع من قبل كل الأطراف المعنية بتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة (السلطة المركزية، السلطة المحلية، المجتمع). وكما جاء في إحدى الدراسات التمهيديّة لإعداد مشروع الإستراتيجية أن معرفة بعض الوزارات بقانون السلطة المحلية، مثلاً، لا تتعدى حدود المعرفة السطحية (وفي بعض الأحيان تعبر بعض الوزارات عن استيائها من القانون) بينما هناك وزارات أخرى على علم كامل بحالة عدم الانسجام في الأطر القانونية لكنها لا تدري ما العمل<sup>1</sup>.

1 جبرائيل فيرازي، مرجع سابق، ص28

## الحاجة إلى تفعيل مكونات المجتمع المحلي

من المؤكد، إن من أهم العوامل التي أضعفت الجهود المبذولة من قبل أجهزة السلطة المحلية في المرحلة السابقة هي عدم العمل بصورة جديّة ومنظمة

رغم انطلاقة مسيرة السلطة المحلية عبر تطبيق قانون السلطة المحلية والتوسع في إشراك المجتمعات المحلية كمنهج للتنمية. إلا أن ذلك لم يزل دون المستوى المطلوب لإحداث تنمية شاملة في معظم المناطق يشارك فيها كافة الأفراد والجهات من خلال تحديد اتجاهات تنميتها وأولوياتها. ومتابعة وتقييم مشاريع التنمية لتحقيق عدالة التنمية.

المصدر: اليمن: دراسة مبادرة 20/20: نحو تخصيص الموارد للخدمات الاجتماعية الأساسية، منشورات وزارة التخطيط والتعاون الدولي،

2003، ص 105

على تفعيل مكونات المجتمع المحلي في اتجاه تحقيق أهداف التنمية المحلية. فعلى الرغم من أن الحكومة قد قامت بجهود ملموسة على صعيد إشراك ممثلين عن المنظمات النسوية، منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص في الإعداد للخطط الخمسية للتنمية والمشاركة في تنفيذ بعض الفعاليات الواردة فيها، إلا أننا نجد غياباً واضحاً لتلك الفعاليات والمنظمات في عملية الإعداد والتنفيذ للخطط التنموية على المستوى المحلي.

وقد أشارت نتائج التجارب التي قام بها الصندوق الاجتماعي للتنمية إلى وجود فجوة في التواصل بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي والتي تتضح معالمها في عدم وجود آليات تمكن أفراد المجتمع من تحديد الأولويات والمشاركة في عملية التخطيط واتخاذ القرارات وإعطائهم الدور الأساسي في تقييم أوضاعهم والتعبير عنها ومناقشتها ضمن الأطر الرسمية، الأمر الذي يجعل الخطط التنموية المحلية بعيدة عن الواقع.1

## ضرورة العمل على بناء القدرات البشرية

تظهر الجهود الحكومية التي تمت إلى الآن منذ تطبيق قانون السلطة المحلية الحاجة المحلية إلى رؤية إستراتيجية لبناء القدرات البشرية بالصورة التي تساهم في تحقيق أهداف التنمية المحلية بالكفاءة والفعالية التي يرغب فيها المواطنون في المحليات. وكما ظهر جلياً من خلال التقرير الذي قامت بإعداده منظمة الإسكوا التابعة للأمم المتحدة عن التنمية المحلية في اليمن، أن أحد أهم الدروس المستفادة من تقييم تجربة اللامركزية هو ضرورة تطوير القدرات

1 موجّهات عمل البرنامج التجريبي لدعم التنمية المحلية، وحدة التدريب والدعم المؤسسي التابعة للصندوق الاجتماعي للتنمية، صنعاء 2007، ص 3

البشرية في المحليات على المستوى الفردي، والمستوى المؤسسي، 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.<sup>1</sup>

### الحاجة إلى زيادة الموارد المالية المحلية وتنميتها

دلت الجهود السابقة على صعيد تعزيز اللامركزية المالية، أن الاتكال من جانب السلطات المحلية على الدعم المركزي بصورة كبيرة يشكل خطورة متزايدة إذا لم يتم التعامل مع هذا الأمر بمنتهى الجدية. وخصوصاً إذا علمنا أن أكثر من 70% من الإيرادات العامة للدولة تأتي من العائدات النفطية التي تتناقص من سنة لأخرى. الأمر الذي يفرض الحاجة إلى تبني رؤية إستراتيجية لتنمية الموارد المحلية، تحقيقاً لأهداف التنمية المحلية.

إن نجاح اللامركزية والسلطة المحلية في تحقيق الغايات والأهداف التي توخاها قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية يرتبط بصورة أساسية بمدى قدرة أجهزة السلطة المحلية على تعبئة مواردها المالية الذاتية والمتمثلة في الإيرادات المحلية والإيرادات المشتركة. وتظهر البيانات نموًا إجماليًا للموارد المالية الذاتية للسلطة المحلية والموجهة لتمويل المشاريع التنموية بمعدل 12%. ومع ذلك، لا زالت هذه الموارد تنقص بكثير عن الطاقة المتاحة، وفي الوقت نفسه لا تفي باحتياجات المجتمعات المحلية من المشاريع التنموية الأساسية. في المقابل، استمرت النفقات الجارية في الاستحواذ على الجزء الأكبر من نفقات السلطة المحلية، ولترتفع حصتها إلى 88.3% في عام 2005 بزيادة 2.1 نقطة مئوية عن العام السابق. ويبرز هذا النصيب استمرار تدني النفقات الرأسمالية والاستثمارية مقابل الاحتياجات التنموية العديدة للمجتمعات المحلية، الأمر الذي يتطلب اتخاذ إجراءات فاعلة من قبل الحكومة بما في ذلك مواصلة زيادة الدعم المركزي الرأسمالي السنوي لتمكين أجهزة السلطة المحلية من أداء دورها التنموي.

المصدر: تقرير إنجاز إستراتيجية الفقر لعام 2005، الوحدة الرئيسية لمراقبة الفقر، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2006، ص 20

1 نحو سياسة متكاملة للتنمية المجتمعية في الجمهورية اليمنية، الإسكوا، بيروت 2007، ص 6

## القسم الثالث

### التحليل الإستراتيجي لمكونات اللامركزية

✓ المهام والوظائف

✓ القدرات البشرية

✓ المالية المحلية

✓ الهياكل التنظيمية

✓ التقسيم الإداري

✓ الرقابة والمساءلة

✓ المشاركة المجتمعية

## التحليل الإستراتيجي للمهام والوظائف للسلطتين المركزية والمحلية

### أهمية تحديد المهام والوظائف في نظام الحكم المحلي

تعد عملية تحديد المهام والوظائف للسلطتين المركزية والمحلية بمثابة الأساس الذي سيبني عليه صرح الحكم المحلي المنشود، إذ أنها تعكس التوزيع الفعلي لسلطات اتخاذ القرار بشأن استخدام الموارد العامة وتوجيه عملية التنمية المحلية والوطنية. الأمر الذي يستلزم الأخذ بعين الاعتبار عوامل ومتغيرات عديدة: سياسية، واقتصادية، وإدارية.

فعلى الصعيد السياسي، يمكن النظر إلى أن إدارة المرافق السيادية العامة، والتي في مقدمتها الشؤون الخارجية (وما يرتبط بها من إنشاء للسلك الدبلوماسي وتحديد مهامه ودرجاته) والدفاعية (وما يرتبط بها من إنشاء وتدريب وتسليح للقوات المسلحة) تظل ضمن صلاحيات السلطة المركزية.

وعلى الصعيد الاقتصادي، يمكن النظر إلى عدد من الاعتبارات الاقتصادية عند توزيع الوظائف بين أجهزة الحكم المركزي والمحلي، وفي مقدمتها تحقيق الكفاءة في تخصيص وإدارة الموارد الاقتصادية، وتحقيق التوازن الاقتصادي، وإعادة توزيع الدخل. ويظهر، أن هناك اتفاقاً بين خبراء الحكم المحلي على أن السلطات المركزية هي المعول عليها في القيام بوظائف تحقيق التوازن الاقتصادي وإعادة توزيع الدخل على نطاق المجتمع. وعلى هذا الأساس، يتركز دور وحدات الحكم المحلي في القيام بوظيفة تحقيق الكفاءة الاقتصادية، والتي من أبرزها تقديم الخدمات العامة المحلية، وبناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار.

وإذا كانت الاعتبارات السياسية والاقتصادية السابقة هي التي أمّلت ضرورة تطبيق نظام الحكم المحلي في كثير من المجتمعات المعاصرة، فإنه مع ذلك تظل مجالات عدة يترك إنشاؤها وإدارتها للأجهزة المركزية حيث تكون المرجعية في ذلك هي اعتبارات إدارية، كالتبيعة الخاصة للخدمة العامة أو المرفق العام الذي يقوم بتقديمها والتي قد تتنافى مع فكرة اللامركزية، كما هو الحال بالنسبة للطرق العامة التي تغطي إقليم الدولة بأكمله.

### خلاصة التجارب الدولية على صعيد توزيع المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية

يمكن هنا، تلخيص التجارب الدولية على صعيد الأساليب المتبعة في تحديد المهام والوظائف بين السلطتين المركزية والمحلية على النحو الآتي:

ملخص للتجارب الدولية على صعيد أساليب تحديد المهام والوظائف

الأسلوب	وصف الأسلوب	أهم المميزات	أهم العيوب
العام (المفتوح)	يقوم على أساس توزيع الاختصاصات والمهام بصورة عامة بحيث يعطي المشرع القانوني السلطات المحلية صلاحية البت في كل ما يهم الهيئات المحلية ويسهل عليها القيام بإدارة المصالح المحلية بشكل عام في ظل إشراف ورقابة السلطة المركزية. وهذا النظام هو السائد في فرنسا ومن تأثر بتجربتها في ما يسمى بالدول الفرنكوفونية حيث يعطي القانون السلطات المحلية الولاية العامة في شؤون وحدتها المحلية، إلا ما استثنى بنص خاص ليوكل أمره إلى السلطة المركزية.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- حفز الهيئات المحلية على الابتكار، ومن ثم تعميم التجارب الناجحة على الهيئات الأخرى.</li> <li>- زيادة قدرة الهيئات المحلية على مواكبة الظروف والمستجدات غير المتوقعة.</li> <li>- تخفيف الضغوط على المجالس التشريعية لعدم اضطرابها إلى سن قوانين جديدة.</li> <li>- رفع الروح المعنوية وزيادة الثقة بالنفس لدى السكان في المحليات ومن يمثلهم، مما قد يرفع سقف المشاركة الشعبية وتعميق الديمقراطية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قد يجعل الهيئات المحلية تتصرف وكأنها حكومات مستقلة بذاتها عن السلطة المركزية.</li> <li>- رغم أنه يوسع من قدرة الهيئات المحلية على الابتكار، إلا أنه في نفس الوقت قد يساهم في نشوء ظاهرة "تتازع الاختصاصات".</li> <li>- الحاجة إلى الرقابة والاتصال بصورة مستمرة.</li> </ul>
الحصري	يقوم على أساس أن يحدد المشرع القانوني الاختصاصات والمهام الممنوحة للسلطات المحلية على سبيل الحصر. وفي ظل هذا الأسلوب، يعد مصلحة محلية كل ما ورد في قوانين الإدارة المحلية، وتعتبر المصالح غير المذكورة صراحة بالقانون مصالح قومية أو وطنية عامة لا يمكن للسلطات المحلية القيام بها. ويعتبر هذا الأسلوب هو السائد في بريطانيا والدول المتأثرة بالتجربة البريطانية (الأنجلوساكسونية).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- يوفر الوضوح والدقة في ممارسة المهام والاختصاصات المركزية والمحلية بما يجنب الاختلاف والتعارض بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.</li> <li>- يسهل عملية الرقابة على هيئات السلطة المحلية، بما يدعم استقلالية هذه الهيئات المحلية نظرا لأن صلاحياتها محددة يمكنها الدفاع عنها بصورة قانونية.</li> <li>- يساهم في رفع مستوى كفاءة تقديم الخدمات من قبل الأجهزة المحلية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قد لا يعد ملائما بصورة كافية إذا كان الهدف هو توسيع المشاركة الشعبية في جميع أنحاء البلد الواحد.</li> <li>- يحد من قدرة الهيئات المحلية على الابتكار والمبادرة.</li> </ul>
المختلط	يقوم على انتهاز تطبيقات مختلفة، فمثلا، قد يبادر المشرع إلى إعطاء صلاحيات كبيرة للهيئات المحلية، إلا أنه يقوم في نفس الوقت بتحديد المهام التي يجب عليها القيام بها، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بتقديم خدمات محلية يحتاجها السكان في المحليات. كما أن المشرع قد يقوم في حالات أخرى بإعطاء الهيئات المحلية صلاحيات واسعة، إلا أنه في الوقت نفسه، يضع بعض الشروط الموضوعية لممارستها، كأن يشترط المشرع توفر مستوى معين من الكفاءة الإدارية.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- توفير المرونة.</li> <li>- توفير فرصة حقيقية للهيئات المحلية لمواكبة المستجدات والتطورات بما يخدم عملية تحقيق المصالح المحلية بكفاءة وفاعلية بما يمكن السلطة المركزية من مراجعة مستوى أداء الهيئات المحلية وتقييمها لممارسة صلاحيات أوسع.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- قد يستغل في بعض الأحيان -من قبل الحزب الحاكم الذي قد يهيمن على مقاليد السلطة المركزية- لأسباب سياسية، كأن تمنع السلطة المركزية منح الصلاحيات لبعض المجالس المحلية التي تسطر عليها الأحزاب المعارضة.</li> </ul>

## تحليل الوضع الراهن لمنظومة المهام والوظائف

### تحليل المدخلات

في إطار اللامركزية، يمكن تلخيص الوظائف والمهام الأساسية الموزعة بين السلطتين المركزية والمحلية في ضوء قانون السلطة المحلية، على النحو التالي:

وظائف السلطة المحلية	وظائف السلطة المركزية
<p>أ- على مستوى المحافظة:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ممارسة دور الأجهزة المركزية، كل فيما يخصه، في مجال تنفيذ النشاط على مستوى المحافظة</li><li>• الإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية المماثلة في المديرية</li></ul> <p>ب- على مستوى المديرية:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• إدارة وتجهيز كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة والموازنة السنوية للوحدة الإدارية</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• رسم السياسات العامة واقتراح مشاريع القوانين</li><li>• سن اللوائح التنظيمية</li><li>• الرقابة على سير العمل في الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية</li><li>• التدريب والتأهيل للعاملين</li><li>• تنفيذ المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام</li></ul>

علاوة على ذلك، أعطى القانون المجالس المحلية مهام ووظائف متعددة للمساهمة في تحقيق التنمية المحلية، والتي من أبرزها:

- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية وتقييم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج.
- اقتراح ودراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية والموافقة على مشروع حسابها الختامي.
- دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية في الوحدة الإدارية، وتقييم المشاريع فيها.
- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.
- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشاركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.
- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها.

ومع أن المنظومة الدستورية والقانونية لوظائف ومهام السلطة المحلية تتميز بجوانب القوة التي تمت الإشارة إليها سابقا، إلا أنها في الوقت نفسه تعاني من جوانب ضعف، والتي من أبرزها:

### **أولا: التعارض في البنية القانونية الخاصة بالمهام والوظائف**

حدد الدستور في صدر المادة (146) مهام المجالس المحلية باقتراح الخطط والبرامج والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية والإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية، وهذا يعني أن دور المجالس المحلية ينحصر في تخطيط التنمية والإشراف والرقابة على أعمال أجهزة السلطة المحلية. ولكننا نجد استطرادا في نهاية نص هذه المادة يقول: يحدد القانون الدور التنفيذي لهذه المجالس في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية.

ومرة أخرى، نجد أن هذا الدور التنفيذي يتعلق بجانب مشاريع التنمية، وقد عكس قانون السلطة المحلية هذا الدور التنفيذي المتعلق بعملية التنمية في جعل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي المسئولة عن المناقصات العامة لمشاريع التنمية والبت فيها. وعلى الرغم من أن هذه المادة الدستورية المشار إليها قد جعلت للمجالس المحلية دورا تنمويا وإشرافيا نجد أن المادة (14) من قانون السلطة المحلية قد نصت على أن تتولى الأجهزة التنفيذية ممارسة أنشطتها تحت إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي. إن إضافة كلمة (إدارة) في هذا النص تجعل المجلس المحلي الرئيس الإداري التنفيذي المباشر للأجهزة التنفيذية بخلاف اتجاه النص الدستوري.

ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد وإنما يمتد ليشمل غياب الانسجام في البنية التشريعية لمنظومة السلطة المحلية - والذي تم التطرق إليه سابقا - وما يتعلق بها في القطاعات الخدمية للحكومة حيث يمكن القول، بصورة عامة، أن الأطر القانونية للعديد من القطاعات الخدمية لا تنسجم مع روح ونص قانون السلطة المحلية. الأمر الذي ينتج عن هذه الاختلالات وجود ثغرات قانونية في عدد من المجالات الحساسة والخاصة بالجهود المبذولة لتحقيق مقاصد اللامركزية المالية والإدارية على مستوى القطاعات الخدمية الحكومية تشمل جميع مراحل العملية الإدارية: ابتداء من تحديد الوظائف، التمويل، ومرورا بتحديد معايير تقديم الخدمة التي تقدمها السلطة المحلية، وانتهاء بإعداد التقارير والإشراف وجهود تنمية القدرات حتى يتسنى للسلطة المحلية أن تقوم بوظائفها التنموية المحددة في قانون السلطة المحلية بالكفاءة والفاعلية المطلوبة منها من قبل الحكومة ومن قبل المواطنين في المحليات. وقد أظهرت الدراسة التي قام بها مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جابرائيل فيرازي أن الاعتقاد السائد لدى الكثير من المسؤولين والموظفين في

الوزارات الخدمية هو أن القوانين القطاعية ترسم أدواراً للسلطة المحلية مختلفة عن نصوص قانون السلطة المحلية أو أنها ببساطة تستخدم لغة مربكة وغير واضحة.<sup>1</sup>

ونتيجة لوجود هذه الأوضاع المختلفة على صعيد العلاقة بين المنظومة التشريعية للسلطة المحلية وما يرتبط بها من تشريعات على مستوى القطاعات، فقد نشأت حالة من عدم الفهم والوضوح لما يجب أن تمارسه الأجهزة المركزية والمحلية على صعيد تقديم الخدمات العامة في المحليات حيث يختلف الأمر من جهة لأخرى، ومن محافظة لأخرى، ومن مديرية لأخرى.

### **ثانياً: عدم وضوح المهام الخاصة بتقديم الخدمات العامة**

يتضح من التحليل، أن المهام والوظائف الواردة في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية قد تم توزيعها بين أجهزة السلطة المحلية بصورة غير واضحة أو متسقة، وخصوصاً إذا ما قورنت بما هو متعارف عليه في الدول الأخرى. وللتدليل على عدم وضوح المهام الخاصة بالخدمات العامة في القانون، نضرب مثالا على ذلك ببعض الخدمات، كالتعليم والصحة، التي عند النظر في القانون ولوائحه التنفيذية نجد أن النصوص القانونية الخاصة بها تتسم بالغموض والتعقيد. يضاف إلى ذلك، أنه لم يتم في واقع الممارسة نقل المهام والوظائف بطريقة متسقة أو منتظمة ضمن إطار عام أو منظومة متكاملة وواضحة، إذ كان الأولى أن القيام في بداية الأمر:

1. تفكيك الخدمات العامة المزمع نقلها للوحدات المحلية، وذلك حتى يصل جميع الأطراف المعنية في منظومة السلطة المحلية على الصعيدين المركزي والمحلي إلى فهم كامل لما كان يُمارس فعلاً من تلك الخدمات وما لم يكن موجوداً أصلاً؛

2. القيام بنقل هذه الخدمات إلى الوحدات الإدارية للسلطة المحلية بصورة تمكن السلطة المركزية ووحداتها الإدارية من مساءلة ومحاسبة الوحدات الإدارية التابعة في المحافظات والمديريات.

وقد أدى عدم وضوح الأدوار التي يجب أن تقوم بها الأجهزة المركزية والمحلية على مستوى المحافظة والمديرية على صعيد تقديم الخدمات العامة إلى عرقلة الدور التنموي للسلطة المحلية.

1 جبرائيل فيرازي، مرجع سابق، ص27

**أولاً: اقتراح القوانين وبلورة السياسات ووضع الأنظمة واللوائح والإجراءات**

بموجب قانون السلطة المحلية، أنيط بالوزارات والأجهزة المركزية اقتراح مشاريع القوانين المقدمة لمجلس النواب، وبلورة السياسات العامة التي يقرها مجلس الوزراء، بالإضافة إلى تحديد التوجهات التنموية الوطنية ووضع اللوائح والإجراءات العامة التي يجب إتباعها من قبل الجهات المركزية والمحلية عند أداء / تنفيذ الأنشطة المتعلقة بكل قطاع من القطاعات التابعة لهذه الوزارات.

وعلى الرغم من التوصيات التي خرجت بها المؤتمرات السنوية الأربعة التي عقدت حتى الآن والتي دعت الحكومة إلى ضرورة الإسراع في عملية إزالة التعارض بين القوانين واللوائح على ضوء قانون السلطة المحلية، إلا أن الواقع يشير إلى أن العديد من المواد في كثير من القوانين النافذة لا تنسجم مع مبادئ اللامركزية ولا مع قانون السلطة المحلية الحالي ولوائحه. وبالرغم من توفر النية من قبل العديد من الجهات للقيام بهذه العملية، إلا أننا نجد أن هنالك ضعفاً شديداً في جهود الموائمة، وذلك لعدم وجود إطار مؤسسي للقيام بذلك، وضعف القدرة الفنية اللازمة للقيام بذلك. وقد ذكر تقرير إنجاز إستراتيجية التخفيف من الفقر لعام 2005، أن ذلك العام، على سبيل المثال، لم يشهد تطورات في مجال البناء المؤسسي والإداري لدعم اللامركزية وتطويرها، ولم تعقد لجنة دعم اللامركزية أي اجتماع نتيجة غياب خطة عمل واضحة. كما لم تتمكن وزارة الإدارة المحلية من استكمال تنفيذ توصيات المؤتمرات السنوية (الأول والثاني والثالث) للمجالس المحلية، واستكمال البنية التشريعية والتنظيمية للسلطة المحلية بما في ذلك إزالة التعارض في التشريعات القائمة مع قانون السلطة المحلية، وكذلك استكمال مناقشة وإقرار مشروع قانون الموارد المالية وتعديلات قانون الزكاة.

أما في مجال السياسات القطاعية والأهداف التنموية التي تسعى لتحقيقها، فمن الملاحظ أن آليات نقل هذه السياسات والأهداف وترجمتها للواقع المحلي مازالت ضعيفة. الأمر الذي يتسبب في عدم إمام أجهزة السلطة المحلية بهذه السياسات وأبعادها ومتطلباتها، وكذلك الخطوات اللازم إتباعها لكي تتمكن تلك الأجهزة من المساهمة الفاعلة في تحقيقها.

## **ثانياً: تحديد المواصفات والمعايير وتكلفة الخدمات العامة**

أسند قانون السلطة المحلية للسلطة المركزية ممثلة بالوزراء المعنيين مهام إبلاغ الوحدات الإدارية بالإرشادات والتوجيهات الفنية التي من شأنها تحسين مستوى تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي، بما في ذلك تحديد المواصفات والمعايير الخاصة بتقديم الخدمات مع القيام بتقدير تكلفة تقديم هذه الخدمات محلياً. ويأتي إسناد هذه المهمة للسلطة المركزية حفاظاً على مصلحة المواطنين في إطار السلطات المحلية بحيث لا تتغير مواصفات ومعايير تقديم الخدمات العامة من وحدة إدارية إلى أخرى، كما أن هذا التوجه ينسجم تماماً مع التوجهات الدولية في إطار اللامركزية والتوجه نحو الحكم المحلي.

وقد تبين - من خلال التحليل - أن الكثير من الوزارات، وخصوصاً الخدمية، لم تقم بمهام تحديد مواصفات الخدمات العامة المختلفة المقدمة على المستوى المحلي وعلى وضع المعايير اللازم إتباعها في عمليات تقديم هذه الخدمات، وحتى في حالة وجود مثل هذه المواصفات والمعايير في بعض الوزارات، يلاحظ أن هنالك ضعفاً واضحاً في عملية نقلها لأجهزة السلطة المحلية بالشكل الذي يمكنها من الاستفادة منها والعمل من خلالها لتقديم الخدمات المحلية بكفاءة وفاعلية.

أما في مجال تقدير تكلفة تقديم الخدمات العامة، فقد تم القيام بنشاط وطني بهذا الخصوص لتلك الخدمات المرتبطة بتحقيق أهداف التنمية في سياق مشروع الألفية للتنمية، إلا أن الملاحظ (كما جاء في الدراسات التمهيدية لإعداد هذه الإستراتيجية)، أن عملية تقدير تكلفة الخدمات العامة، على سبيل المثال، أتمت بأوجه الضعف التالية:

- إن النشاط الوطني لتقدير تكلفة الخدمات العامة قد نُفذ من خلال منهجيات وأساليب متنوعة. وقد بدى واضحاً أن البيانات الخاصة بتلك التقديرات على المستوى المحلي لم تكن المصدر الرئيسي لهذه العملية، مما يبعد هذه التقديرات عما يحصل فعلاً في المديرية.
- إن أكثر الأنشطة دقة واكتمالاً على صعيد تقدير تكلفة الخدمات العامة قد نُفذت في سياق المشاريع المدعومة من المانحين، بينما ظلت المشاريع الممولة محلياً تعاني من ضعف شديد في هذا المجال حيث نجد تقديرات تختلف من وزارة إلى وزارة، ومن محافظة إلى محافظة، ومن مديرية إلى مديرية.

## **ثالثاً: اكتشاف وحشد الموارد المحلية**

حدد قانون السلطة المحلية ولوائحه التنفيذية مهام السلطة المحلية بمستوياتها (المحافظة والمديرية) فيما يخص تحصيل الموارد المحلية والموارد المشتركة التي نص عليها القانون، إلا أن القانون لم يعط المجالس المحلية الحق في تحديد قيم مواردها المالية المحلية وإضافة موارد جديدة بالصورة التي

تساعدها على الاكتفاء الذاتي ولو على المدى البعيد وهو ما يعد ابتعاداً عن التجارب الدولية في هذا المجال. وقد أظهر التحليل أن مستويات التحصيل تتفاوت من وحدة إدارية إلى أخرى ومن وعاء إيرادي إلى آخر بحسب طبيعة الأنشطة الاقتصادية والخدمية للوحدات الإدارية.

وفي المقابل، يشير التحليل إلى عدم قيام أجهزة السلطة المحلية بمهام اكتشاف الموارد والإمكانات والخبرات المتوفرة في المجتمعات المحلية والقدرة على استغلالها بالشكل الأمثل الذي من شأنه إحداث تنمية محلية متوازنة ومستدامة. الأمر الذي يشير إلى وجود فجوة في الربط بين الجهود التنموية للسلطة المحلية وبين الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية.

## **رابعاً: التخطيط التنموي**

### **1 - على صعيد إعداد الخطط الوطنية**

في إطار توزيع الصلاحيات بين السلطتين المركزية والمحلية، أناط قانون السلطة المحلية بالوزارات والأجهزة المركزية مهمة إعداد الخطط والإستراتيجيات الوطنية. ومن خلال التحليل لواقع هذه المهمة، يشير إلى وجود فجوة بين هذه الخطط والاستراتيجيات وإمكانية تنفيذها على أرض الواقع. ويرجع السبب في ذلك إلى عوامل كثيرة، وفي مقدمتها:

- عدم التحديد الدقيق للأهداف التي يجب على المجالس المحلية تحقيقها على ضوء الخطة العامة التنموية للبلاد.
- ضعف التنسيق حتى في درجاته الدنيا المطلوبة لتحقيق الأهداف التي يجب أن تسعى المجالس المحلية إلى تحقيقها، والذي قد يعزى -بصورة أساسية- إلى عدم وجود قواعد للمعلومات بالصورة التي تسمح بتدفق البيانات والمعلومات بين الأجهزة المركزية والمحلية بسهولة ويسر.
- نقص الوعي في أوساط العاملين في الأجهزة المركزية والمحلية بأهمية التخطيط الإستراتيجي والوسائل والآليات التي تؤدي إلى تحقيقه.
- اعتماد آليات التنفيذ في كثير من الأحيان على الدور المركزي على حساب الدور الذي يفترض أن تلعبه أجهزة السلطة المحلية، والذي نعرف جميعاً أن قدراتها ضعيفة وبحاجة ماسة إلى تطوير مستمر.

الأمر الذي يعمل في نهاية المطاف على عدم تكامل الخطط الوطنية مع الخطط المحلية من جهة وصعوبة ترجمة الخطط أو الاستراتيجيات الوطنية في الواقع العملي من جهة أخرى، وخصوصاً على المستوى المحلي (مكان التنفيذ لأغلب الخطط القطاعية).

## 2- على صعيد إعداد خطط التنمية المحلية

### أ- على مستوى الوزارات والأجهزة المركزية

تشير الدراسات التمهيديّة لإعداد هذه الإستراتيجية أن وزارات خدمية مثل التربية والتعليم، الصحة والزراعة مازالت تقوم بتنفيذ مشاريع في المحليات أصبحت منذ تنفيذ قانون السلطة المحلية من مهام واختصاصات السلطة المحلية مما يؤدي إلى تكرار التدخلات من جهة، وعدم انسجامها مع متطلبات الواقع المحلي من جهة أخرى.

### ب- على مستوى المحافظات

بالرغم من أن المحافظة يفترض أن تلعب دوراً بارزاً في إعداد خطط إستراتيجية تسعى من خلالها للتعامل مع الاختلالات التنموية والخدمية على مستوى المديرية في المحافظة ككل .. إلا أننا نجد أن هناك محدودية، إن لم نقل عدم وجود دور يذكر للمحافظة، في كثير من الحالات، في عملية التخطيط الاستراتيجي، مما خلف فجوة ملحوظة في قدرة المحافظة على النظر إلى واقعها التنموي بصورة شاملة تعوقها عن تحقيق أهداف التنمية المحلية المنشودة.

يضاف إلى ما سبق، وجود بعض التجاوزات من قبل لجنة الخطة والموازنة بالمحافظات في مجال تعديل خطط وموازنات المديرية المقررة من قبل مجالسها المحلية، والتي حصرها القانون في حالة وحيدة تتمثل في قيام المجالس المحلية في المديرية بمخالفة القواعد والإرشادات المركزية.

### ج- على مستوى المديرية

بوسع المجالس المحلية في المديرية اتخاذ إجراءات تتعلق بالتخطيط المحلي للتنمية، إذ أن لديها الصلاحية لتحديد أولوياتها التنموية من خلال توزيع حصص الاستثمار في الموازنة، بيد أن كلاً من موازنتها الاستثمارية والتنموية تبقى محدودة جداً لضعف مواردها المالية.

ومن واقع التحليل، يتضح أن الأجهزة التنفيذية المحلية هي التي تقترح الخطط في واقع الأمر، وقد تأتي ملاحظات أعضاء المجالس المحلية للمديرية في أحيان كثيرة لاحقة لتجهيز الخطة حيث لا يساعد ذلك الوضع في عملية تنسيق الخطط بين المجالات التنموية المختلفة.

وبالرغم من أن القانون قد أسند للمجلس المحلي مهمة تحديد الأولويات التنموية ومناقشة وإقرار خطط التنمية في إطار الوحدات الإدارية، إلا أننا لا نجد آليات واضحة تمكن أعضاء المجلس المحلي من التواصل مع ناخبهم لمعرفة احتياجاتهم وبما يعزز مفهوم التخطيط التشاركي.

## خامسا: تنفيذ البرامج والمشاريع

### 1- على مستوى الوزارات والأجهزة المركزية:

تقوم الوزارات في بعض الأحيان بتنفيذ مشاريع محلية صارت بموجب نظام السلطة المحلية اختصاصا محليا، وفي أحيان أخرى تقوم بذلك بلا تنسيق (أو بتنسيق محدود) مع أجهزة السلطة المحلية أو مع الأجهزة التنفيذية المعنية. الأمر الذي يؤدي إلى فقدان تلك المشاريع لأهميتها وتأثيرها في مسيرة التنمية المحلية، أما بسبب اعتماد الوزارات على معلومات إحصائية رقمية وليس نوعية (أي على أساس مؤشرات من الواقع العملي)، وأحيانا بناء على طلبات فردية من جهات اجتماعية مما يفقد عملية التخطيط قدرتها على التجاوب مع الاحتياجات النوعية للمجتمع المحلي وتطلعاته التنموية من جهة، أو من خلال تنفيذ تدخلات مبنية -في أحيان كثيرة- على بيانات غير محدثة مما يسبب تكرارا لهذه التدخلات من جهة أخرى. كما يتبين من التحليل، أن عمليات التنفيذ المركزية للمشاريع المحلية عادة ما تكون أكثر تكلفة وأقل رقابة ومساءلة من قبل المجتمع المحلي المستهدف.

ويبدو واضحا، أن أجهزة السلطة المركزية لا تمتلك منهجية واضحة يمكن من خلالها القيام بتحديد القدرات الاستيعابية للمحليات وتنميتها مع الوقت بما من شأنه تعزيز قدرة الوحدات الإدارية في مجال تنفيذ المشاريع الإنمائية.

### 2- على مستوى المحافظات:

أعطى القانون دورا للمحافظات في تنفيذ مشاريع على مستوى المحافظة والتي من شأنها أن تخدم أكثر من مديرية، ولكن في المقابل لم يلزمها بإعداد خطة إستراتيجية للقيام بهذه المهام، كما أنه لم يعطها موارد كافية لتمويل مثل هذه الخطط (باستثناء حصة المحافظة من الموارد المشتركة على مستوى المحافظة والمحددة بـ 25% من إجمالي المبلغ المحصل من هذا المورد على مستوى المحافظة). ولضعف القدرات في كثير من المديريات فقد حلت المحافظات محل المديريات في عمليات التخطيط والتنفيذ واستعمال موارد المديريات لتمويل هذه الخطط المحلية.

وقد لجأت بعض المحافظات -من خلال علاقات ثنائية- للحصول على تمويل من المركز أو من جهات مانحة لتمويل بعض الأنشطة والمشاريع التي ترى قيادة المحافظة أن لها أهمية، ولكن في اغلب الأحيان تحدد هذه المشاريع خارج إطار الخطة المقررة.

### 3- على مستوى المديریات:

بنفس القدر الذي منح القانون فيه دوراً للسلطة المحلية على مستوى المديرية بإعداد خططها التنموية، فقد أعطى لها دوراً في تنفيذ هذه الخطط وترجمتها على أرض الواقع. وقد مارست السلطات المحلية على مستوى المديریات في العديد من المحافظات هذا الدور في حين لم تتمكن مديريات أخرى من فعل الشيء نفسه، إما بسبب قيام المحافظة بهذا الدور وعدم تمكين المديریات من أدائه أو بسبب عدم وجود القدرات الإدارية والفنية اللازمة لأداء هذا الدور.

### سادساً: تقديم الدعم والمساندة

حدد قانون السلطة المحلية مسؤولية دعم ومساندة السلطات المحلية وجعلها في مستويين:

#### المستوى الأول: الدعم والمساندة المركزية

ويتمثل في تقديم الدعم والمساندة الفنية من قبل السلطة المركزية باتجاه السلطة المحلية والذي يستهدف رفع كفاءة وقدرة السلطات المحلية على تقديم الخدمات وتحقيق التنمية المحلية. ويشير التحليل إلى محدودية الدعم والمساندة المقدم من الوزارات والأجهزة المركزية لأجهزة السلطة المحلية. فعلى سبيل المثال، نجد أن قدرات الوزارات الخدمية -مع تفاوتها- على تقديم الدعم للسلطات المحلية من خلال تطوير وتدعيم قدرات الأجهزة التنفيذية المعنية في مجال عملها ما تزال محدودة، وفي الكثير من الحالات غير مفعلة. وبالرغم من رصد موازنات خاصة بالتدريب والتأهيل - كجزء من برامج الدعم والمساندة المطلوبة - ضمن موازنات الوزارات والأجهزة المركزية، إلا أنها لا تقوم باستغلال هذه الموازنات في تنفيذ نشاطات داعمة ومساندة لرفع وتحسين قدرات السلطات المحلية على تحقيق الأهداف التنموية الموكولة إليها بنص القانون. ويلاحظ، أن المبالغ المرصودة لجوانب التدريب لهذه الوزارات والأجهزة المركزية تصرف غالباً في جوانب لا علاقة لها بالتدريب أو تطوير القدرات الذي يمثل أحد أوجه الدعم والمساندة للسلطات المحلية. الأمر الذي ترك أثراً سلبياً على الأداء الفني (العام والتخصصي) لأجهزة السلطة المحلية، وخصوصاً على صعيد إدارة التنمية المحلية.

#### المستوى الثاني: الدعم والمساندة المحلية

والمتمثل في الدعم والمساندة في إطار السلطة المحلية ذاتها من قبل المحافظة نحو المديرية والذي يستهدف رفع كفاءة وقدرة السلطات المحلية على تقديم الخدمات وتحقيق التنمية المحلية. ويشير التحليل إلى وجود ضعف ملحوظ في قدرة المحافظات على تقديم الدعم والمساندة اللازمة للمديريات للقيام بوظائفها التنموية.

## سابعاً: الرقابة والتقييم والمساءلة

لقد أخذ قانون السلطة المحلية - كما تم توضيحه سابقاً - بمبدأ التوزيع الحصري لمهام السلطة المحلية، وهو أسلوب جيد ويتفق مع المبادئ المنظمة للسلطات المحلية على مستوى كثير من دول العالم، وخصوصاً في تلك الدول حديثة العهد بنظام اللامركزية حيث الحاجة ملحة لعملية التحديد الدقيق لمهام ووظائف كل من السلطتين المركزية والمحلية بصورة تمنع اللبس والتأويل وتسمح بالتالي للسلطات المحلية من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

ومع ذلك، فإننا نجد أن توزيع المهام والوظائف في قانون السلطة المحلية ولوائحه التنفيذية قد تمت بصورة غير منتظمة وبتناسك على أجزاء ومكونات السلطات المحلية الأمر الذي أدى في الواقع العملي إلى إضعاف مبدأ وحدة السلطة المحلية وتشتيت المهام الموكلة إليها بصورة أضعفت عملية الرقابة والمساءلة وساهمت في ضياع المسئولية بين هذه الأطراف، وخصوصاً على صعيد المهام المتعلقة بتحقيق التنمية المحلية التي تفرقت مهامها بين مكونات عديدة في المركز والمحافظات والمديريات.

## ثامناً: بناء نظام المعلومات للسلطة المحلية

رغم قيام وزارة الإدارة المحلية باستحداث قطاع للمعلومات، إلا أن الجهود على صعيد بناء منظومة معلومات السلطة المحلية لم تؤت ثمارها بعد.

## تحليل المخرجات

### أولاً: منهجية نقل المهام والوظائف التنموية

من الملاحظ، أنه لا يوجد لدى أجهزة السلطة المركزية منهجية واضحة يمكن من خلالها القيام بتحديد القدرات الاستيعابية للمحليات، وذلك فيما عدا المؤشرات العامة (على سبيل المثال حجم وموقع المديرية، وعدد الموظفين). وعلى الرغم من أن وزارة الإدارة المحلية قد أجرت مسحا عاما وظيفيا ومرفقيا للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية في عام 2002، إلا أن نتائج هذا المسح لم تتمخض عن تبني إستراتيجية واضحة تترقى بالوحدات الإدارية المتعثرة إلى المستوى التي تكون قادرة فيه على لعب دورها في تحقيق الأهداف التنموية المناطة بها.

ورغم أن القانون قد قضى بتوزيع المهام والوظائف بصورة متساوية لجميع الوحدات الإدارية في جميع المديريات، إلا أن ما تم تطبيقه في الواقع هو انتقال

المهام والصلاحيات من العاصمة إلى المحافظات، وقيام عدد من المحافظات بالاستحواذ على كثير من مهام ووظائف المديرية بدعوى عدم قدرة المديرية على ممارسة المهام والاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون.

### ثانياً: الصلاحيات المتعلقة بالتنمية المحلية

- يكشف التحليل الموضوعي لمهام ووظائف للسلطة المحلية والصلاحيات المرتبطة بها على صعيد تحقيق التنمية المحلية جوانب القصور التالية:
- أن ما تمارسه المجالس المحلية من صلاحيات على صعيد تحقيق التنمية المحلية هي صلاحيات مقيدة في بعض الجوانب الهامة، مما يعد ابتعاداً عن الممارسات الجيدة على الصعيد الدولي. فعلى سبيل المثال، لا تملك المجالس المحلية الحق في تحديد قيم مواردها المالية المحلية وإضافة موارد جديدة بالصورة التي تساعد على الاكتفاء الذاتي، ولو على المدى البعيد.
  - تقوم السلطة المركزية في بعض الحالات بالالتفاف على مهام السلطة المحلية من خلال إنشاء هيئات ومؤسسات وطنية تمارس بعض الصلاحيات التي منحت لأجهزة السلطة المحلية، كما هو الحال في إنشاء عامة للمساحة والتخطيط الحضري.

## التحليل الإستراتيجي للقدرات البشرية

### أهمية القدرات البشرية في نظام الحكم المحلي

تعتبر القدرات البشرية أهم مورد لنظام الحكم المحلي المنشود، إذ أن نجاح الإستراتيجية يتوقف- بدرجة أساسية- على القدرات أو المهارات التي يمتلكها المسؤولون والموظفون في وحدات الحكم المحلي. ومن ثم، فالتأكيد على ضرورة توجيه المزيد من الإمكانيات المالية والجهود الإدارية والفنية نحو تعزيز نظام الموارد البشرية يجب أن يكون الأولوية للإستراتيجية، على اعتبار أنه غالباً ما تُنفق حوالي 60 إلى 80 % من موازنة وحدات الحكم المحلي في كثير من دول العالم على تكاليف متعلقة بمختلف الجوانب الخاصة بالموارد البشرية.

الأمر الذي يعني في الواقع العملي أن بناء وتنمية القدرات البشرية يجب أن يتضمن كذلك التمكّن من المحافظة على تفاعل مثمر بين وحدات الحكم المحلي وجميع شرائح المجتمع المحلي، إذ كلما تم التقدم في عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي، زادت الحاجة إلى رفع مستوى قدرات المسؤولين والعاملين في وحدات الحكم المحلي، كماً ونوعاً، لتحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها بمهنية وكفاءة وفاعلية.

### خلاصة التجارب الدولية على صعيد نظم الخدمة المدنية المحلية

يعدّ نموذج الخدمة المدنية هو الشكل التقليدي المتبع للتوظيف في معظم الدول، لكن العديد من بلدان شمالي أوروبا تتجه بشكل متزايد نحو التعاقد بحجة تعزيز الفاعلية والمرونة (لاسيماً في البلدان الاسكندنافية). وفيما يلي، نقدم ملخصاً للتجارب الدولية في هذا السياق:

ملخص للتجارب الدولية على صعيد أنظمة الخدمة المدنية المحلية

اسم النظام	وصف النظام	أهم المميزات	أهم العيوب
نظام الخدمة الموحد	يُطبق هذا النظام على جميع العاملين في الدولة، سواء كانوا يعملون في الحكومة المركزية أو الوحدات المحلية، كما هو الحال في الدول العربية.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- وجود نظام تدرج وظيفي على مستوى الدولة كلها للعاملين على أساس الكفاءة والجدارة</li> <li>- الحد من المحاباة والمحسوبية في التعيين والترقية.. إلخ</li> <li>- سهولة نقل الموظف من وحدة محلية إلى أخرى ومن الأخيرة إلى الحكومة المركزية والعكس</li> <li>- تحقيق المساواة بين جميع العاملين في المرتبات وشروط الخدمة والمزايا الوظيفية</li> <li>- سهولة تخطيط الموارد البشرية على مستوى الدولة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم مراعاة الظروف الخاصة بكل وحدة محلية</li> <li>- التأثير على الاستقلالية الإدارية للوحدة المحلية</li> <li>- صعوبة تحقيق التجاوب والولاء بين العاملين في الوحدات المحلية، خاصة في بداية تعيينهم</li> <li>- حرمان بعض الوحدات المحلية من الموظفين الأكفاء الذين ينتقلون إلى مستويات أخرى أو إلى الحكومة المركزية</li> </ul>
نظام الخدمة المحلية	يسري هذا النظام على العاملين في الوحدات المحلية جميعاً ويكون مختلفاً عن نظام الخدمة المدنية للعاملين بالحكومة المركزية حيث يتم التعيين والترقية والتأديب بواسطة جهاز وطني موحد خاص بالعاملين بالوحدات المحلية. ويمكن للموظفين المحليين في ظل هذا النظام الانتقال من وحدة محلية إلى أخرى، ولكن لا يمكنهم الانتقال إلى الحكومة المركزية.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضمان ولاء العاملين لمنظومة الحكم المحلي</li> <li>- حرية الوحدات المحلية في اختيار العاملين من بين أبنائها بعيداً عن تأثير الحكومة المركزية</li> <li>- زيادة فرص للوحدات المحلية في اجتذاب الكفاءات الإدارية والفنية</li> <li>- دعم الاستقلال الإداري للمحليات</li> <li>- زيادة فرص للترقية أمام القيادات الإدارية المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- زيادة حدة التنافس بين الوحدات المحلية، مما قد يحرم الوحدات الصغيرة من اجتذاب الكفاءات التي تحتاجها</li> <li>- ارتفاع تكلفة إدارة نظام الموارد البشرية تطويره</li> </ul>
نظام الخدمة المدنية المحلية المستقل	تضطلع كل وحدة محلية بالمسؤولية الأساسية في إدارة شؤون العاملين بها، خاصة التعيين والنقل والفصل، كما هو الحال في بريطانيا، حيث يختص المجلس المحلي بشؤون الموظفين المحليين، وفي مقدمة ذلك تعيين كبار الموظفين في المجلس المحلي، بناء على اقتراح اللجنة المختصة، وموافقة أغلبية أعضاء المجلس. ولكن نظراً لأهمية بعض الوظائف المحلية مثل مدير التعليم ومدير الأمن، فإنه يشترط للتعين موافقة الوزير المختص مثل (وزير التعليم أو وزير الداخلية). ومع استقلاليتها، إلا أن المجلس المحلي يخضع لقوانين الحكومة المركزية، كقانون المعاشات.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضمان ولاء العاملين للوحدات المحلية وحسن أدائهم للمهام المناطة بهم</li> <li>- حرية الوحدة المحلية في اختيار العاملين من بين أبنائها</li> <li>- دعم الاستقلالية الإدارية للمحليات</li> <li>- زيادة فرص التعاقد مع العاملين مما قد يؤدي إلى تخفيض نفقات الوحدة المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- الحد من قدرة الوحدات المحلية الصغيرة على جذب الكفاءات الإدارية والفنية التي تحتاجها</li> <li>- احتمال عدم توافر الشروط الواجب توافرها في العاملين، وزيادة فرص المحاباة والمجاملة</li> <li>- الحد من فرص الترقية أمام القيادات الإدارية</li> </ul>

### تحليل المدخلات

ارتكزت منظومة القوانين والسياسات والأنظمة الخاصة بالخدمة المدنية القائمة منذ نشأتها على التعامل مع الموظفين باعتبارهم مجرد عمالة (وظيفية) وليس بكونهم منظومة للموارد البشرية، كما هو الحال في الدول المتقدمة. وحتى عندما تم تطبيق قانون السلطة المحلية، لم يحدث أي مراجعة شاملة لمنظومة الخدمة المدنية لتتواءم مع المستجدات الخاصة بتعزيز اللامركزية. وما نجده الآن هو غياب وظائف أساسية في نظام الموارد البشرية مثل تخطيط الموارد البشرية وتخطيط المسار الوظيفي، وتقييم الأداء والإنتاجية، وانعكاس ذلك على قصور في الوظائف الأخرى مثل التدريب والتأهيل، والحوافز والترقيات. الأمر الذي أدى إلى بروز جوانب قصور متعددة فيما يفترض أنه نظام للموارد البشرية في الوحدات الإدارية حيث أدى غياب وظيفة التخطيط إلى سوء توزيع للموظفين في إطار المحليات، سواء على مستوى المحافظات، أو على مستوى المديريات في الريف والحضر.

وعلى الرغم من أن قانون السلطة المحلية قد نص -ضمن الأحكام الختامية والانتقالية- على ضرورة قيام الحكومة بوضع وتنفيذ السياسات والخطط المتعلقة بإعادة توزيع القوى العاملة في الجهاز الإداري للدولة، بما يكفل تزويد الأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية المحلية بالكوادر المتخصصة التي تحتاجها لتنفيذ أنشطتها، إلا أن ذلك لم يتم حتى الآن، وذلك نتيجة الافتقار إلى المتطلبات الأساسية لإنجاز عملية إعادة التوزيع والتي تتحدد في بناء هيكل وظيفي يعكس الاحتياجات الفعلية من الوظائف لكل وحدة إدارية وفق معايير سليمة يتأسس في ضوئها مهمة إعادة التوزيع للقوى العاملة.

ولعل من أبرز المراجعات التي تمت على صعيد منظومة الخدمة المدنية هي انتقال مسئولية التنفيذ لبعض الجوانب الخاصة بنظام إدارة الموارد البشرية إلى المحافظات، فسلطة التعيين والنقل والندب والإقالة للموظفين في أجهزة السلطة المحلية قد انتقلت إلى الأجهزة التنفيذية للخدمة المدنية في المحافظات.

## تحليل العمليات

### أولاً: التخطيط للموارد البشرية

أظهرت نتائج المسح الوظيفي والمرفقي الذي قامت به وزارة الإدارة المحلية في عام 2002 -بمشاركة عدد من الجهات الأخرى- أن هناك سوء توزيع للقدرات البشرية في الأجهزة المحلية، سواء من حيث التوزيع الجغرافي بين المحافظات والمديريات أو من حيث التوزيع علي الوظائف والخدمات، حيث نجد تركيز هذه الأعداد في المدن الرئيسية -وخصوصا على صعيد وظيفتي التعليم والصحة- وانعدامها في المدن الصغيرة والريف وفي بقية الوظائف. ورغم أن جهود الحكومة في الآونة الأخيرة - من خلال تطبيق برنامج الإصلاح المالي والإداري والذي أكد على ضرورة معالجة البطالة المقنعة في الجهاز الحكومي من خلال تفعيل مفاهيم اللامركزية المالية والإدارية - قد أدت إلى تخفيض نسبة موظفي الوحدات الإدارية المحلية في مراكز المحافظات إلى العدد الإجمالي للموظفين، فإن الاتجاه السائد لازال يميل إلى الاستئثار بالكفاءات المتميزة في دواوين الوزارات في العاصمة ومراكز المحافظات. الأمر الذي أثر سلبا على قدرة السلطة المحلية على القيام بالمهام المناطة بها، وخصوصا على صعيد إدارة التنمية المحلية.

وتشير مجمل التقارير المقدمة للمؤتمرات السنوية للمجالس المحلية إلى وجود نوعين من جوانب الاختلال في مجالي التخطيط والتوظيف للقوى العاملة على المستوى المحلي هما:

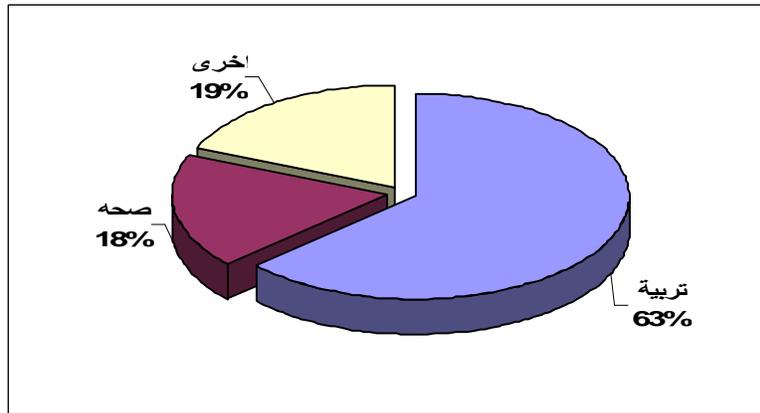
1. عدم قيام عملية التخطيط للقوى العاملة على أساس الاحتياج الفعلي للوظائف والاستناد على بيانات دقيقة تفصح عن التركيبة المهنية للقوى العاملة في مختلف التكوينات الإدارية للسلطة المحلية والتي يمكن من خلالها القيام بترشيد الطلب على الوظائف وتحقيق التوازن بين احتياجات المحافظة والمديريات في نفس الوقت.

2. عدم توافق مخرجات التوظيف السنوي مع خطة الاحتياجات من القوى العاملة وفقا للمعتمد في الموازنة الوظيفية، بالإضافة إلى عدم الالتزام بالقواعد والإجراءات في الاختيار لشغل الوظائف. الأمر الذي تسبب، في بعض الحالات، في سحب الثقة من بعض مديري الأجهزة التنفيذية في بعض المحافظات من جراء الخروج عن مقتضى هذه القواعد.

ولو القينا نظرة فاحصة على سياسة التوظيف في أجهزة السلطة المحلية خلال الفترة 2002 - 2005، لوجدنا أنها ركزت بصورة أساسية على وظيفتي التعليم والصحة، كما هو واضح في الشكل رقم (3). وكما هو معلوم، أن معظم الوظائف الخدمية الأخرى لم تكن ممارسة من الأساس على مستويات المديريات، والذي يعد أحد التحديات الرئيسية لتطبيق قانون السلطة المحلية، إذ كيف يمكن للأجهزة المحلية في المديريات القيام بالوظائف والمهام المناطة بها في ظل الغياب الكامل لمتطلبات ذلك، وفي مقدمتها الكادر المؤهل لتنفيذ تلك الوظائف والمهام. وما يزيد الوضع سوء أن معظم العاملين في هذه الأنشطة الخدمية يتمركزون في وحدات الجهاز التنفيذي في مراكز المحافظات.

### شكل رقم (3)

توزيع القوى الوظيفية الملحقّة بالوحدات الإدارية خلال الفترة 2005-2002م  
وتوزيعها حسب المجال



### ثانياً: الرقابة على تنفيذ سياسات التوظيف على المستوى المحلي

تنصب رقابة المجلس المحلي للمحافظات على صعيد مراقبة تنفيذ سياسات التوظيف والقوى العاملة على المستوى المحلي -بصفه عامة- على التوظيف في جانب التربية والصحة فقط دون غيرها من الأجهزة التنفيذية. ويلاحظ في هذا الشأن ما يلي:

- تعتبر بقية الأجهزة التنفيذية الأخرى نفسها أجهزة مستقلة وتقوم بتحديد احتياجاتها الوظيفية على أساس نشاطها في مركز المحافظة دون المديريات.

- تقوم الأجهزة المركزية بالاستحواذ على الدرجات الوظيفية المخصصة للمحافظات والتي لا تغطي (10%) من احتياجات معظم المحافظات حيث يتم الاكتفاء بإشعار المحافظات بها سنوياً، بالرغم من أن معظم المنشآت والمرافق الجديدة كالمستشفيات والمراكز والوحدات الصحية والمدارس وغيرها من المنشآت الحكومية بدون خدمات مساعدة كالحراسة مما يعرضها للنهب والتكسير.
- عدم توافق مخرجات التعليم بالمحافظات مع التخصصات المطلوبة لكل محافظة مما يؤدي إلى عدم استيعاب مخرجات التعليم العالي (بكالوريوس، دبلوم)، في الوقت الذي تعاني فيه المحافظات من بطالة كبيرة في أوساط حملة الشهادات الثانوية.

### ثالثاً: اجتذاب الكوادر المؤهلة

يظهر التحليل، أن هنالك صعوبة بالغة في جذب الكوادر المؤهلة والكفاءات المتميزة المستعدة للعمل في المديرية وكذلك في القدرة على الاحتفاظ بهم، على اعتبار أن مستوى الرواتب في الخدمة المدنية لا تزال متدنية ولا تفي بالحد الأدنى من العيش الكريم. وكما هو معلوم، أن مستوى الرواتب للموظفين في أجهزة السلطة المحلية تتماثل مع رواتب الخدمة المدنية الاعتيادية، مع إجراء تعديلات بسيطة فيما يتعلق بصرف "بدل ريف" عندما يكون العمل في المديرية. وما يزيد الوضع سوء أن التوظيف المحلي يتخذ في بعض الحالات كنقطة مرور للانتقال بعد فترة عمل قصيرة إلى الأجهزة المركزية في العاصمة أو في مراكز المحافظات.

### رابعاً: التوعية والتدريب والتأهيل

من المتفق عليه، أن عملية الانتقال إلى نظام اللامركزية الإدارية والمالية وفقاً للمفهوم الذي حدده قانون السلطة المحلية يمثل عملية تحول كبرى في حياة المجتمع مما يقتضي الاستيعاب والفهم السليم لهذا النظام وما يحويه من مفاهيم إدارية جديدة تتطلب توعية وتدريباً وتأهيلاً للنهوض بالمهام والواجبات التي أناطها القانون بأجهزة السلطة المحلية، وفي مقدمتها إدارة عملية التنمية المحلية بالشكل الذي يرضي الطموحات الرسمية والشعبية. ومع ذلك، نلاحظ غياب إستراتيجية وطنية لتوعية وتدريب وتأهيل القدرات البشرية للسلطة المحلية، سواء المعينين أو المنتخبين.

وعلى الرغم من الجهود التي بذلت على صعيد التوعية والتدريب، سواء من وزارة الإدارة المحلية أو الأجهزة المركزية الأخرى أو الجهات المانحة، إلا أن تلك الجهود - كما أشار التقرير الذي قدمته وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية- قد اكتنفها العديد من أوجه القصور، نورد أهمها فيما يلي:

1. التدريب لا يركز على احتياجات وظيفية، بالإضافة إلى محدودية برامج التدريب والتوعية المنفذة بالمقارنة بما هو مطلوب في هذا المجال.
2. ضعف تنسيق الأدوار فيما يتصل بالتدريب وغياب المعلومات حول الأنشطة التدريبية الموجهة من الأطراف المساهمة في التدريب على المستوى المحلي، وتنفيذ دورات متشابهة من قبل أكثر من جهة وتطبيق مواد ومناهج لم يجر دراستها وتقييمها والاتفاق عليها مع وزارة الإدارة المحلية.
3. ضئالة المخصصات المالية الموجهة للتدريب في الموازنة العامة للدولة، وباستثناء عام 2001 الذي رصدت فيه مخصصات مالية للتدريب فإن السنوات اللاحقة شهدت تراجعاً في رصد المخصصات المالية اللازمة لتنفيذ برامج مماثلة.
4. محدودية الكوادر المتخصصة في تصميم وتقييم برامج التدريب وعدم التركيز على إعداد مدربين يعتمد عليهم في تنفيذ برامج تدريب على الصعيد المحلي بصورة متجددة وضعف التقييم لفاعلية ونتائج البرامج التدريبية المنفذة.

#### خامساً: تقييم الأداء الوظيفي

يكشف التحليل، عن غياب توصيف وظيفي ومعايير منهجية لتقييم وتقويم الأداء الوظيفي للعاملين في أجهزة السلطة المحلية. كما أن هناك غياب منهجية وإجراءات تتعلق بإحلال الموارد البشرية في أجهزة السلطة المحلية. الأمر الذي يحد من القدرة على تحديد واضح للاحتياجات التدريبية، والقدرة على مكافأة الأداء المتميز لموظفي الوحدات الإدارية المحلية. كما أن منح الترقيات، غالباً، لا يعتمد على معايير واضحة، مما يؤدي إلى ضعف دوافع المبادأة والحماس لزيادة الإنتاجية وتحسين الأداء من قبل الموظفين في أجهزة السلطة المحلية.

## **تحليل المخرجات**

### **أولاً: القدرة على تعديل القوانين وبلورة السياسات ووضع الأنظمة**

من الواضح أن هنالك ضعفاً شديداً ومحدودية في قدرة الوزارات والأجهزة المركزية على تعديل القوانين وبلورة السياسات ووضع الأنظمة والإجراءات بناء على قانون السلطة المحلية، وذلك لعدم وجود القدرات البشرية المؤهلة وإطار مؤسسي للقيام بذلك، وخصوصاً على مستوى وزارة الإدارة المحلية، وكذلك ضعف القدرة الفنية اللازمة لإيجاد حلول تتناسب مع مبادئ اللامركزية.

أما في مجال السياسات القطاعية والأهداف التنموية الوطنية، فمن الملاحظ أن القدرة على نقل هذه السياسات والأهداف وترجمتها للواقع المحلي مازالت ضعيفة. الأمر الذي يتسبب في عدم إلمام أجهزة السلطة المحلية بهذه السياسات وأبعادها ومتطلباتها، وكذلك الخطوات اللازم إتباعها لكي تتمكن تلك الأجهزة من المساهمة الفاعلة في تحقيقها.

### **ثانياً: القدرة على تجديد المواصفات والمعايير وتكلفة الخدمات العامة**

يتضح من التحليل، أن هناك ضعفاً واضحاً في قدرة الوزارات، على تحديد مواصفات الخدمات العامة المختلفة التي تقدم على المستوى المحلي، وعلى وضع المعايير اللازم إتباعها في عمليات تقديم هذه الخدمات. وحتى في حالة وجود مثل هذه المعايير في بعض الوزارات، يلاحظ أن هناك ضعفاً واضحاً في عملية نقلها لأجهزة السلطة المحلية بالشكل الصحيح الذي يمكنها من الاستفادة منها لتقديم الخدمات المحلية بالكفاءة والفعالية المرغوبة.

### **ثالثاً: القدرة على إعداد وتنفيذ الخطط الوطنية**

تنفيذاً للمهام المناطة بها، تقوم الوزارات بإعداد الخطط الوطنية التنموية والاستراتيجيات الهادفة لتحقيق الأهداف الوطنية أو تلك الأهداف التي تم الاتفاق عليها مع الأسرة الدولية (كما هو الحال في التزام الحكومة اليمنية لتحقيق أهداف الألفية). ومع ذلك، يلاحظ أن هناك ضعفاً واضحاً في جانب القدرات على القيام بمهام الإعداد والتنفيذ لتلك الخطط والاستراتيجيات وإمكانية تنفيذها على أرض الواقع.

#### رابعاً: القدرة على إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية

يلاحظ أن هناك غياباً واضحاً للمحافظات، في كثير من الحالات، في القيام بمهام التخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية، مما خلف فجوة ملحوظة في قدرة المحافظة على النظر إلى واقعها التنموي بصورة شاملة، ومن ثم عدم القدرة على التعامل بفعالية مع الاختلالات التنموية والخدمية على مستوى المديرية والتي لا تقدر على التعامل معها بمفردها، نظراً لضعف القدرات والخبرات والتمويل لديها.

أما على مستوى المديرية، فيلاحظ ضعف إلمام الكثير من أعضاء المجالس المحلية بعملية التخطيط التنموي، مما يضعف دورهم في عملية مناقشة وإقرار الخطة التنموية، إلا أننا نجد هيمنة واضحة للأجهزة التنفيذية المحلية في هذه العملية، وقد تأتي ملاحظات أعضاء المجالس في أحيان كثيرة لاحقة للخطة. الأمر الذي لا يساعد هذا الوضع في عملية تنسيق الخطط بين القطاعات المختلفة.

#### خامساً: القدرة على تنفيذ البرامج والمشاريع المحلية

لضعف القدرات في كثير من المديرية فقد حلت المحافظة محل المديرية في عمليات التخطيط والتنفيذ واستعمال موارد المديرية لتمويل هذه الخطط. كما أن بعض المحافظات قد لجأت من خلال علاقات ثنائية للحصول على تمويل من المركز أو من جهات مانحة لتمويل بعض الأنشطة والمشاريع، ولكن في أغلب الأحيان تحدد هذه المشاريع خارج إطار خطة إستراتيجية وخارج نظام السلطة المحلية، ولا تخضع للإشراف والرقابة المقررة في القانون.

#### سادساً: القدرة على اكتشاف وتوظيف إمكانات المجتمعات المحلية

من الواضح، أن هناك ضعفاً واضحاً في قدرة أجهزة السلطة المحلية على القيام بمهام اكتشاف الموارد والإمكانات والخبرات المتوفرة لدى المجتمعات المحلية والقدرة على استغلالها بالشكل الأمثل الذي من شأنه إحداث تنمية محلية.

#### سابعاً: القدرة على القيام بمهام الرقابة والتقييم والمساءلة

يكشف التحليل، أن قدرة الوزارات غير كافية على القيام بمهام المراقبة وتقييم أداء أجهزة السلطة المحلية في مجال كفاءة وفعالية الخدمات المحلية التي تقدمها ومستوى مساهمتها في تحقيق أهداف التنمية المحلية والوطنية بسبب ضعف عمليات جمع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات نوعاً وكماً على المستويين الوطني والمحلي. الأمر الذي يجعل من عملية الرقابة، في حالة وجودها، تركز على مخرجات السلطة المحلية وليس على الآثار التي يمكن أن تتركها الخدمات المحلية والمشاريع المحلية على صعيد الدفع قدماً بمسيرة التنمية المحلية.

## ثامنا: القدرة على تقديم الدعم والمساندة لأجهزة السلطة المحلية

من الواضح، أن هنالك ضعفا ملحوظا في الأداء الفني (العام والتخصصي) على مستوى أجهزة السلطة المحلية، وخصوصا على صعيد إدارة التنمية المحلية. ويرجع السبب في ذلك، إلى محدودية الجهود المبذولة من قبل الوزارات على صعيد القيام بمهام تقديم الدعم والمساندة المطلوبة لأجهزة السلطة المحلية للقيام بالمهام والوظائف المناطة بها بالصورة التي تحقق أهداف التنمية المحلية والوطنية.

ويظهر التحليل، أن قدرة الوزارات على تحديد الخطوات والإجراءات العملية لأداء المهام والوظائف الخاصة بأجهزة السلطة المحلية، وكذلك إعداد المواد التدريبية والتأهيلية الفنية التي من خلالها يمكن تطوير القدرات المحلية هي محدودة للغاية في واقع الأمر. فعلى سبيل المثال، قامت وزارة الإدارة المحلية بإعداد عدد من النماذج الخاصة بجوانب مختلفة من أعمال وأنشطة السلطات المحلية، إلا أن البعض يشكو من كثرة هذه النماذج، ولعدم قيام الوزارة بالتدريب اللازم لاستخدام هذه النماذج في كافة المحافظات.

وبالرغم من رصد الموازنات الخاصة بالتدريب والتأهيل على مستوى أجهزة السلطة المركزية، إلا أن الملاحظ أن هذه الأجهزة لا تستغل هذه الموازنات في تنفيذ نشاطات داعمة ومساندة لرفع وتحسين قدرات السلطات المحلية على تحقيق الأهداف التنموية المناطة بها. وكما جاء في تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، أن جزء من المبالغ المرصودة في موازنات التدريب لهذه الأجهزة تصرف في جوانب لا علاقة لها بالتدريب أو تطوير القدرات.

## التحليل الإستراتيجي للمالية المحلية

### أهمية المالية المحلية في نظام الحكم المحلي

تعد اللامركزية المالية أحد المنظومات الأساسية التي ستحدد نجاح أو فشل نظام الحكم المحلي. 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 الحكومة.

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

وإذا لم تترافق عملية نقل الوظائف والمهام من الأجهزة المركزية إلى المحليات مع قدرة متوازية على تمويل تنفيذ تلك المهام والوظائف، فإن الخطر يكمن في أن تصبح عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي مهمة صعبة، أو شبه مستحيلة. وفي هذه الحالة، تبقى وحدات الحكم المحلي لا حول لها ولا طول بحيث تعتمد على المزاج العام السائد في الأجهزة المركزية.

### خلاصة التجارب الدولية على صعيد المالية المحلية

تسعى كثير من الدول إلى تمكين وحدات الحكم المحلي من مصادر تمويل مستقرة وقابلة للنمو والتوقع، تتناسب مع حجم الصلاحيات والمهام المحلية وتكلفة أدائها. كذلك، تسعى كثير من الدول إلى تمكين وحدات الحكم المحلي من إدارة مواردها المالية -في حدود القانون- وتوظيفها بكفاءة في خدمة المجتمع المحلي. وفيما يلي، نقدم تلخيصا لأبرز التجارب الدولية في هذا السياق:

## الموارد المالية للمحليات

تمثل الاعتبارات الاقتصادية الكلية-وفي مقدمتها اعتبارات إعادة توزيع الموارد العامة- محددات أساسية على صعيد تفويض وحدات الحكم المحلي بجميع سلطات فرض الضرائب أو أغلبها من جهة، أو أن تحتكر الحكومة المركزية هذه الصلاحيات من جهة أخرى. والخيار الأكثر تطبيقاً في الدول المختلفة هو تخصيص مصادر الدخل -على غرار الضرائب- لكل من مستويات الحكم المختلفة، بالإضافة إلى أشكال متنوعة من التحويلات بين هذه المستويات بهدف سد الضجوة بين النفقات والموارد المحلية.

### مصادر الدخل المحلية:

- الضرائب المحلية، كضرائب الأملاك والعقارات والمبيعات والريع العقاري
- الضريبة على الدخل الخاص، تطبق هذه الضريبة في بعض الدول، خصوصاً دول شمال أوروبا.
- الرسوم المحلية.
- عائدات بيع وتأجير واستثمار الأصول والعقارات.

### التحويلات المركزية:

- المنح العامة (غير المشروطة) التي بوسع السلطات المحلية أن تتصرف بها بحرية.
- المنح المشروطة التي تقدم لأغراض خاصة.
- منح محددة تقدم للوحدات المحلية التي تواجه مشاكل خاصة، كانتشار الأوبئة أو حدوث كوارث طبيعية أو مناطق ذات احتياجات خاصة.

## قدرة المحليات على الاقتراض

توفّر كثير من الدول 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.

## تمويل الخدمات المحلية

طبيعة الخدمات التي تؤديها وحدات الحكم المحلي هي التي تحدد في العادة أنواع الموارد المالية ومصادرها حيث نجد أن تمويل الخدمات المحلية الأساسية (كالثئون المتعلقة بالصحة والنظافة، والتعليم، والطرق والمياه، والتي يتعين على السلطات المحلية تقديمها مهما ارتفعت تكاليفها يأتي من الموارد العامة) وفي مقدمتها حصيلة الضرائب والرسوم المحلية. أما الخدمات المحلية غير الأساسية كالخدمات المتعلقة بالاستفادة من المرافق العامة كالحدائق فإنها تمول من رسوم الانتفاع التي يتحملها المستفيدون من تلك الخدمات. أما الخدمات المتعلقة بالبنية التحتية على الصعيد المحلي كبناء الجسور والطرق، فإن تمويلها يتم عادة من خلال ما تقدمه الحكومة المركزية من دعم المحليات أو من خلال الموارد المالية المحلية أو عن طريق القروض، أو من خلال المشاركة مع القطاع الخاص.

## الإدارة المالية المحلية

تدل التجارب الدولية الناجحة على وجود نظام محاسبي موحد خاص بالحكم المحلية من شأنه جعل عملية إعداد التقارير وجمع المعلومات المالية أسهل وأدق وتناسب الظروف الخاصة لأجهزة الحكم المحلية. كذلك، تعمل كثير من الدول على فك الارتباط العضوي بين الموازنة المحلية والموازنة العامة للدولة بحيث يصبح للموازنة المحلية هيكلًا خاصاً بها وإجراءات إعداد وإقرار من قبل المجالس المحلية. الأمر الذي يسمح لوحدات الحكم المحلي بتعديل خطتها التنموية وموازنتها خلال السنة المالية بالزيادة أو النقص ونقل الاعتمادات من مشروع لآخر كلما حدثت مستجدات محلية تستوجب ذلك أو طرأت ظروف استثنائية تحتم مراجعة أولويات الإنفاق.

## الرقابة المالية المستقلة على وحدات الحكم المحلي

تقوم كثير من الدول، بالاستفادة من خدمات مراقبين مهنيين مستقلين -في العادة محاسبين قانونيين غير حكوميين- يناط بهم مراجعة التصرفات لوحدات الحكم المحلي واكتشاف مواطن الخلل والممارسات غير القانونية من خلال التدقيق في الحسابات المالية لوحدات الحكم المحلي سنويا بحيث تعرض تقارير المحاسبين القانونيين على المجالس المحلية لتتخذ ما تراه مناسبا بشأنها لإضفاء مزيد من الشفافية وتعزيز الرقابة الشعبية.

## تبني أسلوب الموازنات المحلية التشاركية

تقوم بعض الدول بتبني أسلوب الموازنات التشاركية والتي تتم من خلال التشارك مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني في التخطيط والتمويل للبرامج الاستثمارية المدرجة في الموازنة المحلية.

## إنشاء جهاز للتحويلات المالية لمنظومة الحكم المحلي

تقوم العديد من الدول بإنشاء جهاز حكومي للتحويلات المالية بغرض تقليص الفجوات التمويلية من الفوارق في مختلف أنحاء الدولة، وبالتالي توفير فرص أسهل وأكثر إنصافاً لحصول كافة المواطنين على نصيب عادل من الموارد العامة. ولتحقيق هذه الغاية، هنالك طرق متعددة لتنفيذ التحويلات المالية: مثل تنظيم برنامج المنح الوطني (عادةً ما يشمل على عدة برامج للمنح العامة) بحيث تتلقى السلطات المحلية الأشد فقراً منحةً أكبر، والاشتراك في برامج تمويل مشتركة فيما بينها بحيث تساهم السلطات المحلية الأكثر ثراءً في تمويل صندوق يعاد توزيع موارده على السلطات المحلية الأشد فقراً.

### الأسس الموضوعية للتحويلات المركزية وبرامج التسويات المالية

ينبغي أن تقوم التحويلات المركزية وبرامج التسويات المالية على المبدأ الهام المتمثل في الموضوعية والشفافية. كما ينبغي أن تكون معادلة الحسابات بسيطة إلى أقصى درجة وأن تكون معلنة كي لا تستغل بشكل غير عادل لصالح حزب أو سلطة أو فئة. وبمجرد الانتهاء من إجراء الحسابات، يجب إعلان تلك الحسابات أو طباعتها لإزالة أي غموض بشأنها وإمطة فرص العبث غير المشروع بها. وذلك هو الإجراء المتبع في الدنمرك حيث تقوم وزارة الرفاه (الوزارة المعنية بالحكم المحلي) بإصدار كتاب سنوي يحتوي على حسابات منح الدولة وتسويات الحكم المحلي.

المصدر: بدائل السياسة للامركزية، هولجر بندت، بدائل السياسات لنظام السلطة المحلية في اليمن، دراسة مرجعية لإعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2005، ص 23

### تحليل المدخلات

بصورة عامة، يمكن القول بأن منظومة القوانين والسياسات والأنظمة الخاصة بالمالية العامة قد ارتكزت منذ نشأتها على التعامل مع السلطة المركزية. وقد تركت النزعة المركزية ظلالها حتى في المنظومة القانونية للسلطة المحلية، فعلى سبيل المثال، اعتبر قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له أن موازنة المحليات جزءاً لا يتجزأ من الموازنة العامة للدولة ويسري عليها ما يسري على الموازنة العامة للدولة من أحكام وقواعد تنفيذية، كما أن نظام المحاسبة الحكومية يطبق على كافة الوحدات الإدارية. الأمر الذي أظهر بعض الاختلالات في الواقع العملي، والتي من أهمها أن هيكلية الموازنة العامة للدولة وتبويب النفقات والإيرادات لا يتناسب مع خصائص النشاط المحلي الذي يتطلب تبويباً مرناً وبسيطاً وواضحاً يستوعب أنشطة تشغيل وإدارة وصيانة المرافق الخدمية المحلية والأنشطة الإدارية والتنموية المتعددة.

إن الارتباط العضوي بين الموازنة العامة للدولة وموازنات الوحدات الإدارية واعتبار الأخيرة جزء من الأولى لا ينسجم مع تجارب العديد من البلدان التي تطبق نظام اللامركزية المالية والتي تفصل موازنات المحليات عن الموازنة العامة للدولة بحيث يكون الدعم المركزي (الجاري والاستثماري) هو الرابط الوحيد بين الموازنتين (إنفاقاً في الموازنة المركزية وإيراداً في الموازنات المحلية).

والملاحظ منذ البدء في تطبيق قانون السلطة المحلية، أنه لم يحدث أي تعديل جوهري لمنظومة المالية العامة لتتواءم مع المستجدات الخاصة باللامركزية المالية والإدارية. لقد ترتب على عدم تعديل القانون المالي واللوائح المنفذة له والقوانين الضريبية والمالية الأخرى ذات العلاقة على ضوء ما تقتضيه أحكام قانون السلطة المحلية، بالإضافة إلى عدم استكمال البنية التشريعية لبعض الموارد المالية الهامة مثل غياب اللائحة التنفيذية لقانون الزكاة وجود حالة من الإرباك في تنفيذ المعاملات المالية المحلية، وعدم توفر الموارد المالية اللازمة للسلطة المحلية للقيام بتأدية المهام والوظائف المناطة بها، وخصوصاً على صعيد تقديم الخدمات، وتحقيق أهداف التنمية المحلية.

وحتى المراجعات التي تمت على صعيد منظومة المالية العامة حتى الآن لم تتم بالشكل الصحيح الذي يتوافق مع نص وروح اللامركزية، فمثلاً جاء قانون المناقصات والمزايدات الذي جرى تعديله في أواخر عام 2007م مخالفاً لروح ونصوص قانون السلطة المحلية ولوائحها. الأمر الذي أعاق السلطة المحلية من تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

## تحليل العمليات

أولاً: الإدارة المالية للسلطة المحلية

### إعداد وتنفيذ خطط وموازنات الوحدات الإدارية

وفقاً لقانون السلطة المحلية، فإن لكل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية خطة تنموية وموازنة سنوية مستقلة تشتمل على الموارد المتوقع تحصيلها والنفقات المتوقع إنفاقها. ومع ذلك، فإن هناك بعض المشكلات التي رافقت مرحلة إعداد وتنفيذ الخطط والموازنات المحلية خلال الفترة 2002 - 2007، والتي يمكن الحديث عنها على النحو الآتي:

#### 1- في مرحلة الإعداد:

إن عدم فتح فروع للأجهزة التنفيذية في العديد من المديريات قد أدى إلى قيام لجنة الخطة والموازنة بالمحافظة بإعداد موازنات المديريات خصوصاً في الجانب الجاري، وإلى حد ما في الجانب الاستثماري. ومن ثم فقد اقتصر دور المجلس المحلي للمديرية على تحديد المشاريع التنموية المطلوب إدراجها في الخطة السنوية وفي الغالب تقوم لجنة الخطة والموازنة بتعديل مشاريع موازنات المديريات في حالة مخالفة القواعد والتعليمات المركزية.

#### 2- في مرحلة التنفيذ:

إن المشكلات التي تم التطرق إليها في مرحلة إعداد الخطة والموازنة هي نفسها قد طغت على مرحلة التنفيذ ولذات المبررات الموضحة آنفاً حيث أعطت العديد من الأجهزة التنفيذية في المحافظات ومجالس المحافظات لنفسها الحق في إعلان المناقصات لتنفيذ مشاريع التنمية في المحافظات والمديريات الواقعة في نطاقها، وأقتصر الأمر على منح الصلاحيات للمديريات في تنفيذ الشق الجاري من الموازنة.

إن استمرار قيام بعض المحافظات بتخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية نيابة عن المديريات طوال الفترة الماضية قد أدى إلى فرض سياسة الأمر الواقع والسعي لإقناع السلطة المركزية بعدم قدرة المديريات على الاضطلاع بهذا الدور مما أعاق نقل الصلاحيات إلى المديريات. وكان يلزم هذه المحافظات أن تستفيد من تجربة المحافظات الأخرى التي سلكت طريق بناء قدرات المديريات وتزويدها بالكوادر المؤهلة وتدريبها على تصميم مشاريعها والإشراف على التنفيذ.

كما أن تركيز العمل المحاسبي لموازانات معظم المديريات بديوان المحافظة قد تسبب في تعطيل بعض المهام الموكلة للمديرية لاضطرابها للمراجعة اليومية للديوان في كل إيراد وإنفاق، كما أن عدم وجود فروع للبنك المركزي وعدم تخويل بنوك أخرى في العديد من المديريات قد عمل هو الآخر على تفاقم المشكلات التي تواجه الإدارة المالية المحلية.

## الرقابة المالية المصاحبة

تمارس وزارة المالية رقابة مالية مصاحبة على التصرفات المالية في كل وحدة إدارية من خلال مكتب المالية والوحدة الحسابية سابقاً، غير أن الممارسة العملية تظهر أن عمل هذين الكيانين يغلب عليه الوظيفة التنفيذية أكثر من الرقابية، وهذا يتعارض مع القواعد الأساسية للإدارة المالية السليمة التي تقتضي أن يجري الفصل بين المهام التنفيذية والمهام الرقابية، بحيث تؤدي الوظيفة التنفيذية من قبل تكوين يتبع السلطة المحلية، وتؤدي الوظيفة الرقابية من قبل مكتب المالية الذي يجب أن يكون خارج هيكل السلطة المحلية، إذ ليس من المنطقي أن تقسم الأدوار بين وحدة تؤدي الوظيفة التنفيذية (الوحدة الحسابية) وأخرى تؤدي وظيفة الرقابة المصاحبة (مكتب المالية) وكلاهما يتبعان جهة واحدة هي وزارة المالية.

### ثانياً: تحصيل موارد السلطة المحلية

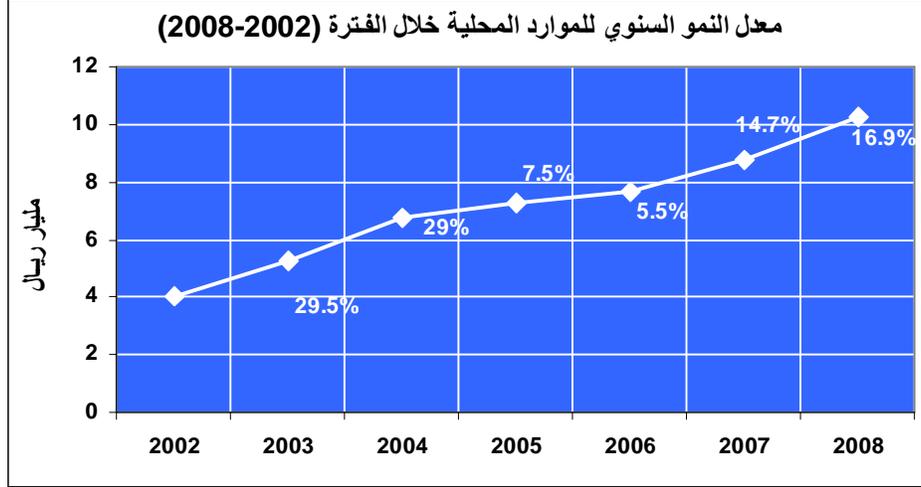
#### الموارد المحلية (للمديرية)

وهي الموارد التي تجبى في نطاق المديرية ولصالحها، والتي تتكون من 27 نوعاً من أنواع الإيرادات المختلفة، مثل الزكاة والضرائب والرسوم والعوائد الأخرى. ويتضح من الشكل رقم ( 4/أ )، أن معدلات النمو في تحصيل الموارد المحلية قد سجلت أعلى قيمة لها في عام 2003، ومن ثم شهدت تذبذباً من عام لآخر. الجدير بالذكر، أن التحسن النسبي في التحصيل لم يمتد إلى جميع مصادر الموارد المحلية، وذلك للأسباب التالية:

- هناك موارد لا توجد في عدد من المديريات، إما بسبب عدم وجود الأجهزة التنفيذية التي تقوم بتحصيلها أو بسبب ضعف الأنشطة الاقتصادية وعدم توفر البنى التحتية.
- الكثير من الرسوم المحلية ضئيلة إلى درجة لا تستحق عناية تحصيلها، إلى جانب ضعف الكفاءة في التحصيل وارتفاع تكاليفه.
- صدور بعض القرارات بالإعفاء من تحصيل بعض الرسوم، كما هو حاصل في رسوم الخدمات التعليمية وشهادات المواليد.

- إيقاف تحصيل رسوم فتح المحلات التجارية بموجب حكم قضائي والذي كان يعد من أهم المصادر الإيرادية.

#### شكل رقم (4 / أ)



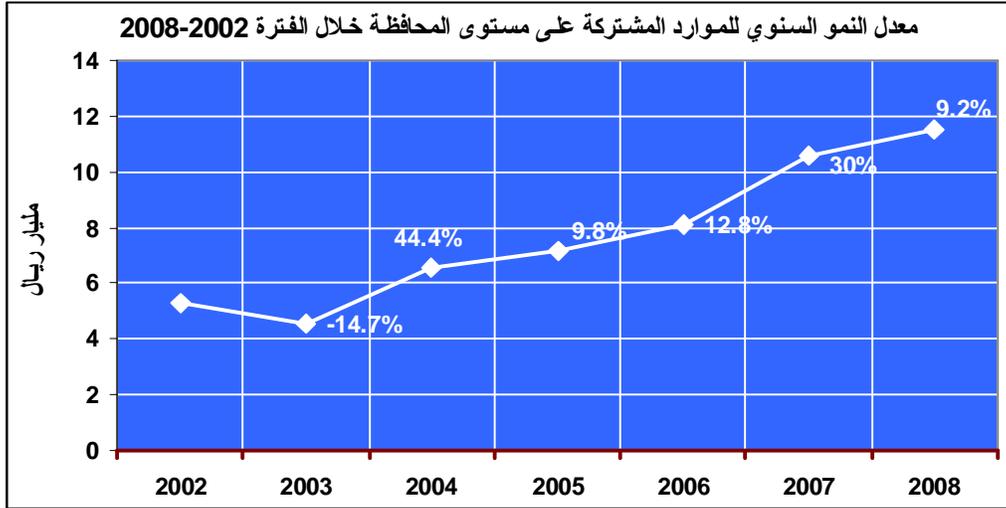
#### الموارد المشتركة على مستوى المحافظة

وهي الموارد التي تجبى في مديريات المحافظة ولمصلحة المحافظة ككل، والتي تتكون من 28 نوعاً من أنواع الإيرادات، مثل الضرائب والرسوم والعوائد الأخرى و50% من الزكاة، وهذا النوع من الموارد يجري إعادة توزيعه وفقاً للنسب الآتية:

- 25% للمديرية التي قامت بالتحصيل؛
- 25% لصالح نشاط المحافظة؛
- 50% توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي.

ويتضح من الشكل رقم (4/ب)، أن نسبة الزيادة في هذه الموارد قد شهدت تذبذباً، ابتداءً من عام 2003 حيث بلغت أعلى نسبة نمو في عام 2004، ثم بدأت معدلات النمو بالانخفاض في السنوات اللاحقة بنسب متفاوتة لثبات الأسباب المذكورة في تحليل الموارد المحلية.

شكل رقم (4 /ب)

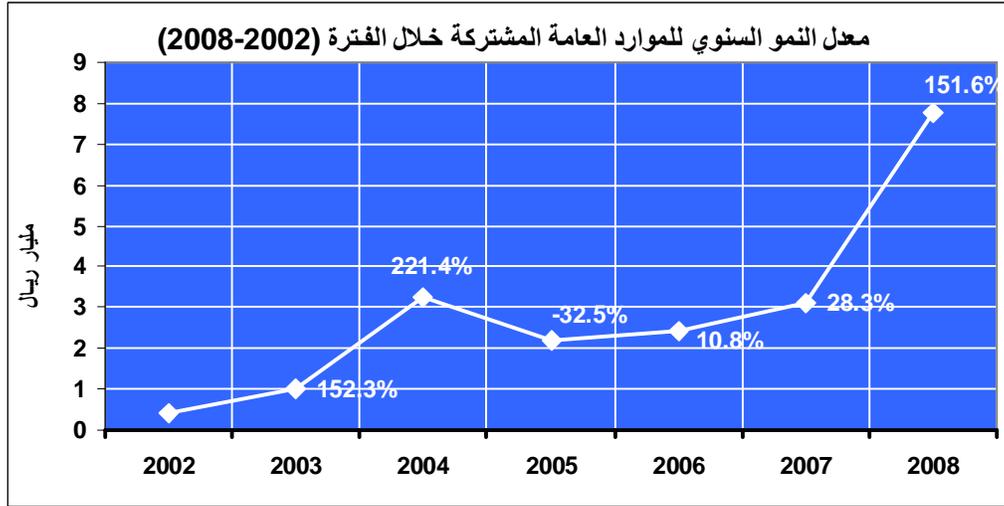


#### الموارد العامة المشتركة

وهي الموارد المناط تحصيلها بوزارة الإدارة المحلية. وتتكوّن هذه الإيرادات من الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوي والبحري، والرسوم المفروضة على المواد البترولية ومشتقاتها إلى جانب 30% من الموارد السنوية لصناديق صيانة الطرقات، تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي، ورعاية النشء والشباب. ويتضح من الشكل رقم (5)، أن معدلات النمو في هذه الموارد تشهد تراجعاً ملحوظاً، بل أنها قد شهدت في عام 2005 نمواً سالباً. يذكر أن الحكومة لم تقم بتوريد الرسوم التي قررها القانون على المشتقات النفطية التي تباع للمحطات. كما أن صندوق صيانة الطرق والجسور قد امتنع هو الآخر عن توريد النسبة المقرر عليه من هذا المورد منذ عام 2002، كما تخلف صندوق رعاية النشء والشباب عن سداد بعض المبالغ المستحقة عليه لبعض السنوات.

وقد أظهر التطبيق العملي عند توزيع المورد المحصل من كل صندوق على كافة المديرية على مستوى الجمهورية أن حصة المديرية الواحدة ضئيلة، وأنه إذا ما تم إنفاقه لذات المجال الخاص بالصندوق فلن يمول مشروعاً واحداً ذا جدوى؛ لأن المبلغ المورد من كل صندوق يتفتت بين المديرية كما أنه محظور على الوحدات الإدارية إنفاق المبلغ لأنشطة جارية في ذات المجال. كما أن متوسط حصة المديرية من إجمالي عام الموارد العامة المشتركة لعام 2006م (7,243,907) ريالاً.

## شكل رقم (5)



### ثالثاً: الدعم المركزي

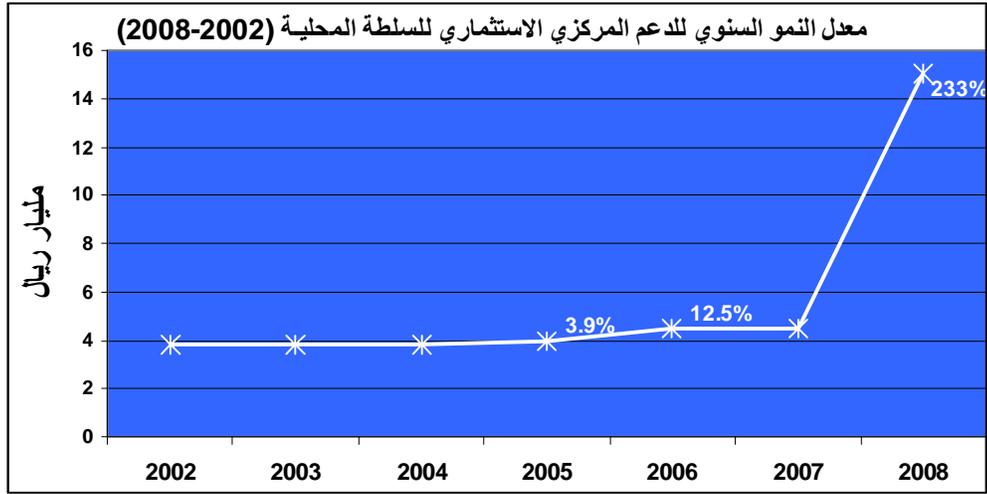
والمتمثل فيما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية تقوم السلطة المركزية بتخصيصه ضمن الموازنة العامة للدولة وتوزيعه على كافة المديريات. ووفقاً لقانون السلطة المحلية، يتم توزيع الموارد المنصوص عليها في البند ثالثاً ورابعاً على الوحدات الإدارية وفقاً للأسس والمعايير التالية:

1. الكثافة السكانية؛
2. وفرة موارد الوحدة الإدارية أو شحتها؛
3. مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان،
4. كفاءة أداء السلطة المحلية؛
5. كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها؛
6. أية أسس أو معايير أخرى يحددها مجلس الوزراء.

### 1. الدعم المركزي الاستثماري

يلاحظ، أن مقدار هذا الدعم ظل ثابتاً على حاله خلال الأعوام 2002، 2003، 2004م، ولم يشهد إلا زيادة طفيفة في الأعوام 2005-2007، كما هو واضح من الشكل رقم (6)، ولكن عام 2008 قد شهد طفرة نوعية في الدعم المركزي تمثلت في زيادة بلغت حوالي 233%، ومع ذلك تظل هذه الزيادة قاصرة عن تحقيق الأهداف التنموية التي تسعى إليها أجهزة السلطة المحلية.

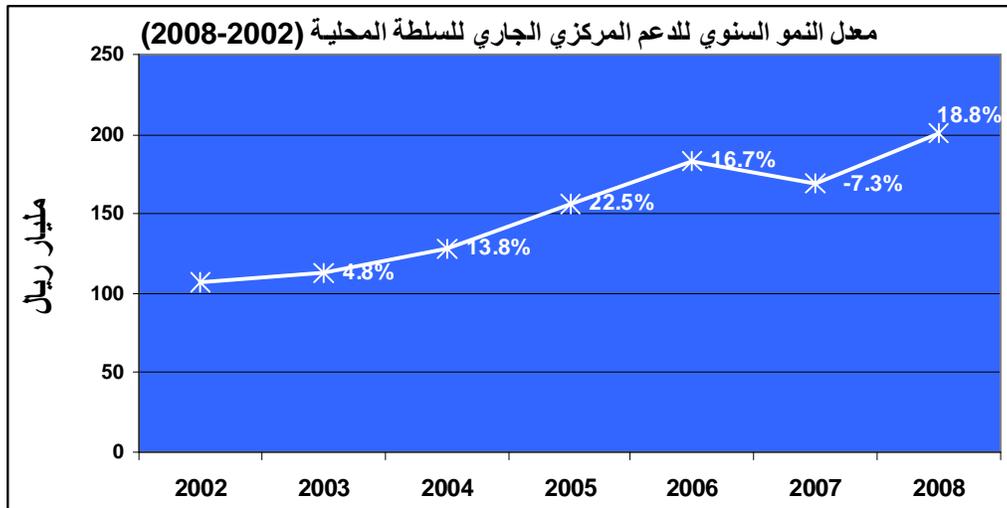
### شكل رقم (6)



### 2. الدعم الجاري للوحدات الإدارية

بموجب قانون السلطة المحلية، فإن الحكومة ملزمة بتغطية كافة النفقات الجارية للسلطة المحلية، سواء كانت نفقات جارية للأجهزة التنفيذية والمرافق الخدمية أو نفقات إدارية وتشغيلية للمجالس المحلية. والشكل التالي، يظهر معدلات نمو النفقات الجارية للسلطة المحلية والتي تشهد تراجعاً.

### شكل رقم (7)



ويُظهر الشكل السابق، أن هناك زيادة تصاعديّة سنوية في النفقات الجارية في موازنات السلطة المحليّة، بلغت أعلى معدل لها في عام 2005، ثم شهدت تراجعاً ملحوظاً في عامي 2006، 2007. اللافت للنظر، أن النفقات الجارية قد شهدت تصاعداً في عام 2008، ولكن نسبة الزيادة لم تصل إلى مستوى ما كانت عليه في عام 2005، كما أن التحليل يكشف بأن تلك الزيادات قد استفند معظمها في المرتبات والأجور للعاملين في المحليّات وفقاً للإستراتيجية الوطنيّة للأجور والمرتبّات، ولم يظهر إلا تحسناً طفيفاً على نفقات التشغيل والصيانة لمرافق الخدمات المحليّة، والمرافق والممتلكات العامّة المحليّة، إذ أن المعتمد في الموازنة الجارية لهذه النفقات لا يتعدى نسبته سنوياً 6% من إجمالي الموازنة الجارية للسلطة المحليّة.

وقد أظهر التحليل، أن مشكلة ضئالة النفقات الجارية للوحدات الإداريّة منذ انطلاقة نظام السلطة المحليّة تعود إلى الآلية المتبعة في توزيع هذه النفقات قبل العمل بنظام السلطة المحليّة والتي كان يتم رصدّها في موازنة ديوان كل وزارة ثم يعاد توزيعها بين ديوان عام الوزارة وفروعها في المحافظات بعد إقرار الموازنة العامّة للدولة بالإضافة إلى احتجاز بعض الاعتمادات مركزيّاً حيث لا يتم تعزيز المحافظات بها إلا عند وجود طلب جدي، وكان هذا الوضع قائماً حتى عام 2001.

وفي بداية عام 2002، جرى تقسيم هذه النفقات بين الدواوين في المركز والمحافظات على أسس غير موضوعية فبعض الوزارات استحوذ ديوانها في المركز على حوالي ثلاثة أرباع الاعتمادات الجارية في نفقات التشغيل والصيانة وغيرها (باستثناء الأجور والمرتبّات) في حين منحت فروعها في المحافظات ما يوازي الثلث، وصار هذا التوزيع الذي لا يستند لأي معايير واضحة، قاعدة أستند إليها لتحديد السقوف التأشيرية للنفقات الجارية ابتداءً من موازنة عام 2005 مع إضافة هامش زيادة ضئيل سنوياً في بعض المخصصات.

وللتدليل على ذلك، نورد الجدول رقم (6) والذي يتضمّن مقارنة بين ما هو معتمد للديوان العام للوزارة بما اعتمد لفروعها في المحافظات والمديريات فيما يتعلق باعتمادات السلع والخدمات للثلاث سنوات التي تلت 2002 (سنة الأساس) كما يلي:

## جدول رقم (6)

### النفقات الجارية: السلع والخدمات (المبالغ بالآلاف الريالات)

2008		2007		2006		2005		2004		2003		2002		السنة
الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الفرع في كافة المحافظات والمديريات	ديون عام الوزارة	الجهة
605,894	1050000	480,137	1382673	285107	483171	203.433	481.435	130.463	277.529	95.386	440.737	42.949	198.8	وزارة المالية
%37	%63	%26	%74	%37	%63	%30	%70	%32	%68	%18	%82	%18	%82	النسبة المئوية
141,973	414034	111,511	479083	57011	294297	41.766	269860	31.321	221.807	30.512	202.025	26.244	194.72	وزارة الزراعة والري
%26	%74	%19	%81	%16	%84	%13	%87	%12	%88	%13	%87	%12	%88	النسبة المئوية
1,578,811	9370552	1,090,153	8381528	707728	6593085	456.369	6396152	418.379	6.493.994	416.277	6.945.131	314.159	6.864.210	وزارة التربية والتعليم
%15	%85	%12	%88	%10	%90	%7	%93	%6	%94	%6	%94	%4	%96	النسبة المئوية

إن أسلوب تحديد سقفون تأشيرية للنفقات الجارية للمحليات لا ينسجم مع مبدأ استقلالية المديرية، إذ يجري تحديد رقم إجمالي للمحافظة وتتولى المحافظة توزيعه على المديرية الواقعة في نطاقها دون الاستناد إلى معايير موضوعية تأخذ في الاعتبار حجم المرافق الخدمية في كل مديرية وعدد سكانها وعدد الموظفين العاملين في هذه المرافق والظروف المناخية السائدة فيها، وغيرها من العوامل، بالإضافة إلى النفقات الإدارية والتشغيلية للأجهزة التنفيذية المسؤولة عن إدارة وتشغيل هذه المرافق والأشرف عليها.

وهناك مشكلة أخرى، وهي قيام وزارة المالية بإبلاغ الوحدات الإدارية بموازناتها في شكل مصرحات شهرية، مخصصاتها تقل عن المبلغ المعتمد في موازنة الوحدة الإدارية.

يضاف إلى ذلك، مشكلة احتجاز مخصصات بعض بنود الموازنة المحلية في المركز وعدم الإفراج عن هذه المخصصات إلا بعد مراجعات مطولة.

الأمر الآخر، يتعلق بتدني ما يعتمد من نفقات إدارية وتشغيلية للمجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديرية. إن ضئالة هذه النفقات أدى إلى تقييد حركة المجالس المحلية والحد من قدرتها على التواصل مع المجتمع المحلي وممارسة دورها الإشرافي والرقابي على أعمال الأجهزة التنفيذية. والجدول رقم (7) يوضح إجمالي المعتمد لكافة المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديرية من النفقات الإدارية والتشغيلية سنوياً، وما تمثله هذه النفقات من جملة النفقات الجارية للسلطة المحلية.

#### جدول رقم (7)

#### النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية

#### (نفقات عامة تشغيلية للمجالس المحلية)

للأعوام 2002 - 2008

والنسبة المئوية إلى إجمالي النفقات الجارية للسلطة المحلية

(المبالغ بالمليون)

المعتمد لعام 2008	المعتمد لعام 2007	الفعلي لعام 2006	الفعلي لعام 2005	الفعلي لعام 2004	الفعلي لعام 2003	الفعلي لعام 2002	النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية (محافظات + مديريات)
1.338.2	781.9	644.7	644.7	644.7	644.7	488.2	
%0.6	%0.5	%0.4	%0.4	%0.5	%0.6	%0.5	النسبة المئوية إلى إجمالي النفقات الجارية للسلطة المحلية

## تحليل المخرجات

### أولاً: التشريعات والسياسات العامة على صعيد اللامركزية المالية

على صعيد التشريعات، يلاحظ أن بعض الأجهزة المركزية ما زالت متمسكة بالمركزية ولم توافق على إجراء التعديلات بالقوانين المتعارضة مع قانون السلطة المحلية بل ولا زالت إلى يومنا هذا، وللتدليل على ذلك، صدور قانون الرعاية الاجتماعية والذي تضمن في طياته استقطاع لجزء مهم من موارد السلطة المحلية والمتمثل في الزكاة وإعادة مركزتها وتخصيصها لصالح صناديق الرعاية الاجتماعية دون أن تقوم الحكومة بتخصيص مورد بديل لصالح السلطات المحلية. الأمر الذي سيلقي بظلاله على القدرات التمويلية للوحدات المحلية ويتسبب في نشؤ عجز في مواردها، يؤدي إلى الحد من قدرتها على تنفيذ خططها وبرامجها التنموية.

أما في مجال الأنظمة والسياسات المالية، فمن الملاحظ أن القدرة على نقلها وترجمتها للواقع المحلي مازالت ضعيفة. الأمر الذي يتسبب في عدم إلمام أجهزة السلطة المحلية بهذه السياسات وأبعادها ومتطلباتها، وكذلك الخطوات اللازم إتباعها لكي تتمكن تلك الأجهزة من المساهمة الفاعلة في تحقيقها.

### ثانياً: كفاية الموارد (تناسب الموارد مع الوظائف والمهام)

يكشف التحليل، أن الإيرادات المحلية والتي يُسمح للسلطات المحلية أن تقوم بتحصيلها لا تتجاوز نسبة 1% من إجمالي الإيرادات العامة وهي نسبة ضئيلة ولا تكفي للقيام بالمسئوليات على المستوى المحلي. ولما كان أحد المصادر الرئيسية للإيرادات المحلية هو الضريبة المفروضة على المبيعات العقارية -والتي لا يعمل بها في اليمن- تبقى الزكاة أهم مصدر للإيرادات الخاصة بالمديرية وتحصيل الواجبات قائم على إقرار المكلفين لثرواتهم.

### ثالثاً: المرونة في إدارة الموازنة

أظهر التطبيق العملي أن القيد الذي وضعه قانون السلطة المحلية على توجيه كافة الموارد المالية المحلية والمشاركة على مستوى المحافظة والدعم المركزي السنوي والموارد العامة المشتركة لصالح تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية (المادة 125 من القانون) قد خلق صعوبات كثيرة أمام الوحدات المحلية، التي تعاني من ضائقة نفقات التشغيل والصيانة للمرافق الخدمية المحلية المرصودة في جانب النفقات الجارية في موازنتها، إذ وجدت نفسها تنجز سنوياً مباني ومنشآت خدمية وبنى تحتية ولا تمتلك مخصصات لتشغيلها وصيانتها وإدارتها.

كما أن عدم قدرة الوحدات الإدارية على إجراء أية تعديلات على خططها وموازناتها كلما دعت الحاجة إلى ذلك خلال السنة المالية، رغم تمتع هذه الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية والذمة المالية المستقلة، ورغم أن العمل المحلي يتطلب مرونة في هذا الجانب، فمثلاً، تثار أحياناً مشاكل تتعلق بالأراضي التي تقام عليها المشاريع التنموية ويتوقف العمل فيها ولا تستطيع السلطة المحلية تحويل تلك المشاريع إلى مناطق أخرى أو حصول طفرة في الموارد المالية المحلية في سنة ما ولا يسمح للوحدات المحلية استخدام تلك الموارد إلا في العام التالي.

#### رابعاً: كفاءة تحصيل الموارد المحلية

يكشف التحليل عن الاختلالات التالية على صعيد كفاءة التحصيل للموارد المحلية:

1. عدم وجود بعض فروع الأجهزة التنفيذية على مستوى المديرية، وبالتالي غياب الخدمات التي تقدمها تلك الأجهزة التي هي وعاء التحصيل.
2. استمرار تمسك بعض الأجهزة المركزية بأداء بعض الخدمات ومنح التراخيص مركزياً على الرغم من أن هذه الخدمات والتراخيص صارت اختصاصاً محلياً، وفقاً لقانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له.
3. استمرار بعض الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي في تحصيل الموارد بذات آليات وأساليب التحصيل التي كانت سارية قبل العمل بنظام السلطة المحلية، وكذا الاعتماد في التحصيل لبعض الموارد المالية على موظفين غير رسميين وغير مؤهلين، وفي بعض الحالات يجري تحصيل بعض الموارد في بعض الوحدات الإدارية بأسلوب "المقاولة".
4. ضعف قواعد البيانات والمعلومات التي تغطي كافة أوعية الموارد المالية المحلية والمشاركة في العديد من الوحدات الإدارية.
5. ضعف الرقابة والمتابعة لعملية تحصيل الموارد من جانب قيادات السلطة المحلية والمجالس المحلية.
6. نقص كفاءة القائمين بعملية التحصيل وضعف الحوافز التشجيعية.
7. ضعف الوعي لدى المكلفين بأهمية أداء الضرائب والرسوم والعوائد، وكذا عدم الثقة في جدية توظيف الموارد المحصلة لصالح مشاريع تعود بالنفع على المجتمع المحلي.
8. العديد من المديرية لا تتحمس كثيراً لتحصيل الموارد المشتركة على مستوى المحافظة لأن نصيبها ضئيل من جملة ما تقوم بتحصيله.
9. عدم اعتماد نسبة تحصيل للأجهزة التنفيذية على مستوى المديرية والمحافظات والتي كانت السبب الرئيسي في إهدار موارد الوحدات الإدارية.
10. امتناع بعض الصناديق والأجهزة عن توريد الموارد المقررة قانوناً للمحليات.

11. الارتكاز على مورد رئيسي واحد وعدد من الموارد ذات الجدوى المنخفضة وشبه المعدومة.

12. الازدواج في المتابعة للمكلفين في بعض الوحدات الإدارية لنفس الرسم أو المورد وبالتالي يؤدي إلى نزاع يتطور إلى حد استخدام أساليب قسرية بحق المكلفين بأداء تلك الموارد.

#### خامساً: كفاية الدعم المركزي (التحويلات المركزية)

إن مقدار الدعم المركزي السنوي المخصص لمواجهة متطلبات التنمية المحلية لم تتعد قيمته خلال السنوات الماضية ما نسبته 1% من إجمالي الموارد العامة للدولة التي شهدت نمواً مضطرباً، الأمر الذي يعني: أولاً: أن هذا الدعم لم يواكب الزيادات في تكاليف تنفيذ المشاريع بسبب ارتفاع الأسعار منذ عام 2002 وأنه لا يتناسب والمهام والصلاحيات والاختصاصات المنقولة إلى المحليات.

ثانياً: أن طريقة تحديد مقداره سنوياً لا تتفق والأساليب والتطبيقات المتبعة في العديد من الدول التي يتم فيها تحديد مقدار الدعم سنوياً في شكل نسبة مئوية من إجمالي الموارد العامة للدولة. وبافتراض انه جرى تقسيم الدعم المركزي لعام 2007م بين الوحدات الإدارية (333 مديرية) بالتساوي فان نصيب كل مديرية حوالي (13 مليون ريال) سنوياً وهو مبلغ ضئيل قد لا يغطي إنشاء مدرسة من ثلاثة فصول مع مرافقها.

ومن المهم الإشارة إلى أن لجنة التوزيع لم تستطع تطبيق بعض معايير توزيع الدعم المركزي على المديریات كما جاءت في المادة (124) من قانون السلطة المحلية خلال السنوات المنصرمة نتيجة لغياب المعلومات والبيانات.

#### سادساً: كفاءة آلية توزيع الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة

يتم توزيع الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة على الوحدات الإدارية سنوياً من خلال لجنة مشكلة من وزارة المالية، والتخطيط والتعاون الدولي وفقاً لقرار وزير الإدارة المحلية بتشكيلها وفقاً للأسس والمعايير المحددة بقانون السلطة المحلية حيث تتولى اللجنة تطبيق البيانات الخاصة بكل معيار على حدة وتحديد أهمية النسبة وتحديث بيانات كل معيار وفقاً للبيانات المستحدثة من قبل الجهاز المركزي للإحصاء بالإضافة إلى تحديث بيانات المعيار الخامس (كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية) سنوياً من خلال تغيير البيانات المالية للموارد المحلية والمشاركة على مستوى المحافظة من سنة لأخرى. ويوضح التحليل، أن اللجنة لم تتمكن حتى الآن من تطبيق المعيار الرابع المتعلق بكفاءة أداء السلطة المحلية في كافة أجهزتها التنفيذية، ويعود ذلك إلى عدم اكتمال بنية السلطة المحلية في كافة الوحدات الإدارية.

## التحليل الإستراتيجي للهيكل التنظيمية لأجهزة السلطة المحلية

### أهمية الهياكل التنظيمية في نظام الحكم المحلي

من المؤكد، أن أهمية الهياكل التنظيمية تكمن في أنها الوعاء الذي يمكن من خلاله ممارسة المهام والوظائف المناطة بوحدة الحكم المحلي، فلكي تتمكن تلك الوحدات من أداء دورها المنشود في تنمية المجتمعات المحلية، فهي بحاجة إلى هيكلية تنظيمية تعكس خصائص ومتطلبات الأهداف والمهام والوظائف التنموية الموكلة إليها على مستوى المحافظة والمديرية.

وتعتبر عملية بناء وتحديد الهياكل الإدارية أو التنظيمية لوحدات الحكم المحلي من أهم الخطوات للانتقال إلى نظام الحكم المحلي. فمن المعروف، أن وحدات الحكم المحلي عبارة عن تنظيمات إدارية مفتوحة علي البيئة الخارجية تتأثر بها وتؤثر فيها، بل أنها تعتبر تنظيمات بالغة الحساسية بالبيئة الخارجية على اعتبار أنها أنشئت من أجل خدمة هذه البيئة الخارجية. وبعبارة أخرى، أن الهياكل التنظيمية ليست سوى وسائل أو أدوات لتحقيق الغايات التي تسعى إليها وحدات الحكم المحلي. وعلى هذا الأساس، فالهياكل التنظيمية يجب أن تعكس المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تعكسها البيئة الخارجية.

وفي هذا السياق، يظهر الاهتمام بتنظيم الأجهزة المحلية بشقيها -المجلس التشرييري المحلي (المتمثل في المجالس المحلية والتي تكتسب طبيعة سياسية على اعتبار أن أعضائها منتخبون من قبل المواطنين في المحليات)، والوحدات الإدارية المحلية التنفيذية والتي تكتسب طبيعة إدارية على اعتبار أن موظفيها يخضعون لقواعد وإجراءات الخدمة المدنية- كون هذه الأجهزة تعد ركنا هاما من أركان الحكم المحلي، وأن إمكانية القيام بدورها على أكمل وجه يمكن أن تتحدد من خلال النظر إلى الأسلوب المتبع في تنظيمها، والذي يحدد بالتالي العلاقة التنظيمية التي يمكن أن تنشأ بين تلك الوحدات بالأجهزة المركزية.

### خلاصة التجارب الدولية على صعيد بناء الهياكل التنظيمية

يختلف أسلوب بناء الهياكل التنظيمية تبعا للأسلوب المتبع في تنظيم الوحدات التي تتكون منها منظومة الحكم المحلي والذي يختلف بدوره من دولة لأخرى تبعا لظروف تلك الدولة من الناحية السياسية والإدارية والبيئية. وفيما يلي ملخصا للتجارب الدولية على صعيد تنظيم الأجهزة المحلية:

الأسلوب	وصف الأسلوب	أهم المميزات	أهم العيوب
الدمج الكلي للوحدات المحلية	يقوم هذا الأسلوب على أساس دمج الأجهزة المحلية بشقيها التقرييري والتنفيذي في هيئة واحدة تكون مسئولة عن إدارة وتنظيم شؤون السلطة المحلية. ففي تجربة دولة متقدمة في الحكم المحلي كبريطانيا يعتبر المجلس المحلي في كل أنواع ومستويات الحكم المحلي مسئول مسئولية مباشرة عن إدارة الشؤون المحلية.	- تحديد الصلاحيات والمهام بشكل واضح وبالتالي الرقابة والمساءلة - تقليل تكاليف الإدارة	- يستلزم نمطا متقدما في مجالات الإدارة والديموقراطية
الفصل الكلي للوحدات المحلية	يقوم هذا الأسلوب -والذي يكاد ينحصر تطبيقه على الولايات المتحدة- على أساس الفصل بين الشق التقرييري والتنفيذي للسلطة المحلية، أسوة بالفصل بين السلطات على الصعيد المركزي.	- إعطاء صلاحيات كبيرة للمحليات في إدارة شؤونها المحلية بعيدا عن التدخل المباشر للحكومة المركزية	- يستلزم نمطا متقدما في مجالات الإدارة والديموقراطية
الدمج الجزئي للوحدات المحلية	يقوم هذا الأسلوب -المطبق في كثير من الدول العربية- على أساس أن يكون المجلس المحلي المنتخب عبارة عن جهاز تقرير ومراقبة، وليس هيئة تنفيذية، فالمجلس يصدر قرارات وتوصيات، كما يقوم بمراقبة الجهاز التنفيذي (المعين من قبل السلطة المركزية) وله حق توجيه الأسئلة وحتى سحب الثقة للأجهزة الإدارية التنفيذية في حالة سوء الإدارة أو عدم تنفيذها لقراراته. أما رئيس المجلس المحلي، فهو أيضا رئيس الوحدة الإدارية (بحكم وظيفته) المعين من قبل السلطة المركزية والمسئول أمامها مباشرة عن كل ما يحدث في وحدته الإدارية، باعتباره موظفا تابعا لها. وبذلك تتمثل فيه ظاهرة الازدواج الوظيفي ( له صفتين ويقوم بوظيفتين)، فهو رئيس الوحدة الإدارية ويمثلها أمام الجهات المختلفة، وبذات الوقت يعتبر رئيس المجلس المحلي، ويقوم بتنفيذ قرارات المجلس المحلي بواسطة الموظفين المركزيين والمحليين في تلك الوحدة.	- يوفر فرص أكبر للرقابة المركزية على أداء وحدات الحكم المحلي	- قد يحد من قدرة أعضاء المجالس المحلية على الرقابة للوحدات الإدارية
الفصل الجزئي للوحدات المحلية	يقوم هذا الأسلوب -المطبق في مصر- على أساس أن يكون المجلس المحلي منتخبا من قبل المواطنين مباشرة، والذي يقوم باختيار رئيسه من بين أعضاءه، بالإضافة إلى اختيار هيئة الرئاسة والمعاونين للرئيس. وتكون المهمة الأساسية للمجلس المحلي هي إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، ومراقبة الجهات التنفيذية ومحاسبتها ومساءلتها، في حين أن المجلس التنفيذي يتشكل من رئيس الوحدة الإدارية المعين من قبل السلطة المركزية ورؤساء الدوائر العاملين في تلك الوحدة، ويقوم هؤلاء بتنفيذ قرارات المجلس المحلي، كل في مجال اختصاصه وتحت إشراف ومسؤولية رئيس الوحدة الإدارية (رئيس المجلس التنفيذي).	- يسمح للجهاز التنفيذي بالقيام بمهامه بمهنية وتجرد عن الضغوط السياسية التي يخضع لها المجلس المحلي المنتخب - توفر فرص أكبر لرقابة رئيس المجلس المحلي المنتخب وأعضاءه على أداء الوحدات الإدارية	- يوفر فرص أقل للرقابة المركزية على أداء أعضاء المجلس المحلي

### تحليل المدخلات

تتكون منظومة السلطة المحلية في اليمن بشقيها التقريري والتنفيذي لكل من المحافظات والمديريات على النحو التالي:

- المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمديرية
- سكرتارية المجلس في المحافظة وسكرتارية المجلس في المديرية (الدواوين)
- الأجهزة التنفيذية في المحافظة والأجهزة التنفيذية في المديرية

على مستوى المحافظة، نجد أن هذا الهيكل في صورته العامة يتكون من المحافظ وأمين عام المجلس المحلي للمحافظة ووكلاء المحافظة وديوان المحافظة الذي يتكون من إدارات عامة مرتبطة مباشرة بالمحافظ وتقوم بتوثيق عمل المجلس المحلي وهيئته الإدارية. ويتكون الهيكل المقابل للمديرية من مدير عام المديرية وأمين عام المجلس المحلي للمديرية وديوان المديرية الذي يتكون من وحدات تنظيمية مقابلة بمستوى إدارة وتقوم بعمل مشابه لديوان المحافظة، بينما تقع فروع ومكاتب الوزارات والأجهزة المركزية الأخرى خارج ديوان المحافظة والمديرية مع تبعية إدارية لكل من المحافظ في المحافظة ومدير عام المديرية على مستوى المديرية مع خضوع هذه الأجهزة التنفيذية في ممارستها لمهامها وأدائها لإشراف ورقابة المجلس المحلي.

والحقيقة أن فروع الوزارات والأجهزة المركزية في المحافظات -بصفة خاصة- تخضع لما يمكن تسميته بالتوجيه والتبعية المزدوجة لكل من الأجهزة المركزية والسلطة المحلية. فمن الناحية القانونية نجد أن الدستور قد نص في المادة 144 على "أن يتولى كل وزير الإشراف على شئون وزارته وتوجيه إدارتها وفروعها في جميع أنحاء الجمهورية." في المقابل، نجد أن قانون السلطة المحلية قد خطى خطوة متقدمة في اعتباره فروع الوزارات في المحافظات أجهزة محلية تقوم بدور الوزارات على مستوى المحافظة مع تقريره لسلطة الوزارة المعنية في الرقابة على فروعها في المحليات. كما أن القانون قد اعتبر الأجهزة التنفيذية في مجموعها "أجهزة محلية تمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي"، غير أن عملية التنظيم هذه لم تذهب إلى نهاية الطريق في إدماج الأجهزة التنفيذية المحلية ضمن ديوان المحافظة بحكم بعض اتجاهات التفسير للنص الدستوري المشار إليه.

أما بالنسبة لفروع الهيئات والمؤسسات والمصالح الحكومية في الوحدات الإدارية فإنها ترتبط بإداراتها في المركز من جميع النواحي، وإن كان رئيس

الوحدة الإدارية يتمتع بحكم مركزه القانوني والتنظيمي بسلطة الإشراف العام على حسن إدارتها وتسيير أنشطتها، ومع ذلك، لا يوجد للمجالس المحلية دور واضح تجاه الرقابة والمسائلة على صعيد أدائها.

## **تحليل العمليات**

### **أولاً: تصميم الهياكل التنظيمية**

على المستوى المركزي، يلاحظ عدم القيام بعملية إعادة تصميم الهياكل للوزارات والأجهزة المركزية الأخرى، على إثر تطبيق قانون السلطة المحلية وتغيير ادوار هذه الأجهزة.

أما على مستوى منظومة السلطة المحلية، فمن الواضح أن الهيكل التنظيمي للسلطة المحلية متضخم ومكرر في كل الوحدات الإدارية لعدم مراعاته الاختلاف في حجم كل وحدة إدارية والطبيعة الاقتصادية الخاصة بها، إذ أن صورة الهيكل التنظيمي في الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات عبارة عن نسخة مكررة من الأجهزة المركزية، دون مراعاة أن وظيفة الهيكل الخاص بأجهزة السلطة المحلية هي إدارة وتقديم الخدمات المحلية وتفعيل المكونات الاقتصادية في المحليات، وليس رسم السياسات الوطنية، كما هو الحال في هياكل الوزارات. وقد نتج عن محاكاة الهيكل التنظيمي للأجهزة التنفيذية المحلية للوزارات والأجهزة المركزية وتضخمها بروز عدة فجوات، منها:

**الأولى:** ضرورة إجراء التغييرات في شكل ووظيفة الأجهزة التنفيذية المحلية كلما حدث تغيير في شكل وهيكله الوزارات والأجهزة المركزية، والتي عادة ما يحدث فيها تعديل بإنشاء واستحداث وزارات أو أجهزة مركزية، أو إدماج بعض الوزارات أو الأجهزة ببعض، لأغراض تتعلق برسم السياسات العامة لتقديم الخدمات ولا تمت بصلة إلى مكون وهيكل تقديم الخدمة.

**الثانية:** تضخم الهياكل التنظيمية للسلطة المحلية يجعل من الصعب الاعتماد عليها لتأدية المهام والوظائف التنموية بكفاءة.

**الثالثة:** تضخم الهياكل التنظيمية يؤدي إلى تبديد الموارد والإمكانات المحدودة أصلاً والتي يجب أن تسخر للتنمية المحلية، وما يعنيه كذلك من تعدد أساليب العمل وصعوبة توحيد الأدلة التدريبية وبناء القدرات وتوفير الأجهزة والتجهيزات اللازمة للعمل.

## ثانياً: مراعاة خصوصية الوحدات الإدارية للمحافظات والمديريات

يلاحظ، أن الهيكل التنظيمي للمحافظة لم يراع طبيعة المهمة المطلوب من المحافظة القيام بها، وفقاً للمهام الموكلة إليها والتي ترتبط في الغالب بمهام ذات طبيعة إستراتيجية على مستوى المحافظة ككل وليس كوحدة إدارية موازية لمديرية فيها، كما أن وظيفتها تغطية الفجوات التنموية لخطط المديرية.

في المقابل، لم يراع الهيكل التنظيمي للمديرية الوظيفة الموكلة للمديريات والمتصلة أساساً بإدارة وتقديم الخدمة الموكلة للمديرية والمرتبطة أساساً بتقديم المهام الخدمية ذات الصلة بالمجتمع مباشرة.

## تحليل المخرجات

### أولاً: انتظام وتكامل الهياكل التنظيمية

إن مكونات الهيكل التنظيمي الحالي الذي تعمل من خلاله أجهزة السلطة المحلية- والمتمثلة في رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ/ مدير عام المديرية)، السكرتارية الموجودة في ديوان الوحدة الإدارية، الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية (فروع الوزارات والأجهزة المركزية)، المجلس المحلي - لا تنتظم أو تتكامل في إطار هيكل تنظيمي واحد، وإنما تعمل بصورة شبه مستقلة عن بعضها البعض، كما أن علاقات الأجهزة التنفيذية غير محددة بوضوح؛ وتبعيتها تتوزع بين رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والمركز. وقد نتج عن ذلك الفجوات التالية:

**الأولى:** قيام علاقات مزدوجة ومتداخلة بين مكونات السلطة المحلية، مثل تداخل علاقة الأجهزة التنفيذية المحلية مع كل من الأجهزة المركزية وسلطة رئيس الوحدة الإدارية، وسلطة المجلس المحلي الرقابية.

**الثانية:** تفكك مكونات الهيكل التنظيمي وتداخل العلاقات وعدم وضوحها يؤثر بصورة سلبية على عملية إدارة السلطة المحلية وعلى أدائها التنموي.

**الثالثة:** يؤدي الهيكل التنظيمي الحالي للسلطة المحلية سواء على مستوى المحافظة أو المديرية إلى قيام المكونات المختلفة فيه - وخصوصاً الأجهزة التنفيذية- بعمليات مكررة لنفس المهمة التي يمكن أن تؤدي على مستوى الوحدة الإدارية، ومن ذلك القيام بعملية التخطيط بصورة مكررة على مستوى كل الأجهزة التنفيذية. الأمر الذي يجعل من الخطط التنموية ذات طبيعة وتوجه قطاعي وليست ذات طبيعة تكاملية وتنسيقية لكل التدخلات التنموية التي من شأنها تحقيق الأهداف التنموية بكفاءة وفعالية.

**الرابعة:** اقتصار ديوان الوحدة الإدارية -والذي تتواجد فيه الإدارات الداعمة- على خدمة رئيس الوحدة، وبشكل محدود المجلس المحلي ولجانه مما يؤدي إلى تكوين إدارات وقدرات مساعدة مكررة في الأجهزة التنفيذية المحلية.

#### **ثانياً: توزيع المهام والوظائف في الهياكل بصورة شاملة**

- يكشف التحليل، أن توزيع الوظائف والمهام المناطة بأجهزة السلطة المحلية، وخصوصاً على صعيد تحقيق أهداف التنمية المحلية، على مكونات الهيكل التنظيمي المحلي، لم تتم بصورة شاملة، على اعتبار أن الهياكل تفتقد على سبيل المثال إلى:
- تحديد الكيان المؤسسي الذي يجب أن يقوم بعملية مواثمة السياسات والتوجهات المركزية وفقاً للحاجات المحلية.
  - تحديد الكيان المؤسسي الذي يجب أن يقوم بدور رسم الموجهات التنفيذية المحلية ومراقبة تنفيذها.

#### **ثالثاً: مهام ووظائف الرقابة والمساءلة**

يظهر التحليل، أن الوزارات تعتبر أن قنوات الرقابة والمساءلة بينها وبين المحليات هي بينها وبين الأجهزة التنفيذية التي لازالت تعتبرها تابعة لها بدل أن تكون بينها وبين السلطات المحلية كمنظومة متكاملة، رغم أنها أصبحت أجهزة محلية بنص القانون. ومن هذا المنطلق، فإن مساءلة الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة والمديرية ومراقبة أدائها بشكل منفصل عن الوحدة الإدارية التي هي جزء لا يتجزأ منها يؤدي إلى تجزئة عملية المسائلة والرقابة، وبالتالي يفرغها من محتواها على اعتبار أن نشاط هذه الأجهزة وقراراتها لا يمكن القيام بها بمعزل عن ما يتم اتخاذه من قرارات في الأجزاء أو المكونات الأخرى للسلطة المحلية والتي تتألف من: المجلس المحلي المنتخب، والجهاز الإداري لديوان المحافظة/ المديرية، والأجهزة التنفيذية المحلية الأخرى.

## التحليل الإستراتيجي للتقسيم الإداري

### أهمية التقسيم الإداري في نظام الحكم المحلي

تكمن أهمية عملية التقسيم الإداري لوحدات الحكم المحلي في أن تلك الوحدات تمثل الميدان التي تنطلق منه كل ما يحدث على صعيد منظومة الحكم المحلي، كالانتخابات المحلية والمشاركة الشعبية في صناعة القرار، كما أن تلك الوحدات المحلية هي بمثابة البوتقة التي تصب فيها كل جهود مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية.

إن نجاح أي عملية تقسيم إداري في أي دولة تتوقف على توفر معطيات معينة، ابتداء من دقة البيانات وصحة المعلومات التي يزود بها القائمون على عملية التقسيم، ومرورا بتوجهات وطبيعة الجهة المشرفة عليها وكذلك السلطة السياسية والقانونية التي تتخذ القرار النهائي بشأنها، وانتهاء بالتوافق السياسي والاجتماعي على مخرجات العملية. كما أن عملية التقسيم الإداري، وإن كللت بالنجاح في فترة زمنية معينة يجب أن يعاد النظر فيها من فترة لأخرى، وذلك حسب تغير المعطيات الدستورية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية.<sup>8</sup>

### خلاصة التجارب الدولية على صعيد التعاون بين السلطات المحلية

تقوم الكثير من الدول بإيجاد أشكال وصور شتى للتعاون بين السلطات المحلية بهدف حل الإشكالات التي قد تنتج عن عملية التقسيم الإداري، وتحديد تلك الناجمة عن عدم كفاية حجم الوحدة الإدارية لأداء الخدمات المختلفة بكفاءة، وتخطيط وتنفيذ وإدارة المشروعات المشتركة. ونجد الآن، أن العديد من بلدان العالم تتجه إلى تعزيز التعاون بين السلطات المحلية نظراً لكونه إطاراً مرناً يتسنى من خلاله تخطي المشاكل المتعلقة بضعف القدرات البشرية ومحدودية الامكانيات المادية، أو حتى باعتباره وسيلةً لتعزيز فاعلية تقديم الخدمات. ويتخذ هذا التعاون صوراً شتى تتراوح ما بين التعاون بين السلطات المحلية (دون المساس باستقلال كل منها)، إلى نقل الاختصاصات والسلطات إلى أجهزة أخرى، سواء أكانت أجهزة جديدة أو قائمة وموجودة فعلاً. وفيما يلي شرحاً موجزاً لصور أو أشكال هذا التعاون بين السلطات المحلية:

8 أ.د/ خالد محسن الأكوخ، التقسيم الإداري كمدخل لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية، دراسة مرجعية لإعداد الإستراتيجية الوطنية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي، يناير 2008، ص 2

## أولاً: إنشاء مجالس للخدمات المشتركة

وهي المجالس التي تتعاون فيما بينها لتقديم الخدمات وإنشاء المشروعات التنموية المشتركة لعدد من الوحدات المحلية المتقاربة. وتعتبر التجربة الأردنية في هذا المجال ناجحة لخلق مثل هذا التعاون فقد أجرى المشرع الأردني عام 1982 تعديلاً على قانون البلديات سمح بموجبه لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة إنشاء مجالس للخدمات المشتركة. ويتكون مجلس الخدمات من عدد من المجالس البلدية أو القروية أو القرى المتجاورة جغرافياً بهدف خلق التعاون وتبادل المعونة المالية والفنية التي تضمن تطوير مناطق المجلس.

## ثانياً: إنشاء اتحادات للمجالس المحلية

وهي مؤسسات غير حكومية هدفها إمداد الأجهزة المحلية بالمعلومات والخبرات المتخصصة في كافة المجالات الفنية والتنظيمية والإدارية والمالية، كما تؤدي خدمات خاصة لهذه الأجهزة وتساعد على تطوير مصالحها المحلية وإقامة المشروعات المشتركة فيما بينها. وقد أثبتت التجربة بأنها طريقة فعالة لتنفيذ المشروعات المشتركة، وبالتالي خفض تكاليفها. ومن الأمثلة على هذه الاتحادات: اتحاد مدن منطقة مرمرة التركية والذي يضم في عضويته جميع بلديات المدن الواقعة في المنطقة المذكورة. كذلك، هناك اتحاد المدن الأسبانية والذي يضم في عضويته 5000 بلدية ومدينة أسبانية، بالإضافة إلى اتحاد المدن البفارية والذي ضم في عضويته معظم مدن مقاطعة بفاريا في ألمانيا ويهدف إلى رعاية التنسيق بين البلديات المدن الأعضاء وتأكيد دورها في بناء الدولة.

وتعتبر اتحادات السلطات المحلية هيئات وسيطة بين السلطات المركزية والمحلية، حيث تعكس الهموم الحقيقية، والتجارب الحية، وكذا القدرات والإمكانات المتاحة لأعضائها. وتعمل اتحادات السلطات المحلية الناجحة لصالح جميع السلطات المحلية فهي لا تقوم بتبني مصالح خاصة بمجموعات أو سلطات محلية بعينها، وهذا ما يجذب السلطات المركزية والجهات المانحة نحو تطوير علاقات بناءة معها.

وتمثل الاتحادات الجيدة للسلطات المحلية شركاءً فاعلين للحكومات ووزارات الإدارة المحلية في تنفيذ المشاريع التنموية، حيث أنه بمقدور تلك الاتحادات مساعدة أعضائها في التوصل إلى سبل فاعلة في تنفيذ مهامها، وفي جمع ونشر التجارب الناجحة، والاشتراك في أنشطة التدريب وبناء القدرات، وغيرها من الأنشطة التي تتطلبها التنمية المحلية والوطنية.

## ثالثاً: تبني التخطيط الإقليمي

ويتمحور هذا الاتجاه حول إحداث أقاليم تخطيطية فوق مستوى المحافظات تضم عدداً متجانساً أو متكاملًا من المحافظات بهدف وضع خطة إقليمية شاملة تستوعب مختلف الإمكانيات المتاحة البشرية والاقتصادية، والترجيح بين المشروعات المختلفة، والإشراف علي تنفيذها. الأمر الذي قد يجعل من الصعوبة لمحافظة بعينها أن تفكر بالاستقلال أو الاستغناء بمواردها عن بقية المحافظات. وكما دلت التجربة العالمية، أن هناك نوعين من هذه الأجهزة التخطيطية:

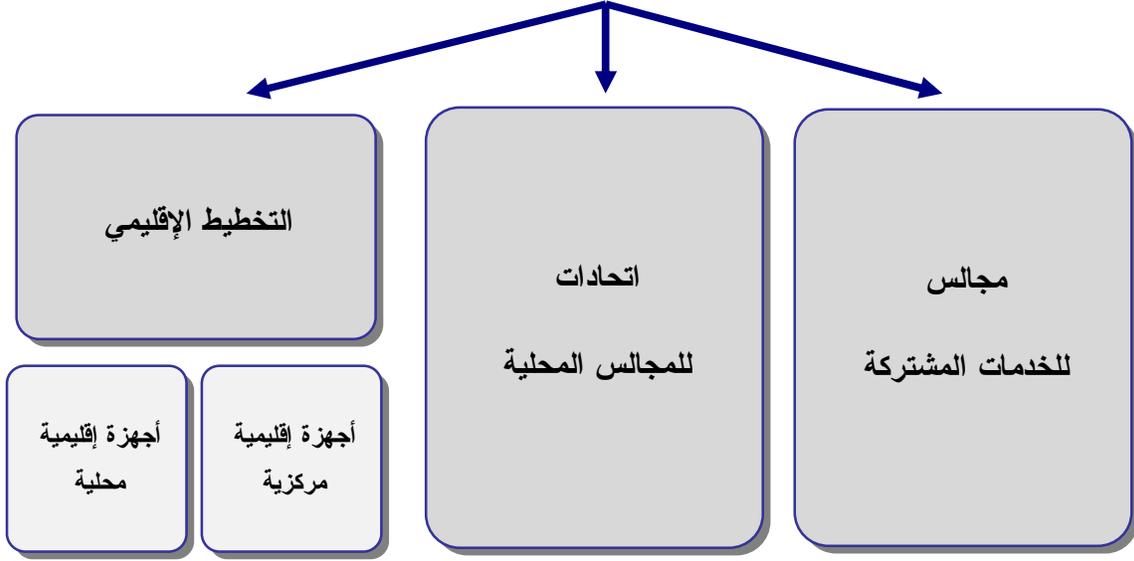
### أ- أجهزة إقليمية مركزية

وهي الأجهزة التي يتم إنشاؤها بناء على مبادأة من السلطة المركزية والتي تعهد إليها اختصاصات وسلطات كانت في الأصل لها، سواء عن طريق التفويض أو النقل، أو كلاهما معاً. أي أن هذه الأجهزة الإقليمية المركزية تمثل مستوى عدم تركيز الاختصاصات والسلطات تمهيداً لنقلها نهائياً إلي المستوى الجديد من السلطات المركزية المختصة. وأغلب هذه الأجهزة تنشأ لأغراض التخطيط الاقتصادي، مثل الأقاليم الاقتصادية في فرنسا.

### ب- أجهزة إقليمية محلية

وهي الأجهزة التي تنشأ بمبادأة من السلطات المحلية ذاتها بناء على ما استشعرته من حاجة إلى مثل هذا الجهاز نتيجة للممارسة الفعلية والعملية، بغية تحقيق مزيد من التعاون بينها يكفل لها كفاءة التخطيط، وكفاءة الاضطلاع بمسئولياتها وأعبائها المتزايدة على الوجه الأكمل. والدافع أساساً لإنشاء مثل هذه الأجهزة بدأ بفكرة تخطيط المدن أو التخطيط العمراني بالنسبة للمدن الكبرى والمناطق الحضرية الكبيرة. ولعل ما يميز هذه الأجهزة أنها مشكلة أساساً بطريق الانتخاب غير المباشر من السلطات المحلية المكونة لها، كما أنها تعتمد أساساً على تمويل السلطات المحلية لها.

## أشكال التعاون بين السلطات المحلية



## تحليل الوضع الراهن لمنظومة التقسيم الإداري

### تحليل المدخلات

من المعروف، أن اليمن تعاني من ظاهرة اختلال التوزيع السكاني حيث يعيش في 4 محافظات (صنعاء، تعز، الحديدة، إب) حوالي نصف السكان، بينما لا تتجاوز نسبة المحافظات الأقل سكانا (المهرة، الجوف، مأرب) 3% من السكان. كذلك، تعاني بلادنا من التباين الشديد في التوزيع النسبي للسكان جغرافياً بفعل العوامل الطبيعية والاقتصادية حيث يتوزع السكان بنسبة 26.5% في الحضر و 73.5% في الريف ضمن مساحة إجمالية تقرب من 460 ألف كم<sup>2</sup> وكثافة سكانية لا تتجاوز 40 نسمة/كم<sup>2</sup>، في تجمعات صغيرة ومتناثرة والتي لا تزيد عن 500 نسمة (أكثر من نصف السكان يعيشون في تجمعات صغيرة في الريف، بينما يعيش البقية في تجمعات ريفية كبيرة نسبياً، تتراوح من 100-1000 نسمة).

وقد أدى تشتت القرى والتجمعات السكنية في التضاريس الجبلية الوعرة إلى إعاقة وصول الخدمات إلى هذه التجمعات، بالإضافة إلى ارتفاع تكاليفها. كما أدى ضعف برامج التنمية المحلية الشاملة، وغياب خطط استخدامات الأراضي وتوطين السكان، إلى استمرار تدفق الهجرة غير المنظمة إلى المناطق الحضرية. ويعبر اتجاه الهجرة الداخلية عن التنمية غير المتوازنة التي ركزت على توزيع الموارد

لصالح المراكز الحضرية على حساب مناطق المجتمع المحلي، الأمر الذي ساهم في تعميق تفاوت مستوى التطور بين الحضر والريف.

ويتكون التقسيم الإداري الحالي للجمهورية اليمنية من 20 محافظة (مع العاصمة التي اعتبرت في قانون السلطة المحلية بمثابة محافظة يصبح إجمالي عدد المحافظات 21). وتقسّم المحافظات إلى (333) مديرية، والتي يتفرّع عنها (2200) عزلة وحي، فضلاً عن (36986) قرية و(91489) محلة وحارة. كما يبلغ عدد الدوائر المحلية (5620) دائرة محلية (مركز انتخابي).

والملاحظ أن التقسيم الإداري الحالي يعاني كثيراً من الاختلالات التي أثرت سلباً على أداء السلطة المحلية في مجال تقديم الخدمات المحلية، وكذلك ضعف مساهمتها في التنمية المحلية، والتي في مقدمتها:

### **عدم وجود قانون للتقسيم الإداري**

يعود التقسيم القائم حالياً إلى ما قبل تحقيق الوحدة بحيث أنه لم يشهد أي تغيير جوهري بسبب عملية الإصلاح التي تزامنت مع عملية تطبيق نظام السلطة المحلية. فعلى الرغم من أن قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية يحتويان على مواد تتحدث عن إمكانية إجراء تغييرات على التقسيم الإداري والجغرافي "وأن يتم ربط ذلك بالموقع والتركيبية السكانية والصلات والروابط بين المنطقة مع المناطق الأخرى"، إلا أن الملاحظ أنه لا يوجد قانون منظم للتقسيم الإداري، وما هو قائم من تقسيم إداري إنما يعتمد على عدد من القرارات التي تصب في إطار التقسيم الإداري الموروث، أو الاستجابة لمطالب اجتماعية آنية في كثير من الأحيان.

إن النصوص التشريعية على محدوديتها تنصرف إلى مستويين من المستويات المحلية هما على التوالي (المحافظة، المديرية)، وهو اتجاه جيد لتقليص الهيكل الحكومي المحلي، وهو ما يتفق مع المعايير الدولية الحديثة للامركزية والتخطيط للتنمية والتنظيم الإداري للتقليص من الهرم الإداري وإسناد "مسئوليات تقديم الخدمات إلى المستويات الإدارية القريبة من المستفيدين" وهو ما تتجه إليه عدد من الدول المتطورة إلى التقليص من الوحدات المحلية في مقابل منحها صلاحيات أكبر وأوسع.

### **تحليل العمليات**

رغم أن التقسيم الإداري الحالي يتميز بوجود مستويين فقط (محافظات ومديريات)، لأن من شأن ذلك تجنب هذه الوحدات التعقيدات الإدارية الروتينية والإدارية التي قد تنشئ مع زيادة عددها ومستوياتها، إلا أن التقسيم مع ذلك يعاني من كثير من الاختلالات التي أثرت سلباً على أداء السلطة المحلية في مجال تقديم

الخدمات المحلية، وكذلك ضعف مساهمتها في التنمية المحلية، والتي في مقدمتها:

أن عمليات الاستحداث والتعديل في التقسيم الإداري قد أوجدت مشكلات في الواقع تستدعي المراجعة والتصويب؛ كما أدت بعض عمليات التقسيم إلى شروخ وتصدعات في البنية الاجتماعية وشحة في الموارد أثرت على مستوى وحياة المواطنين في كثير من الوحدات الإدارية التي جرى فيها استحداث وتعديلات وكمثال على ذلك: تقسيم مديرية سقطرة إلى مديريتين وما نجم عنه من مشكلات اجتماعية واقتصادية أثرت على الموارد المحلية واحتياجات التنمية للسكان كما أثرت على التكوين الجغرافي والطبوغرافية للجزيرة والتوجهات لجعلها محمية بيئية.

## تحليل المخرجات

### مدى تطبيق الأسس التنموية للتقسيم الإداري

يعاني التقسيم الحالي من وجود تقسيمات إدارية غير مؤسسة على دراسات علمية لجملة من العوامل المحددة التي نص عليها القانون والتي تهدف إلى ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنمو الاقتصادي والأمن والسلام الاجتماعي. الأمر الذي أدى إلى تفتيت المدن الرئيسية التي تشكل وحدة جغرافية واحدة إلى عدة مديريات مع تداخل حدودها الإدارية (كما هو الحال في أمانة العاصمة صنعاء التي تتكون من 10 مديريات)، وتجزئة السلطة المحلية وكذلك تجزئة العملية التخطيطية، وارتفاع تكاليف الإدارة، وتحميل الموازنة العامة للدولة نفقات إضافية كان يمكن استغلالها لأغراض التنمية.

### التقسيمات الإدارية التي يحتويها التقسيم الإداري

يعاب على التقسيم الحالي كثرة التقسيمات الإدارية التي تضمنها، سواء على مستوى المحافظات أو على مستوى المديريات، بالإضافة إلى عدم وضوح الأسس التي بنيت عليها هذه التقسيمات. فعلى سبيل المثال، هناك تباين واضح من حيث عدد السكان في المحافظات والمديريات المختلفة كما هو موضح في الجدولين رقم (9) و (10) واللذان يوضحان ترتيب المحافظات والمديريات بحسب حجم السكان فيها، فالفرق كبير من حيث السكان بين أكبر محافظة (2,393,425) نسمة وأقل محافظة (88,595) نسمة، كما أن الفرق كبير من حيث السكان بين أكبر مديرية (311,203) نسمة وأقل مديرية (1,505) نسمة.

الجدول رقم (8)  
المحافظات من حيث عدد السكان

النسبة المئوية	عدد المحافظات	الفئة
4.8	1	أقل من 100000 نسمة
33.3	7	500000 _ 100000
26.6	5	1000000 _ 500001
16.3	4	1500000 _ 1000001
4.8	1	2000000 _ 1500001
14.3	3	2500000 _ 2000001
100.0	21	الإجمالي
أصغر المحافظات سكاناً: 88,595		أكبر المحافظات سكاناً: 2,393,425

الجدول رقم (9)  
المديريات من حيث عدد السكان

النسبة المئوية	عدد المديريات	الفئة
2.70%	9	أقل من 5000 نسمة
4.50%	15	10000 _ 5000 نسمة
10.51%	35	20000 _ 10001 نسمة
26.13%	87	40000 _ 20001 نسمة
20.12%	67	60000 _ 40001 نسمة
12.01%	40	80000 _ 60001 نسمة
6.01%	20	100000 _ 80001 نسمة
7.51%	25	120000 _ 100001 نسمة
1.80%	6	140000 _ 120001 نسمة
3.60%	12	60000 _ 140001 نسمة
2.40%	8	180000 _ 160001 نسمة
1.20%	4	200000 _ 180001 نسمة
1.50%	5	320000 _ 200001 نسمة
100	333	الإجمالي
أصغر المديريات سكاناً : 1,505 نسمة		أكبر المديريات سكاناً : 311,203 نسمة

## إطار رقم (2)

### ملاحظات على التقسيم الإداري في اليمن

يجب الاعتراف بأن المزيد من التقسيمات الإدارية لا يأتي بالمجان، فهناك ثمن تدفعه الحكومة وبالتالي المواطنين في حالة استحداث وتشغيل المزيد من التقسيمات الإدارية. ولا يعني بالضرورة أنه كلما زادت التقسيمات الإدارية فهذا يعني حكومة أفضل، فما لم يتم تجهيز المديرية الجديدة المستحدثة بموظفين حكوميين أكفاء يسخرون أنفسهم لخدمة المواطنين مع تزويدهم بجداول أعمال واضحة فإن الوضع سيزداد سوءاً بدلاً من أن يتحسن. وللدرد على هذه الحجة فإننا بحاجة إلى إدارة أفضل بدلاً من تقسيمات إدارية أكثر. البنية التحتية في اليمن - خاصة - الطرقات مع بنية تحتية متطورة في الاتصالات سيعطي الحكومة الدافع المطلوب للوصول إلى إدارة المواطنين بشكل أفضل مع تقسيم إداري أقل. ولتوضيح ما نريد الوصول إليه، سنقوم بضرب مثالين الأول - الصين: ذات المساحة الكبيرة والتعداد السكاني الذي يصل إلى (1,2) مليار مواطن- تدير تقديم الخدمات إلى المواطنين في 26 مقاطعة أو محافظة. والمثال الثاني - كندا - من أكبر المناطق الجغرافية في العالم- قادرة على إدارة مواطنيها البالغ عددهم 30 مليون نسمة بتقسيم إداري هو عشر مقاطعات أو محافظات فقط حيث تعد كيبيك المقاطعة الأكبر والتي تعتبر بمثابة خمسة أضعاف حجم فرنسا. ولذلك فالدول النامية والدول المتقدمة قادرة على إدارة مواطنيها بتقسيم إداري قليل لأنها ستستخدم بنيتها التحتية لتصل إلى المواطنين بصورة أفضل ولأنها ستعطي حقوق ضخمة على مستوى المدن.

المصدر: بوب بوس، الطريق إلى السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، تقرير أعد لوزارة الإدارة المحلية، 30 مايو 2001، ص 16

## التحليل الإستراتيجي للرقابة والمساءلة

### أهمية الرقابة والمساءلة في نظام الحكم المحلي

تعد الرقابة والمساءلة ركنا هاما من أركان قيام نظام الحكم المحلي، إذ لا يمكن أن يتصور لا من الناحية السياسية ولا من الناحية القانونية أن يعترف المشرع لوحدات الحكم المحلي بالشخصية المعنوية بما يترتب على ذلك من قيام وحدات إدارية عامة تشارك الدولة في ممارسة السلطة العامة دون أن يخول السلطة المركزية الرقابة على تلك الوحدات. الأمر الذي يعنى، أنه مهما بلغت درجة استقلال أجهزة الحكم المحلي في مباشرة ما يعهد إليها من صلاحيات مالية وإدارية واقتصادية، فإن هذا الاستقلال لا يجب أن يكون مطلقا وإلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيائها للتمزق والخطر.

وتسعى الرقابة والمساءلة، 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 من شأن وجود الرقابة المرنة تجنب أجهزة الحكم المحلي من إمكانية ظهور سخط شعبي يعيقها عن أداء دورها التنموي.

وتعد الرقابة والمساءلة، إذا أحسن استخدامها، ضمانا 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. في المقابل، تعد الرقابة، بصورها المختلفة، بمثابة ضمانة قانونية لمشروعية تصرفات وأفعال وحدات الحكم المحلي، التي تضطلع بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، مما يزيد من قدرة تلك الأجهزة على نيل الرضا والقبول من المواطنين.

كما أن الرقابة والمساءلة المستمرة لأعمال وأنشطة وحدات الحكم المحلي، تعتبر وسيلة فاعلة من شأنها اكتشاف نقاط الضعف والخلل في منظومة الحكم المحلي ومعالجتها أولا بأول بما يؤدي إلى تطوير المنظومة واستمرار عملها بكفاءة وفعالية لخدمة الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

## خلاصة التجارب الدولية على صعيد الرقابة والمساءلة

تختلف أنواع الرقابة والمساءلة وأساليبها باختلاف الدول، وباختلاف طبيعة نظامها السياسي والإداري، وباختلاف فلسفة الحكم التي تتبناها، وكذلك باختلاف المفاهيم السائدة حول نظام اللامركزية. ففي ظل النظم الديمقراطية العريقة، تتسم الرقابة، بصفة عامة، بالمرونة، وخصوصا في تلك الدول التي تأخذ بالاختصاص الحصري في توزيع الصلاحيات بين السلطتين المركزية والمحلية. في المقابل، نجد أن الرقابة في ظل الديمقراطيات الناشئة والتي يتميز نظامها الإداري بالروتين تتميز بالتعقيد والتطويل، وخصوصا في تلك الدول التي تتبنى الأسلوب العام في منح الصلاحيات حيث نجد أن المشرع في هذه الدول ينحو منح التشدد منعا لقيام وحدات الحكم المحلي بتجاوز صلاحياتها القانونية.

يضاف إلى ما سبق، أن الرقابة على وحدات الحكم المحلي تبدو أكثر وضوحا من حيث الشدة أو عدمها وفقا للأسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية. ففي الدول التي تأخذ بأسلوب الانتخاب المباشر لكافة أعضاء المجالس المحلية بما فيها رؤساء هذه المجالس ونوابهم، نجد أن الرقابة المركزية الخارجية تتجه نحو التشدد. في المقابل، نجد أن الدول التي تأخذ بأسلوب الجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء المجالس المحلية تجعل من الأعضاء المعينين من قبل السلطة المركزية (سواء من كانوا أعضاء بحكم وظائفهم أو تم تعيينهم من السلطة المركزية بصورة مباشرة) كمراقبين لها داخل المجالس بما يكفل نوعا من الرقابة للسلطة المركزية على أعمال أعضاء المجالس المحلية، فالموظف العضو في هذه الحالة يمارس صلاحيات مزدوجة داخل المجلس المحلي كونه ممثلا للإدارة المركزية من جهة، وكونه عضوا في ذلك المجلس من جهة ثانية حيث يحرص على القيام بأعمال المجلس وفقا للأصول القانونية المرعية من قبل السلطة المركزية.

والواقع، أن من يتتبع التطبيقات المختلفة للحكم المحلي على مستوى العالم يجد أن منحى الرقابة يسير باتجاه تصاعدي، بمعنى أنه يتزايد يوما بعد يوم كما وكيفا. وليس معنى ذلك، أن اختصاصات الهيئات المحلية قد تناقصت، بل على العكس نجد أن هذه الاختصاصات تنمو بصورة متزايدة في كثير من دول العالم، وأنها تواصل النمو تبعا لاتساع وظائف الدولة وتشعبها، ولكن الذي يحدث في الواقع أن الأجهزة المحلية تخضع لرقابة متزايدة من قبل السلطات المركزية لضمان عدم انحراف الهيئات المحلية عن الأهداف المرجوة منها، والتأكد من توفر العدالة والمساواة في تقديم الخدمات المحلية، ولضمان عدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية إلى أخرى على نطاق الوطن الواحد.

### تحليل المدخلات

تمارس الأجهزة التشريعية والقضائية والتنفيذية صوراً شتى من صور الرقابة على أجهزة السلطة المحلية. ويمكن بصورة عامة تقسيم منظومة الرقابة والمساءلة الموجهة نحو أجهزة السلطة المحلية إلى شقين: شق يتعلق بالمساءلة الخارجية التي تمارسها السلطتين التشريعية والقضائية، وشق آخر يتعلق بالرقابة الإدارية الداخلية التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية ضمن منظومة السلطة المحلية. وفيما يلي استعراضاً سريعاً لصور المساءلة الخارجية لأجهزة السلطة المحلية:

#### أولاً: المساءلة البرلمانية (السياسية)

وهي المساءلة أو الرقابة التي يمارسها مجلس النواب، باعتباره صاحب السلطة التشريعية العليا في البلاد، على المجالس المحلية بقصد التأكد من أنها تمارس اختصاصاتها التي أناط بها القانون القيام بها على خير وجه. ولتأدية واجباته الرقابية فيما يتعلق بالمجالس المحلية، يحق لمجلس النواب ممارسة السلطات والصلاحيات التالية:

- 1- زيادة أو تقليص المهام والوظائف الممنوحة للسلطة المحلية؛
- 2- الاستجواب وتوجيه الأسئلة للحكومة فيما يتعلق بالسلطة المحلية؛
- 3- تشكيل لجان لتقصي الحقائق حول ما يدور على صعيد السلطة المحلية؛
- 4- مناقشة الموازنة والخطة التنموية للسلطة المحلية؛
- 5- حضور أعضاء مجلس النواب لاجتماعات المجالس المحلية.

ومن الواضح، أن منظومة الرقابة البرلمانية تعاني في بعض الجوانب من فراغ قانوني يتمثل في غياب بعض الأطر القانونية والإجرائية الضرورية التي يمكن من خلالها تفعيل الدور الرقابي الذي يجب أن تقوم به السلطة التشريعية على أجهزة السلطة المحلية.

#### ثانياً: المساءلة القضائية

تعد المساءلة أو الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم من أهم صور المساءلة والرقابة على أجهزة السلطة المحلية والتي توفر الضمانات الحقيقية للمواطنين ضد تعسف تلك الأجهزة أو خروجها على القانون. وقد ضمن المشرع

حق المواطنين، جماعات وأفراداً، الطعن في القرارات التي تصدر عن أجهزة السلطة المحلية، وذلك كما حدث في الدعوى التي رفعتها الغرفة التجارية ضد الرسوم المحلية المفروضة على الرخص على المحلات التجارية من قبل مجلس الوزراء والتي وصلت إلى المحكمة العليا التي قامت بدورها بالحكم بعدم دستورية القرارات المشار إليها.

وتعاني السلطة القضائية في اليمن، كما هو الحال في السلطة التشريعية، من فراغ قانوني يتمثل في غياب بعض الأطر القانونية والإجرائية الضرورية التي يمكن من خلالها تفعيل أجهزة القضاء والمحاكم، التي لا تتضمن محاكم إدارية إلا على مستوى المحكمة العليا كشعبة من الشعب الموجودة في تشكيلتها.

### ثالثاً: الرقابة الإدارية

تنصرف الرقابة الإدارية إلى جميع أشكال الرقابة والمحاسبة التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية على جميع أجهزة السلطة المحلية، بالإضافة إلى الرقابة والمساءلة التي تقوم بها المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات على الوحدات الإدارية المحلية. وعلى هذا الأساس، يمكن أن تقسم الرقابة الإدارية إلى نوعين:

### الرقابة الإدارية الخارجية

تهدف الرقابة الخارجية التي تمارسها أجهزة السلطة المركزية على أجهزة السلطة المحلية إلى الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والإدارية، والتأكد من تأدية الأجهزة المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها، والتي تتخذ ثلاث صور رئيسية هي:

### أ. الرقابة على الأعضاء في أجهزة السلطة المحلية

ويتم هذا النوع من الرقابة من خلال استخدام السلطة المركزية للصلاحيات القانونية التالية:

- سلطة التعيين والترقية
- سلطة حل المجلس المحلي

### ب. الرقابة على قرارات أجهزة السلطة المحلية

ويتم هذا النوع من الرقابة من خلال مجلس الوزراء والوزارات المعنية، وفي مقدمتها وزارة الإدارة المحلية، والتي تنقسم بدورها إلى شقين:

القرارات ذات الطبيعة الخاصة: والتي تتطلب موافقة الأجهزة المركزية، وهي

حصراً:

- الخطط والموازنات السنوية؛
- فرض الرسوم ذات الطابع المحلي وعملية تحديد قيمتها؛
- المخططات العمرانية العامة؛
- التصرف بالممتلكات العامة عن طريق البيع أو الرهن في الوحدة الإدارية.

**القرارات الاعتيادية:** حيث تقوم وزارة الإدارة المحلية بالرقابة على القرارات الاعتيادية التي تصدر عن المجالس المحلية أثناء ممارستها لصلاحياتها المنصوص عليها في القانون.

### ج. الرقابة على الشئون المالية

وهي التي تتجسد في رقابة أجهزة السلطة المركزية على جوانب مختلفة من الشئون المالية المتعلقة بأجهزة السلطة المحلية والتي في مقدمتها مصادر التمويل وأبواب الإنفاق في الموازنات المحلية. وفي سياق الرقابة على الشئون المالية، تقوم أجهزة السلطة المركزية بالمهام والوظائف التالية:

- التصديق على الموازنات المحلية؛
- تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية؛
- منح الإعانات والدعم المالي؛
- تحديد النفقات التشغيلية للمجالس المحلية؛
- التفيتش المالي والإداري الذي يمارسه الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

### الرقابة الإدارية الداخلية

تنصرف الرقابة الداخلية إلى تلك السلطة الممنوحة قانوناً للمجالس المحلية لممارسة الرقابة والمساءلة للوحدات الإدارية العاملة ضمن نطاقها والتي تهدف إلى ضمان تادية تلك الوحدات المحلية للأهداف التي أنشئت من أجلها، وفي مقدمتها ضمان أداء الخدمات المحلية بالصورة التي يرغب فيها المواطنون في المحليات. ومن الطبيعي، أن تتحدد طبيعة الرقابة الإدارية الداخلية من خلال العلاقة القانونية القائمة بين أعضاء المجالس المحلية والوحدات الإدارية، حيث يتولى المجلس المحلي، بصورة عامة سواء على مستوى المحافظة أو المديرية، دراسة وإقرار مشروعات الخطط التنموية والأشرفاء على تنفيذها، كما يقوم بالتوجيه والأشرفاء والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية المحلية.

## تحليل العمليات

### أولاً: المساءلة البرلمانية

من المعروف، أن المساءلة البرلمانية (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، تتميز بضعف الأداء الرقابي لأعضاء السلطة التشريعية، وبضعف الأعراف والتقاليد العريقة في مجال احترام المؤسسات الدستورية. كما أن الرقابة البرلمانية 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 المساءلة البرلمانية نادراً ما تقوم بما هو مطلوب منها شعبياً ورسمياً بالشكل المناسب وفي الوقت المناسب.

### ثانياً: الرقابة القضائية

ليس هناك دوراً يذكر السلطة القضائية في مجال الفصل في النزاعات التي قد تنشأ بين السلطتين المركزية والمحلية، إذ تعد القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء في مثل هذه الحالات نافذة وغير قابلة للطعن. الأمر الذي يشكل نقطة ضعف كبيرة في منظومة السلطة المحلية في اليمن.

### ثالثاً: الرقابة الإدارية

يمكن القول بصورة عامة، أن منظومة الرقابة الإدارية الحالية التي تمارسها مختلف أجهزة السلطة المركزية، بمختلف صورها، على أجهزة السلطة المحلية تتميز بالسمات العامة التالية:

1. **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 تلائمه مع الأهداف والسياسات الوطنية.

2. 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 تعترى أداء أجهزة السلطة المحلية.
3. عدم الاهتمام بأراء المستفيدين من الخدمات: يلاحظ على الرقابة الحالية إغفالها لوسائل التعرف على آراء وتقييم المواطنين المستفيدين من الخدمات الحكومية المقدمة لهم، وفي مقدمتهم النساء وذي الاحتياجات الخاصة، بحيث تكشف عن مدى اقتصادية وكفاءة وفعالية إدارة وتقديم الخدمات وارتباطها بتحقيق الأهداف المرجوة منها.
4. ضعف الاهتمام بالمهنية والتخصص: هناك عدد لا يستهان به من الموظفين الذي لا يمتلكون الكفاءة والخبرة اللازمة للقيام بمهام الرقابة الإدارية يقومون فعلا بتأدية هذه المهمة الفنية، مما يفقد عملية الرقابة الإدارية كثيرا من أهدافها، وخصوصا على صعيد الرقابة على مسار التنمية المحلية والدور الذي يجب أن تلعبه السلطة المحلية في هذا المجال.
5. الجمود وعدم المرونة: 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 تعترى أداء أجهزة السلطة المحلية.
6. تعدد جهات الرقابة: تعدد جهات الرقابة قد يؤدي 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 طائل.

## تحليل المخرجات

### أولا: الرقابة على أداء أجهزة السلطة المحلية

أظهرت التجربة أن عملية قياس أداء الجهاز الإداري على المستويين المركزي والمحلي تمثل أحد العقبات الكبرى في طريق الجهود الهادفة إلى رفع مستوى عملية الرقابة الإدارية على أجهزة السلطة المحلية على اعتبار أن هذه العملية تكتنفها الكثير من الصعوبة والتعقيد، والتي يمكن تناول أبرزها على النحو التالي:

## 1 - إغفال قياس آثار ونتائج العملية الإدارية

يظهر التحليل، أن عملية قياس أداء أجهزة السلطة المحلية تتمحور -في كثير من الأحيان- حول مسألة التعرف على عدد أو كمية مخرجات الجهاز الإداري المعنى، بمعنى قياس مخرجات العملية الإدارية وليس النتائج التي يمكن أن تتمخض عنها في الواقع، أي على صعيد رضا أو حاجة المواطنين للخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية المختلفة على المستويين المركزي والمحلي، أو على صعيد النتائج التي تتحقق أو لا تتحقق على صعيد التنمية المحلية.

## 2 - عدم الاهتمام بقياس الكفاءة والفاعلية

يظهر التحليل، أن عملية قياس أداء أجهزة السلطة المحلية تغفل في أحيان كثيرة، إن لم نقل في كل الأحيان، الاهتمام بمقاييس الكفاءة والفاعلية، والتي تعتبر محددات أساسية في هذه العملية. ولاشك، أن مقاييس الكفاءة والفاعلية هما من المؤشرات الرئيسية التي يجب أن تسعى الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية إلى الأخذ بهما في كل ما تقوم به من أنشطة وخدمات لصالح جمهورها من المواطنين في جميع أرجاء الوطن.

### ثانياً: الرقابة على أداء قيادات السلطة المحلية

من الملاحظ، أن منظومة السلطة المحلية تفتقر إلى وجود معايير موضوعية يتم على أساسها تقييم أداء قيادات السلطة المحلية (المنتخبين والمعينين) بحيث يسهل قياسها من قبل أجهزة السلطة المركزية بناء على معايير واضحة وموضوعية مثل:

- القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة؛
  - أسلوب التعامل مع المواطنين، بما في ذلك الأخذ بوجهة نظر الرأي العام عن أداء وفعالية القيادات المحلية؛
  - مدى وكيفية التصرف في الأزمات المفاجئة.
- ويترتب على غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات المحلية، ومن ثم مدى استفادة المواطنين في المحليات من هذه القيادات، وكذلك عدم معرفة أسباب فشل بعض القيادات أو نجاح بعضها الآخر، ومن ثم إمكانية استبعاد القيادات الفاشلة بصورة موضوعية.

### ثالثاً: الرقابة على سير عملية التنمية المحلية ومخرجاتها

يظهر التحليل، أن التنمية المحلية في حد ذاتها لا يتم طرحها بشكل مناسب خلال عملية اتخاذ القرار الخاص بمسار التنمية المحلية، إذ لا يوجد رابط بين ما يتم التفكير فيه أو التخطيط له ضمن الخطط المحلية والوطنية والمدخلات الحقيقية للسلطات المحلية. ويظهر غياب التفكير في عملية التنمية الوطنية والمحلية بهذا المنظور أيضاً من خلال عدم وجود أنظمة واضحة للرقابة والإشراف على مسار التنمية المحلية تعتمد على مؤشرات نوعية نابعة من المحليات.<sup>9</sup> ويلاحظ، أن التقرير السنوي التي تقدمه وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر السنوي للمجالس المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس المحلية يتضمن بصورة عامة ما تم تنفيذه من خطط التنمية والمعوقات التي تواجه المجالس المحلية والوحدات الإدارية، إلا أنه لا يلبي المتطلبات الأساسية للقيام بعملية الرقابة والإشراف على مسار التنمية المحلية بصورة فعالة على اعتبار أن التقرير المذكور يتسم بما يلي:

أولاً: التركيز على التقييم الكمي لإنجازات السلطة المحلية، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات. بمعنى أن التقرير لا يوضح بصورة كافية ما إذا كانت الإدارة المحلية قد استطاعت أن تحقق إنجازاتها على صعيد التنمية المحلية في إطار الإمكانيات والموارد المالية المرصودة أم لا؟ وهل استطاعت أن تلبى هذه الإنجازات احتياجات مجتمعاتها المحلية أم لا؟

ثانياً: التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة للوحدات المحلية من إجمالي النفقات العامة، في حين أن الإنفاق لا يعكس بالضرورة تلبية احتياجات المواطنين في المحليات والاستفادة المطلوبة منه، فضلاً عن احتمال عدم توفر الكفاءة في صرف تلك النفقات.

ثالثاً: التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس محلي، وكذلك عدد اجتماعات اللجان الإدارية الدائمة، في حين أن ذلك لا يعكس فعالية المجلس على صعيد التعبير عن طموحات ومتطلبات المجتمع المحلي ومشاكله ومدى إسهام هذه الجلسات في حل مشاكل المواطنين بصورة ناجعة.

رابعاً: تجاهل دور المجالس المحلية في حل قضايا أساسية تواجه المجتمعات المحلية مثل البطالة، وتنظيم الأسرة ومحو الأمية، والحفاظ على الأراضي الزراعية، والنظافة، والتلوث.... الخ.

<sup>9</sup> احتياجات ومتطلبات المجتمع غالباً ما يتم جمعها كلها على أساس غير معتمد على التخطيط المسبق، حيث تجمع الطلبات من غير الأخذ بعين الاعتبار ضرورة التأكد من مطابقة ذلك مع مبدأ تحقيق رؤية تنموية مشتركة للوحدة الإدارية ككل. وتشير هذه القضية أيضاً إلى وجود خلل في هذه العملية ينجم في النهاية عن ضعف في القدرات التنظيمية للسلطات المحلية ذاتها.

## التحليل الإستراتيجي للمشاركة المجتمعية

### أهمية المشاركة المجتمعية في نظام الحكم المحلي

تعد المشاركة المجتمعية من أهم الآليات والوسائل التي تمكن من رفع مستوى المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي، ومن ثم تسهيل عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي. إن مشاركة أعضاء المجتمع المحلي من مختلف الفئات رجالاً ونساءً في دراسة وتحليل ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الحالية وتحديد معوقات التنمية في مناطقهم وأولويات احتياجاتهم، والمشاركة في التخطيط والتنفيذ والرقابة والتقييم للأنشطة التنموية من خلال تكوينات وأطر مجتمعية تتجمع فيها الموارد والخبرات المتوفرة محلياً لاغنى عنها في تنمية المجتمعات المحلية جنباً إلى جنب مع السلطات المحلية، كما أن المشاركة المجتمعية تعد من أهم الآليات والوسائل التي تضمن عناصر الاستدامة والتمكين.

ومن المعروف، أن المشاركة المجتمعية ذات علاقة وثيقة بتملك أعضاء المجتمع المحلي للمشاريع والتدخلات التنموية على الصعيد المحلي، وتقوي من شعورهم بتملك المشاريع التنموية وبالتالي ضمان تفاعل أفراد المجتمع في جميع مراحل المشروع بما في ذلك التشغيل والصيانة. يضاف إلى ذلك، أن المشاركة المجتمعية ذات علاقة وثيقة بالتمكين والاعتماد على الذات، على اعتبار أن حق المجتمع المحلي في تأطير أفرادها في أطر مجتمعية كالجمعيات أو اللجان التنموية وحصولها على التدريب والتأهيل وإعطائها فرصة المشاركة في التخطيط واكتشاف الموارد والخبرات المحلية ودمجها مع الموارد والخبرات المتاحة، من شأنه تحقيق عملية التمكين والاعتماد على الذات.

كذلك، تعد المشاركة المجتمعية ذات علاقة وثيقة بالاستدامة، كونها أحد الشروط الموضوعية لتحقيق التنمية المحلية؛ والتي لا تتحقق إلا عندما تشمل إشراك المجتمعات المحلية وتضمين الموارد والخبرات المحلية واستثمارها الاستثمار الأمثل، وعندما تضمن المشاركة المجتمعية توافق المشاريع والتدخلات التنموية مع قاعدة الموارد الطبيعية والبيئية المحلية وبالتالي ضمان عدم تدهورها أو نضوبها، وعندما تضمن مشاركة المجتمع تمثيل مختلف الفئات رجالاً ونساءً في تحديد أولويات الاحتياجات وبالتالي ضمان العدالة الاجتماعية بتوزيع مخرجات التنمية على مختلف هذه الفئات.

## خلاصة التجارب التاريخية المحلية على صعيد المشاركة المجتمعية

تميز اليمنيون منذ القدم بالعمل الطوعي الجماعي المنظم عند تنفيذ الكثير من الأنشطة والأعمال، سواءً تلك الأعمال التي تعود بالنفع والفائدة على المجتمع ككل، أو تلك التي تنفذ من قبل مجموعة من الأفراد بهدف مساعدة شخص أو أسرة في حالة عوز أو تعرض لكارثة طبيعية في مواسم معينة. ولهذا الغرض، قام قدماء اليمنيون بتطوير أعراف ونظم وقيم لتنظيم تلك الأعمال والأنشطة باعتبارها موارد وأرصدة ذات قيمة مادية ومعنوية، يتم تبادلها وتدويرها بين الأفراد والأسر من موسم إلى آخر حيث أطلقوا عليها أسماء مختلفة: "كاجايش"، "العانة" و"الضعة" وغيرها.

ولو نظرنا إلى طبيعة هذه الأعمال والأنشطة لوجدنا أنها تمثل نوعاً من الموارد، فقد تكون على شكل جهد بشري، وقد تكون مبالغ مالية (رغد، غرم، تبرع)، أو قد تكون تسخيروا لحيوانات لتنفيذ أعمال مجهدة (أثوار، حمير أو جمال)، أو قد تكون في شكل مواد خام (كالأحجار، والطين، والماء..الخ)، كما قد تكون عبارة عن طعام أو شراب يقدم من قبل الأسر (كل يوم تتكفل به أسرة من الأسر) للعمال المتطوعين. وعلى الرغم من أن هذه الموارد قد تكون شحيحة ونادرة إلا أن الأعراف والقيم الاجتماعية المتوارثة قد ساعدت في استغلالها والاستفادة منها بشكل أمثل ومستدام، كما أنها قد ساهمت في تنمية الاعتماد على الذات لدى المجتمعات الريفية.

أما الجزء الآخر من هذه التقاليد التنموية الايجابية فيتمثل في الموروث المحلي من الأعراف التي يتمسك بها المجتمع للحفاظ على موارده وممتلكاته المحلية، أو ينظم بها أسلوب حياته وتعاملاته الداخلية أو مع الآخرين، وهذا ما يمثل أحد أهم آليات الاستدامة (استخدام الموروث للحفاظ على الموارد المحلية)، ومن الأمثلة على ذلك: المدونات والاتفاقيات التي يتم إجراؤها بين أعضاء المجتمع لتنظيم ادوار استخدام مياه الغيول والبرك العامة والتي هي بمثابة نظام ري متكامل. هذه الاتفاقيات أو "المراقيم، أو القرع" أو المدونات تتضمن آليات متكاملة تنظم استخدام الموارد المحلية والحفاظ عليها من حيث أسلوب ووقت استخدام المورد وعقوبة المخالفين وأساليب الصيانة والحفاظ على المورد.

## خلاصة التجارب العالمية والمحلية المعاصرة على صعيد المشاركة المجتمعية

بدأ الاهتمام الدولي بمنهجية المشاركة المجتمعية يأخذ منحى جدياً في التنمية منذ بداية السبعينات من القرن الماضي من قبل الكثير من الدول ومن المنظمات الدولية العاملة على صعيد التنمية على المستوى الدولي. هذا الاهتمام كان مرده في البداية فشل الكثير من المشاريع والتدخلات التنموية التي كان يتم التخطيط لها من المركز أو من أعلى دون الرجوع إلى المجتمع المحلي. وقد وجهت لتلك الاستراتيجيات العديد من الانتقادات ومن أهمها أن المخرجات والفوائد التنموية تركزت في أيدي القليل من أعضاء المجتمع، خصوصاً أولئك القادرون على الضغط والتأثير على سير البرامج والسياسات التنموية وجعلها تصب في الاتجاه الذي يخدم مصالحهم. كما أن مثل هذه الاستراتيجيات عملت على تنمية الشعور بالسلبية وعدم الاعتماد على الذات لدى المجتمعات المحلية. بالإضافة إلى أن هذه الاستراتيجيات الفوقية ربطت مفهوم التنمية بتوفير مشاريع البنى التحتية دون التركيز على بناء القدرات والمهارات وتوظيف الموارد والإمكانات والخبرات المحلية.

وفي ظل هذه الانتقادات، تم خلال العقد الأخير من القرن الماضي توجيه الاهتمام إلى آليات المشاركة المجتمعية وتطويرها لتتناسب مع التوجهات التنموية الجديدة نحو تفعيل المجتمعات المحلية وتمكينها من بناء وتقوية الأطر والتجمعات المحلية للعب دور تنموي فاعل، واستغلال الموارد والخبرات والفرص المتوفرة محلياً لإحداث تنمية محلية مستدامة ومنخفضة الكلفة، وترك أثر تعليمي لدى هذه المجتمعات وممثليهم في التجمعات والأطر المحلية بهدف الوصول للاعتماد على الذات والاستدامة.

وعلى الصعيد المحلي، تم تبني العديد من التجارب الدولية الخاصة بمنهجيات وآليات المشاركة المجتمعية والتي بدأت باستخدام آلية التقييم الريفي السريع (Rural Rapid Appraisal (RRA وذلك في نهاية الثمانينات من القرن الماضي من قبل الهيئات والمشاريع والبرامج الممولة خارجياً في تحديد أولويات الاحتياجات المحلية من المشاريع والخدمات للمجتمعات المستهدفة. وفي منتصف التسعينات تطورت هذه الآلية تحت مسمى (التقييم السريع بالمشاركة (PRA من قبل هيئات ومشاريع الزراعة الممولة دولياً مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية، مشروع دعم الإدارة في القطاع الزراعي (1994-2000م) الممول من قبل البنك الدولي، وكذلك مكون الإرشاد والتدريب التابع لقطاع الإرشاد في الهيئة العامة للبحوث الزراعية والممول من قبل الحكومة الهولندية (1993-2001م)، ومشروع المساقط المائية الممول من قبل منظمة الأغذية والزراعة، والوحدة التنفيذية لمشاريع المياه والصرف الصحي في المناطق الريفية.

وخلال الفترة من 2000 إلى 2002م تم تطوير منهجية PRA لتصبح أداة التعلم والعمل بالمشاركة (PLA) Participatory Learning and Action) والتي تعتبر تطويراً لآلية التقييم السريع بالمشاركة حيث يشترك المجتمع مع الفرق المساندة<sup>(10)</sup> في عملية تعلم ثنائية الاتجاه بهدف تمكين المجتمع من إنتاج خطته واكتشاف وتوظيف موارده المحلية في الاتجاه المرغوب. وخلال عام 2006م، بلور الصندوق الاجتماعي أفكاراً إبتكارية أخذت منهجية PLA إلى أفق جديدة تم من خلالها تطوير نموذج يجعل مهمة تكامل جميع أطراف هيكلية المنظومة المحلية ممكناً، ومن ذلك تفعيل وتمكين المجتمعات المحلية، وتقوية قدرات السلطات المحلية على مستوى المديرية في آليات التخطيط التنموي بمشاركة المجتمع من خلال برنامج رائد تحت مسمى (برنامج التمكين من أجل التنمية المحلية المستدامة).

### المشاركة المجتمعية في التدخلات التنموية للصندوق الاجتماعي للتنمية

تمكن الصندوق الاجتماعي للتنمية من تحقيق قيمة مضافة نوعية على صعيد تفعيل المشاركة المجتمعية وذلك من خلال تبنيه لمنهجية المشاركة المجتمعية في التدخلات التي يقوم بها. لقد تجسدت نجاحات الجهود التي قام بها الصندوق من خلال القدرة على حشد وإضافة موارد محلية من المجتمع المحلي، كما تجسدت أيضاً من خلال تنمية الشعور بتملك المشاريع التنموية من قبل المستفيدين الذين أصبحوا مساهمين بصورة مباشرة، الأمر الذي يساعد على استدامة تلك المشاريع. وللتدليل على الأهمية التي تحتلها المشاركة الشعبية، نذكر أن عدد لجان المستفيدين قد بلغت حتى الآن حوالي 4,207 لجنة (بعدد المشاريع الإنشائية في مجالات التعليم والمياه والبيئة والطرق الريفية والصحة والموروث الثقافي). يذكر أن هذه اللجان التي تقوم بتمثيل المجتمع المحلي يتم تشكيلها من المجتمع المستفيد – وذلك بعد أن يتم تحديد أولويات الاحتياج باستخدام آليات المشاركة المجتمعية. ولزيادة كفاءة تلك اللجان، يقوم الصندوق بتدريبها للقيام بإدارة وحشد المساهمات العينية المتوفرة لدى المجتمع، وكذلك للقيام بالرقابة والمتابعة لتنفيذ المشاريع في جميع مراحلها. وفي مستوى أعلى من المشاركة المجتمعية، يقوم الصندوق بتنفيذ نماذج ميدانية معمقة بالشراكة مع السلطة المحلية بهدف تطوير آليات تسعى إلى تمكين السلطات المحلية من القيام بدورها التنموي المناط بها في القانون، وكذا لتمكين المجتمعات المحلية وتنظيمها وإعطاءها الدور الأساسي في اكتشاف مواردها وتحديد أولويات احتياجاتها ومن ثم ربطها مع السلطات المحلية.

المصدر: قاعدة بيانات الصندوق الاجتماعي للتنمية 2008-3-27

<sup>10</sup> فرق عمل ميدانية مدربة على منهجية المشاركة المجتمعية تتكون من أعضاء المجلس المحلي وبعض مختصين من المكاتب التنفيذية.

## تحليل الوضع الراهن لمنظومة المشاركة المجتمعية

### تحليل المدخلات

احتلت المشاركة المجتمعية مكانة خاصة في الدستور الذي أكد على أهمية مساهمة المجتمع في توفير التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية (المادة 32). كذلك أبرز الدستور المسؤولية المشتركة للدولة والمجتمع في حماية وصيانة الآثار والمحافظة على البيئة (المادتان 34 و 35).

وقد جاء قانون السلطة المحلية منسجماً مع الدستور في التأكيد على قيام نظام السلطة المحلية على أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة (المادة 4). ولتجسيد ذلك على أرض الواقع فقد نص القانون على جواز تخصيص 20% من الموارد المحلية (باستثناء الدعم المركزي) لأغراض المساهمة في تمويل المشاريع التنموية والخدمات القائمة على أساس المبادرات الذاتية والتعاونية. كما أوجب القانون على عضو المجلس المحلي التواصل مع ناخبيه لمعرفة متطلباتهم وتبنيها في خطط السلطة المحلية من جهة، وتوضيح قرارات وتوجهات السلطة المحلية للمجتمع من جهة ثانية.

وقد أفردت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية باباً كاملاً تناول المشاركة الشعبية في التنمية المحلية، تكون هذا الباب من فصلين: الأول يعنى بالمبادرات الذاتية والتعاونية، والثاني يعنى بإدارة وتسيير المشاريع الخدمية من قبل المجتمع.

### تحليل العمليات

أعطت العديد من الهيئات والمؤسسات المحلية اهتماماً متفاوتاً للمشاركة المجتمعية، حيث نجد أن بعض هذه المؤسسات تهتم بالمشاركة المجتمعية كوسيلة لإنجاح مشاريعها وتدخلاتها التنموية، في المقابل نجد أن البعض الآخر يهتم بالمشاركة المجتمعية كغاية لتمكين المجتمعات المحلية والوصول بها إلى المشاركة الفعلية في إدارة جميع شئونها، إضافة إلى كونها وسيلة لإنجاح التدخلات التنموية وتحقيق تملكها من قبل المواطنين. وفي كل الحالات، نجد أن هذا المفهوم بدأ يترسخ كثقافة تنموية لدى الكثير من الجهات، حتى أن بعض الوزارات بدأت تنشئ أطراً ضمن هيكلياتها تعنى بالمشاركة المجتمعية (كما هو الحال في وزارة التربية والتعليم التي أنشأت كياناً إدارياً في الوزارة يهتم بالمشاركة المجتمعية).

أما فيما يتعلق بالتكوينات والأطر المجتمعية المستخدمة من قبل الجهات والمشاريع التنموية، فهناك العديد من التجارب والآليات التي تم تبنيها، منها ما ينتهي بمجرد انتهاء تنفيذ المشروع أو التدخل، ومنها ما يستمر ويساعد على استدامة التدخل. فمثلاً، نجد أن المشاريع في قطاع التعليم والصحة تحاول بصورة عامة أن تستخدم الأطر المجتمعية الموجودة، أو تلك التي حددها القانون مثل مجالس الآباء ومجالس الأمهات ولجان المرافق الصحية. وهناك بعض الجهات -مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية - تترك القرار بيد المجتمعات المحلية لانتخاب لجان ومجموعات مجتمعية وبشكل شفاف وديمقراطي. في المقابل، هناك جهات أخرى - كالوحدة التنفيذية لمشاريع المياه والصرف الصحي في المناطق الريفية- تشترط تشكيل جمعيات تنموية رسمية مسجلة بوزارة الشؤون الاجتماعية بسبب أن مشاريع المياه الممكنة هي من المشاريع الإيرادية والتي تتطلب فتح حسابات بنكية.

وقد أظهر التحليل، أن تلك التكوينات المجتمعية بعد تشكيلها وتدريبها للمشاركة في تنفيذ مشاريع وتدخلات تنموية قد لعبت دوراً مهماً في تعزيز مشاركة المجتمع في المساهمة العينية في مكونات المشروع وتشغيله وصيانته. ومن الأمثلة على تلك التكوينات- لجان المستفيدين - أو لجان الصيانة والتشغيل - أو لجان التعاقدات المجتمعية التي توكل لها مهام تطوير عقود عمل مع المقاولين ومقدمي الخدمات المحليين وإدارة أموال المشروع بشفافية وفاعلية وكفاءة عالية. أما في برنامج التدخل المتكامل لدى الصندوق الاجتماعي للتنمية، وبسبب أن التدخل يشمل أكثر من قطاع تنموي، فإنه يتم تشكيل لجان تنموية موسعة تشمل لجنة أساسية ولجان فرعية بناءً على نوع التدخلات (لجنة صحية، لجنة تعليمية، لجنة الزراعة...إلخ). ويجري الآن تحويل بعض هذه اللجان التنموية إلى جمعيات تنموية.

## **تحليل المخرجات**

### **أولاً: القدرة على اكتشاف واستغلال إمكانات المجتمعات المحلية**

من الواضح، أن هناك ضعفاً في قدرة أجهزة السلطة المحلية على القيام بمهام اكتشاف الموارد والإمكانات والخبرات المتوفرة في المجتمعات المحلية والقدرة على استغلالها بالشكل الأمثل الذي من شأنه إحداث تنمية محلية متوازنة ومستدامة. وعلى الرغم من أن قانون السلطة المحلية قد أعطى الكثير من الصلاحيات لعضو المجلس المحلي المنتخب كممثل عن المجتمع، إلا أن هناك الكثير من المعوقات التي تحول دون تحقيق مشاركة مجتمعية فاعلة. وتتمثل أولى هذه المعوقات في صعوبة تحقيق المشاركة المجتمعية في ظل مستوى التمثيل الحالي للمجتمع، فالناظر إلى مسيرة السلطة المحلية خلال الفترة الماضية -على ما فيها من إيجابيات كثيرة- يجد أن هناك صعوبة في تغطية النطاق الجغرافي

الذي يمثله عضو المجلس المحلي، سيما في ظل التشتت الجغرافي الكبير الذي يجعل من الصعب على عضو المجلس المحلي أن يقوم بتأدية مهامه الحالية فضلاً عن أن يحدث مشاركة مجتمعية فاعلة.

الأمر الذي يشير إلى وجود فجوة في الربط بين الجهود التنموية للسلطة المحلية وبين الاحتياجات الحقيقية للمجتمعات المحلية، والتي تتضح معالمها في الآتي:

1. الاقتصار في كثير من الحالات على صعيد تحديد الاحتياجات التنموية على أعضاء المجالس المحلية وعدم إشراك المجتمعات المحلية التي يجب أن تكون رديفاً شعبياً لأجهزة السلطة المحلية في تحقيق التنمية المحلية.
2. ضعف آليات تمكين أفراد المجتمع من المشاركة الفعالة في عملية التخطيط واتخاذ القرارات الخاصة بتحديد أولويات المجتمع المحلي، وتقييم الأوضاع المحلية والتعبير عنها ومناقشتها ضمن الأطر الرسمية. والملاحظ، أن العاملين في أجهزة السلطة المحلية عادة ما ينظرون إلى المواطنين باعتبارهم مصدراً للمعلومات فحسب بحيث تتم عمليات التخطيط واتخاذ القرارات في مراكز المديرية والمحافظات بعيداً عن الواقع وبدون مشاركة مجتمعية حقيقية في كثير من الحالات.
3. ضعف الثقة بين السلطة المحلية والمجتمع المحلي نتيجة لضعف التواصل، وندرة الزيارات الميدانية والالتقاء مع المواطنين من قبل أعضاء المجالس المحلية.
4. ضعف روح المبادرة لدى المجتمعات المحلية، وانتظار التدخل من قبل الأجهزة الحكومية حتى في أبسط الأشياء.
5. ضعف تفاعل المجتمع مع التدخلات التنموية واعتبارها مشاريع مملوكة للدولة وبالتالي تعرضها للإهمال وعدم الصيانة لعدم شعور المجتمع بتملكها.

#### ثانياً: الرقابة والمساءلة الشعبية

من الواضح، أن الرقابة والمساءلة الشعبية لا تؤدي دورها المنشود في التأثير على أداء السلطة المحلية في اتجاه تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها، أو في جعل أجهزة السلطة المحلية تعمل وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي. وإذا ما نظرنا إلى الانتخابات المحلية، على سبيل المثال، لوجدنا أن هذه العملية الديمقراطية في كثير من الحالات، وخصوصاً في الريف الذي يضم 75% من السكان، قد أفرزت بعض القيادات في المجالس المحلية التي ليس لها دراية كافية بأساليب الإدارة والتخطيط. الأمر الذي يضعف من قدرة ودور أعضاء المجالس المحلية في تمثيل مصالح المواطنين الذين قاموا بانتخابهم، إذ أن قدرة هؤلاء الأعضاء على فهم أساليب الإشراف والرقابة على عملية إعداد وتنفيذ الخطط المحلية ليست كافية بالصورة التي تمكنهم من التأثير على مسار التنمية المحلية.

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. والنتيجة أن أشد الناس حاجة إلى خدمات السلطات المحلية، هم أقل الناس تعبيراً عن رغباتهم واحتياجاتهم، وآرائهم ومطالبهم.

ولا شك أن الآليات والتكوينات المجتمعية المساندة والمؤهلة التي من خلالها يمكن أن تتحقق الرقابة الشعبية ما زالت محدودة، وإن وجد بعضها فهي لا تزال ضعيفة وغير موجهة للقيام بهذا الدور، ذلك أن الرقابة الشعبية لا يمكن تحقيقها فقط من خلال الأفراد وإنما يتحقق الجزء الأكبر منها من خلال تنظيمات المجتمع المحلي المهمة بالتنمية والتي ترتبط مؤسسياً مع السلطات المحلية. ويمكن القول بأن تلك التكوينات المجتمعية تعاني من جوانب ضعف كثيرة، والتي من أبرزها:

أولاً: أنها لا تتصف بطابع الاستدامة، مما يحد من قدرتها على القيام بمهمة الرقابة الشعبية، لاسيما أن أغلبها نشأت لأغراض خاصة بتنفيذ مشاريع أو تدخلات معينة وتنتهي عملية المتابعة والاهتمام بهذه التكوينات بمجرد انتهاء المشروع أو التدخل المعين.

ثانياً: أنها لم تتشكل بصورة مؤسسية تؤهلها للقيام بالرقابة الشعبية وتمثيل مختلف شرائح المجتمع في نطاقها الجغرافي، كما أن بعضها نشأ لأغراض غير تنموية.

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، فهمها 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 والمسئولين 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 حلولاً عملية لما يجب أن تقوم به أجهزة السلطة المحلية على صعيد التنمية المحلية.

## القضايا الحرجة

### (الفجوات الرئيسية) في اللامركزية (السلطة المحلية)

#### على صعيد المهام والوظائف

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- غياب منهجية واضحة لنقل المهام والوظائف</li> <li>- الالتفاف في بعض الأحيان على مهام السلطة المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- محدودية جهود الموائمة للتشريعات في ضوء قانون السلطة المحلية</li> <li>- ضعف جهود تحديد المواصفات والمعايير وتكلفة الخدمات العامة وإتباع طرق مختلفة لتقدير التكلفة</li> <li>- ضعف الربط بين الجهود التنموية للسلطة المحلية وبين الاحتياجات الحقيقية للمجتمع المحلي</li> <li>- ضعف الربط بين الخطط والاستراتيجيات الوطنية وإمكانية تنفيذها على الواقع</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- التعارض في البنية القانونية للمهام للوظائف</li> <li>- التعارض بين المنظومة القانونية للسلطة المحلية والقوانين الأخرى</li> <li>- عدم وضوح المهام والوظائف الخاصة بتقديم الخدمات العامة.</li> </ul>

#### على صعيد القدرات البشرية

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف القدرة على: <ul style="list-style-type: none"> <li>- تعديل القوانين والسياسات</li> <li>- إعداد وتنفيذ الخطط الوطنية</li> <li>- تحديد المواصفات والمعايير لتقديم الخدمات</li> <li>- تقديم الدعم والمساندة لأجهزة السلطة المحلية</li> <li>- الرقابة والتقييم والمساءلة</li> <li>- إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية</li> <li>- اكتشاف وتوظيف إمكانات المجتمع المحلي</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف عملية التخطيط للموارد البشرية</li> <li>- ضعف عملية الرقابة على تنفيذ سياسات التوظيف على المستوى المحلي</li> <li>- صعوبة اجتذاب الكوادر المؤهلة للعمل في المحليات</li> <li>- ضعف عمليات التوعية والتدريب والتأهيل</li> <li>- ضعف عمليات تقييم الأداء الوظيفي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم مواكبة منظومة القوانين وسياسات إدارة الموارد البشرية للتطورات على صعيد تعزيز اللامركزية والانتقال إلى نظام الحكم المحلي</li> </ul>

#### على صعيد المالية المحلية

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم تناسب الموارد مع المهام والوظائف</li> <li>- ضعف المرونة في إدارة الموازنة المحلية</li> <li>- عدم كفاية الدعم المركزي لاحتياجات التنمية المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف القدرة على الإدارة المالية للسلطة المحلية</li> <li>- ضعف عملية تحصيل موارد السلطة المحلية</li> <li>- ضعف عملية تطبيق معايير توزيع الدعم المركزي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم مواكبة منظومة القوانين والسياسات المالية للتطورات على صعيد تعزيز اللامركزية والانتقال إلى منظومة الحكم المحلي</li> </ul>

### على صعيد الهياكل التنظيمية

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- افتقار الهياكل التنظيمية إلى التكامل والوضوح</li> <li>- عدم توزيع المهام والوظائف على الهياكل التنظيمية لأجهزة السلطة المحلية بصورة شاملة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ميل الهياكل المحلية للتضخم ولمحاكاة الهياكل المركزية</li> <li>- عدم مراعاة خصوصيات الوحدات الإدارية (محافظات/مديريات)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- خضوع الأجهزة التنفيذية المحلية لرقابة وتبعية مزدوجة مركزية ومحلية</li> </ul>

### على صعيد التقسيم الإداري

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم اعتماد التقسيم الإداري على الأسس والمعايير التنموية</li> <li>- كثرة التقسيمات الإدارية الحالية</li> <li>- تفتت المدن إلى وحدات إدارية صغيرة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف جهود إعادة التقسيم الإداري</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود قانون للتقسيم الإداري</li> </ul>

### على صعيد الرقابة والمساءلة

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف عملية الرقابة على أداء أجهزة السلطة المحلية</li> <li>- قيادة السلطة المحلية (منتخبين/معينين)</li> <li>- عملية التنمية المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف الرقابة والمساءلة البرلمانية والقضائية</li> <li>- ضعف كفاءة وفاعلية عملية الرقابة الإدارية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم مواكبة المنظومة القانونية للأساليب الحديثة للرقابة والمساءلة</li> </ul>

### على صعيد المشاركة المجتمعية

المخرجات	العمليات	المدخلات
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ضعف مشاركة المجتمع المحلي، وعدم الاستفادة من الموارد المجتمعية المتاحة</li> <li>- ضعف تأطير المجتمع المحلي</li> <li>- محدودية مشاركة منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية</li> <li>- تنامي روح الاتكالية والانتظار السلبي من قبل المجتمعات المحلية للتدخلات الرسمية.</li> <li>- وجود تنمية غير متوازنة وذات استدامة ضعيفة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم وجود مكونات مؤسسية ومجتمعية تهتم بالمشاركة المجتمعية</li> <li>- عدم وجود آليات رسمية لإشراك المجتمعات المحلية وحشد الإمكانيات والموارد المتاحة محليا</li> <li>- الاستمرار في تنفيذ تدخلات تنموية دون الرجوع إلى المجتمعات المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- عدم تقنين مبدأ المشاركة المجتمعية والتخطيط التشاركي المعتمد على أساس تلبية أولوية الاحتياجات المجتمعية</li> <li>- عدم تقنين مبدأ الشراكة مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص لتحفيزها للمشاركة في عملية التنمية المحلية</li> </ul>

## القسم الرابع الإستراتيجية

- ✓ الرؤية الإستراتيجية
- ✓ المهمة الإستراتيجية (الرسالة)
- ✓ الأهداف الإستراتيجية (الغايات)
- ✓ التوجه الإستراتيجي لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي
- ✓ المبادئ العامة لنظام الحكم المحلي
- ✓ محاور الإستراتيجية

## الرؤية الإستراتيجية STRATIGEC VISION

وهي رؤية النجاح لعملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي بحلول عام 2015م:

### الوصول بحلول عام 2015 إلى نظام حكم محلي قادر على تحقيق التنمية المحلية في إطار التنمية الوطنية الشاملة والمستدامة

وتعمل الرؤية الإستراتيجية على:

1. تحقيق وحدة الهدف نحو بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود.
2. تحقيق التكامل بين جميع مكونات نظام الحكم المحلي المنشود.
3. توجيه وتخصيص الموارد اللازمة من قبل الحكومة وشركاء التنمية لتحقيق الرؤية الإستراتيجية.
4. ترجمة غاية وأهداف الحكم المحلي إلى برامج ومشاريع محددة.

### المهمة الإستراتيجية MISSION (الرسالة)

وهي صيغة تعكس تبني الحكومة للرؤية الإستراتيجية والتزامها بتكريس وتوجيه جهودها، ومواردها نحو تحقيق رؤية النجاح لمستقبل الحكم المحلي خلال الفترة 2008-2015م وقد تحددت تلك الصيغة كما يلي:

بناء المنظومة التشريعية وتطوير البنية المؤسسية وتنمية القدرات البشرية والإمكانيات المادية اللازمة لتمكين وحدات الحكم المحلي من المساهمة - بفعالية وكفاءة وفاعلية - في تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية. وفي مقدمتها توسيع المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي، وتقديم الخدمات للمواطنين في المجالات، وبناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتمهينه المناخ للاستثمار والتحفيز من الفقر، وتقليل الفجوة التنموية بين الريف والمصر

## الأهداف الإستراتيجية STRATEGIC OBJECTIVES

وهي مجموع النتائج المأمول تحققها من خلال قيام الحكومة بمهمتها نحو تحقيق رؤية النجاح لمستقبل الحكم المحلي بحلول عام 2015م. وقد تبلورت النتائج المنشودة من خلال تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي كما يلي:

بناء المنظومة التشريعية وتطوير البنية المؤسسية وتنمية القدرات البشرية والإمكانات المادية اللازمة لنظام الحكم المحلي.

تمكين وحدات الحكم المحلي من إدارة التنمية المحلية بمنهجية وشفافية وفعالية في ظل أهداف المبادئ والتطبيقات الإدارية.

توسيع وتعزيز المشاركة الشعبية في تحقيق أهداف التنمية المحلية من خلال إيجاد علاقة فاعلة بين وحدات الحكم المحلي وشفافة الأطر التنظيمية في المجتمعات المحلية.

إرساء وتعزيز أسس وتقاليد المساءلة الشعبية لوحدات الحكم المحلي من قبل المجتمع المحلي من خلال أطر وآليات مناسبة.

إرساء وتعزيز أسس ومبادئ الرقابة المركزية على وحدات الحكم المحلي وتمعيها في حدود القوانين والأنظمة.

## التوجه الإستراتيجي لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي

### بناء نظام حكم محلي قادر على تحقيق التنمية المحلية

من المهم، التأكيد على أن الإستراتيجية تستهدف في نهاية المطاف بناء نظام حكم محلي قادر على المساهمة في تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية.

ومن المعروف، أن التنمية المحلية هي محصلة الجهود الفردية والجماعية والمؤسسية (الرسمية والشعبية) الهادفة إلى إشباع حاجات أبناء المجتمع المحلي بكفاءة وفاعلية، وذلك بشكل عادل يحترم حقوقهم، ويرفع من مستوى قدراتهم على تغيير الأوضاع المحيطة بهم. ولتحقيق هذه الأهداف والغايات، لا بد أن تنبثق من المجتمع المحلي تنمية محلية تتصف بكونها:

"منظومة متكاملة من البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تستهدف التحسين المستمر لمستوى حياة ورفاهية جميع اليمنيين (نساء ورجالا) في المجتمعات المحلية (في الريف والحضر) على أساس مشاركتهم، النشطة والحررة والهادفة، في تحقيق التنمية المحلية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها".

ومن هنا، تظهر الحاجة الملحة إلى اعتبار التنمية المحلية المنشودة (بشقيها الحضري والريفي) هي المدخل الصحيح إلى تحقيق التنمية الوطنية (تشمل جميع أرجاء اليمن) الشاملة (تضم جميع المواطنين) والمستدامة (قابلة للنمو والاستمرارية) من خلال تبني توجه إستراتيجي يهدف إلى:

بناء نظام حكم محلي يساهم في تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية (وفي مقدمتها توسيع المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي، تقديم الخدمات للمواطنين في المحليات، وبناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار، التخفيف من الفقر، تقليص الفجوة التنموية بين الريف والحضر)، وذلك من خلال بناء المنظومة التشريعية وتطوير البنية المؤسسية وتنمية القدرات البشرية والإمكانات المادية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

## المبادئ العامة لنظام الحكم المحلي

تمثل المبادئ العامة الأسس التي يجب أن يقوم عليها الحكم المحلي، وهي مبادئ مستقاة من دستور الجمهورية اليمنية ومشروع التعديلات المقدمة من قبل الأخ رئيس الجمهورية، والرؤية الإستراتيجية لليمن للعام 2025، مع الاستفادة كذلك من المبادئ التوجيهية لتعزيز اللامركزية والحكم المحلي الصادرة عن الأمم المتحدة.



## ترسيخ الديمقراطية وتعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي

الحكم المحلي المنشود هو الآلية التي يتم من خلالها تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي وبما يحقق أهداف التنمية المحلية

- لكي تترسخ التجربة الديمقراطية كنظام فاعل في حياة المجتمع فإن أحد المبادئ الأساسية للحكم المحلي المنشود هو تعزيز المشاركة الشعبية في إدارة الشأن المحلي والتي تتحقق من خلال:
1. نقل المهام والوظائف التنموية إلى وحدات الحكم المحلي وتمكينها من إدارة الشأن المحلي وبما يحقق أهداف التنمية المحلية.
  2. توسيع وتعزيز مشاركة وحدات الحكم المحلي في عمليات صنع القرار على المستوى الوطني، الأمر الذي يقتضي إنشاء آليات للجمع بين الأساليب المتجهة من القاعدة إلى القمة ومن القمة إلى القاعدة.
  3. إفساح المجال لمشاركة جميع شرائح المجتمع المحلي بصورة فعالة ومستمرة في إدارة الشأن المحلي (أي في مراحل التخطيط والتنفيذ والتقييم لعملية التنمية المحلية)، وذلك من خلال آليات مناسبة وشفافة وفعالة يتم تطويرها خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية (2015).
  4. منح وحدات الحكم المحلي الحق في إقامة وتطوير الشراكة مع جميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني ولاسيما المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي ومع القطاع الخاص وغيرها.
  5. منح وحدات الحكم المحلي الحق، بمقتضى القانون، في تحديد الأشكال الملائمة للمشاركة الشعبية وإشراك المجتمع المدني في صنع القرار والقيام بوظيفتها في قيادة المجتمع المحلي.
  6. قيام وحدات الحكم المحلي -بغية تعزيز المشاركة الشعبية- بتطبيق أشكال جديدة من المشاركة مثل مجالس الجوار والمجالس المجتمعية، والديمقراطية بالوسائل الإلكترونية، ووضع الموازنات بطرق تشاركية والمبادرات المدنية والاستفتاءات، وذلك متى كان ذلك ممكناً من الناحية العملية، ويتناسب والظروف الخاصة بالمجتمعات المحلية.
  7. إعطاء أهمية خاصة لمشاركة النساء وذوي الاحتياجات الخاصة والفئات الأولى بالرعاية ومراعاة احتياجاتهم كمبدأ أساسي في جميع الجهود المبذولة على صعيد تحقيق التنمية المحلية.

## تمتع وحدات الحكم المحلي بكامل الاستقلالية المالية والإدارية

تتمتع وحدات الحكم المحلي بكامل الاستقلالية المالية والإدارية في ظل الدستور والقوانين والأنظمة التي تتيح لها إدارة الشأن المحلي بالصورة التي تساهم في تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها

تمكين وحدات الحكم المحلي من إدارة الشأن المحلي بصورة تحقق الكفاءة والفاعلية هو أحد المبادئ التي يقوم عليها نظام الحكم المحلي المنشود، الأمر الذي يعني قدرة تلك الوحدات على اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة مواردها البشرية، وتوظيف وتنمية إمكاناتها المالية، والاضطلاع بمهامها الخدمية والإنمائية بدون التدخل المباشر من قبل الأجهزة المركزية إلا في الحالات التالية:

1. تهديد الوحدة أو الثوابت الوطنية؛
2. مخالفة القانون
3. حدوث تردٍ ملحوظ في الوضع التنموي المحلي من جراء الأداء السيئ للوحدة المحلية المعنية، وبما يتم تقييمه من المواطنين في المجتمع المحلي.

وحتى في هذه الحالات الاستثنائية، يجب أن يكون تدخل الأجهزة المركزية في حدود القانون، وفي ظل رقابة سلطة القضاء الإداري المختص ولفترة محددة يتم فيها إعادة تأهيل الوحدة المحلية المعنية للقيام بمهامها واختصاصاتها المحددة في القانون بكفاءة وفعالية. وفي حالة التدخل، ينبغي أن يقع عبء تبرير التدخل على عاتق تلك الأجهزة المركزية، كما ينبغي للقضاء أن يقيم مدى سلامة أو قانونية هذا التدخل.

## تناسب الموارد المالية مع المهام والوظائف

تناسب حجم الموارد المالية المحلية مع المهام والوظائف المنقولة إلى وحدات الحكم المحلي

تتحدد قدرة وحدات الحكم المحلي على أداء المهام والوظائف المناطة بها إلى حد كبير بالإمكانات المالية الموضوعية تحت تصرفها، ولهذا يجب أن تتناسب الموارد المالية مع المسؤوليات والمهام المنقولة إلى وحدات الحكم المحلي، مع مراعاة المبادئ العامة التالية:

- أن تكون الموارد المالية متعددة المصادر وقابلة للنمو والتوقع بحيث يمكن القيام بعملية التخطيط والتنفيذ للتنمية المحلية بكفاءة وفاعلية.
- أن تعطى وحدات الحكم المحلي المرونة في إدارة الموازنة (القدرة على استخدام موارد السلطة المحلية في تنفيذ برامجها الاستثمارية المستجيبة للاحتياجات المحلية).

## التدرج في ممارسة المهام والوظائف

تزامن ممارسة المهام والوظائف المناطة ب وحدات الحكم المحلي مع عمليات بناء القدرات  
المؤسسية والتنظيمية والبشرية والمادية لوحدات الحكم المحلي

- برغم أن قانون الحكم المحلي سيمنح جميع وحدات الحكم المحلي نفس الصلاحيات إلا أنه سيتم التدرج في ممارسة الوظائف والمهام المنقولة -بموجب القانون- إلى وحدات الحكم المحلي وتعزيزها من خلال خطط وبرامج مزمّنة تستهدف بناء وتعزيز قدراتها المؤسسية والتنظيمية والبشرية والمادية بالصورة التي تساهم في تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئ من أجلها... الأمر الذي يستلزم:
- تطبيق عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي بطريقة تدريجية لإتاحة الفرصة لبناء قدرات وحدات الحكم المحلي بصورة فاعلة.
  - التقييم المستمر لعملية بناء نظام الحكم المحلي والتعرف على الاختلالات أولاً بأول، مع مراعاة تطبيق الدروس المستفادة والتجارب الناجحة على وحدات الحكم المحلي في عموم الجمهورية.

## خضوع وحدات الحكم المحلي للرقابة المركزية

تخضع وحدات الحكم المحلي لرقابة الأجهزة المركزية في ظل القوانين والأنظمة الخاصة بالحكم المحلي، وفي ظل رقابة سلطة القضاء المختص، وفي الحدود التي تضمن عدم خروجها عن النظام العام

- تخضع وحدات الحكم المحلي (وإن كانت تتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية) للرقابة من قبل الأجهزة المركزية، ويترتب على هذا المبدأ:
- خضوع وحدات الحكم المحلي للرقابة من قبل الأجهزة المركزية عن مدى تقيدها بالسياسة العامة للدولة والقوانين واللوائح ذات العلاقة.
  - 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، وتقليص الفجوة التنموية بين الريف والحضر وتوسيع قاعدة الاستثمار.

## خضوع وحدات الحكم المحلي للمساءلة الشعبية

تخضع وحدات الحكم المحلي للمساءلة الشعبية حول كل ما تقوم به على صعيد تحقيق أهداف التنمية المحلية

تخضع وحدات الحكم المحلي للمساءلة من قبل المجتمع المحلي عن مدى كفاءتها وفعاليتها في تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها، ويترتب على هذا المبدأ:

- خضوع وحدات الحكم المحلي للمساءلة عن مدى تقيدها بحاجات وأولويات المجتمع المحلي عند إعداد وتنفيذ الخطط التنموية.
- خضوع عملية صنع القرار في وحدات الحكم المحلي وتنفيذ الأنشطة الخدمية والاستثمارية والإدارية التي تقوم بها لقدر عالٍ من الشفافية بما يسمح للمجتمعات المحلية وكل المعنيين بالتنمية المحلية بمتابعة وتقييم أداؤها.
- خضوع عمليات تقديم الخدمات، وكذا إدارة المشاريع التنموية والمرافق والمنشآت الخدمية لعملية الرقابة المجتمعية للتأكد من مدى كفاءة الإدارة لهذه المشاريع والمرافق وجودة الخدمات المقدمة.

## تقديم الخدمات المحلية بمهنية وكفاءة وفاعلية

تسعى وحدات الحكم المحلي إلى تقديم الخدمات المحلية بمهنية وبالكفاءة والفاعلية التي يرغب بها المواطنون، ووفقاً لمتطلبات تحقيق التنمية المحلية

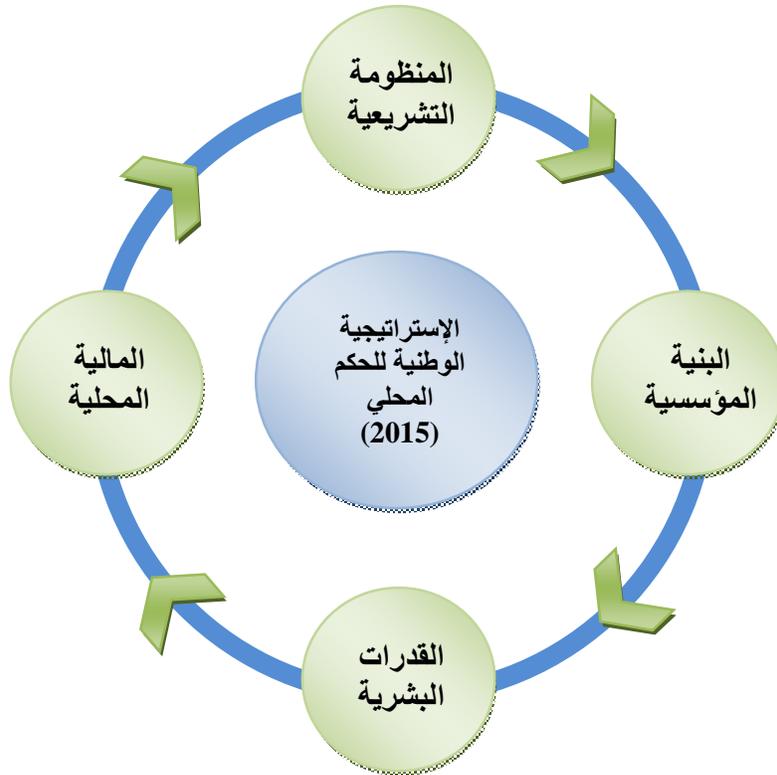
يجب أن تسعى وحدات الحكم المحلي إلى استخدام مواردها البشرية والمادية في المجالات التنموية المناسبة التي من شأنها تحقيق الأهداف المرجوة من قبل المجتمع المحلي بأكبر قدر من المهنية والكفاءة والفاعلية (وتتحقق المهنية عندما تقوم وحدات الحكم المحلي بتقديم الخدمات دونما تحيز أو تمييز بين المواطنين، كما تتحقق الكفاءة عندما تقوم وحدات الحكم المحلي بإدارة وتقديم الخدمات بأقل كلفة وأقصر زمن ممكن؛ بينما تتحقق الفاعلية عندما تقوم وحدات الحكم المحلي بإدارة وتقديم الخدمات بالصورة المخطط لها والتي تنال رضا المستفيدين منها).

## محااور الإستراتيجية

بهدف بناء نظام الحكم المحلي المنشود بحلول العام 2015، فقد تم تحديد المحاور الأربعة التالية (المنظومة التشريعية، البنية المؤسسية، القدرات البشرية، المالية المحلية) كأساس للتوجهات الرئيسية التي تستهدفها الإستراتيجية:

شكل رقم (8)

محااور الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي



## الإطار المنطقي للإستراتيجية

تكوّن المحاور الأربعة للإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي فيما بينها منظومة من العلاقات المترابطة والمكملة لبعضها البعض، وذلك على النحو التالي:

### أولاً: بناء وتطوير المنظومة التشريعية

يعتبر بناء وتطوير المنظومة التشريعية للحكم المحلي بمثابة الأساس الذي تبنى عليه هذه الإستراتيجية ويقام عليه صرح نظام الحكم المحلي المنشود الذي يمكن من خلاله تحقيق الأهداف التي تستهدفها الإستراتيجية، وفي مقدمتها التنمية المحلية وتلبية الاحتياجات المحلية، والتي تساهم بدورها في إنجاح برامج الحكومة على صعيد التنمية الوطنية المستدامة والشاملة. الأمر الذي يستلزم نقل مهام ووظائف التنمية إلى وحدات الحكم المحلي، وتعزيزها من خلال تحديد الأدوار التنموية المطلوب تفعيلها في المجتمع المحلي.

### ثانياً: بناء وتطوير البنية المؤسسية

على اثر الانتهاء من تحديد المهام والوظائف التنموية المنقولة لوحدات الحكم المحلي وتحديد الأدوار التنموية المطلوب تفعيلها في المجتمع المحلي، تأتي مرحلة الإعداد للبناء المؤسسي المناسب وتطويره (التقسيم الإداري، الهياكل التنظيمية، البنى التحتية) والذي يمكن من خلاله ممارسة هذه المهام والوظائف بصورة تؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية المحلية.

### ثالثاً: تنمية القدرات البشرية

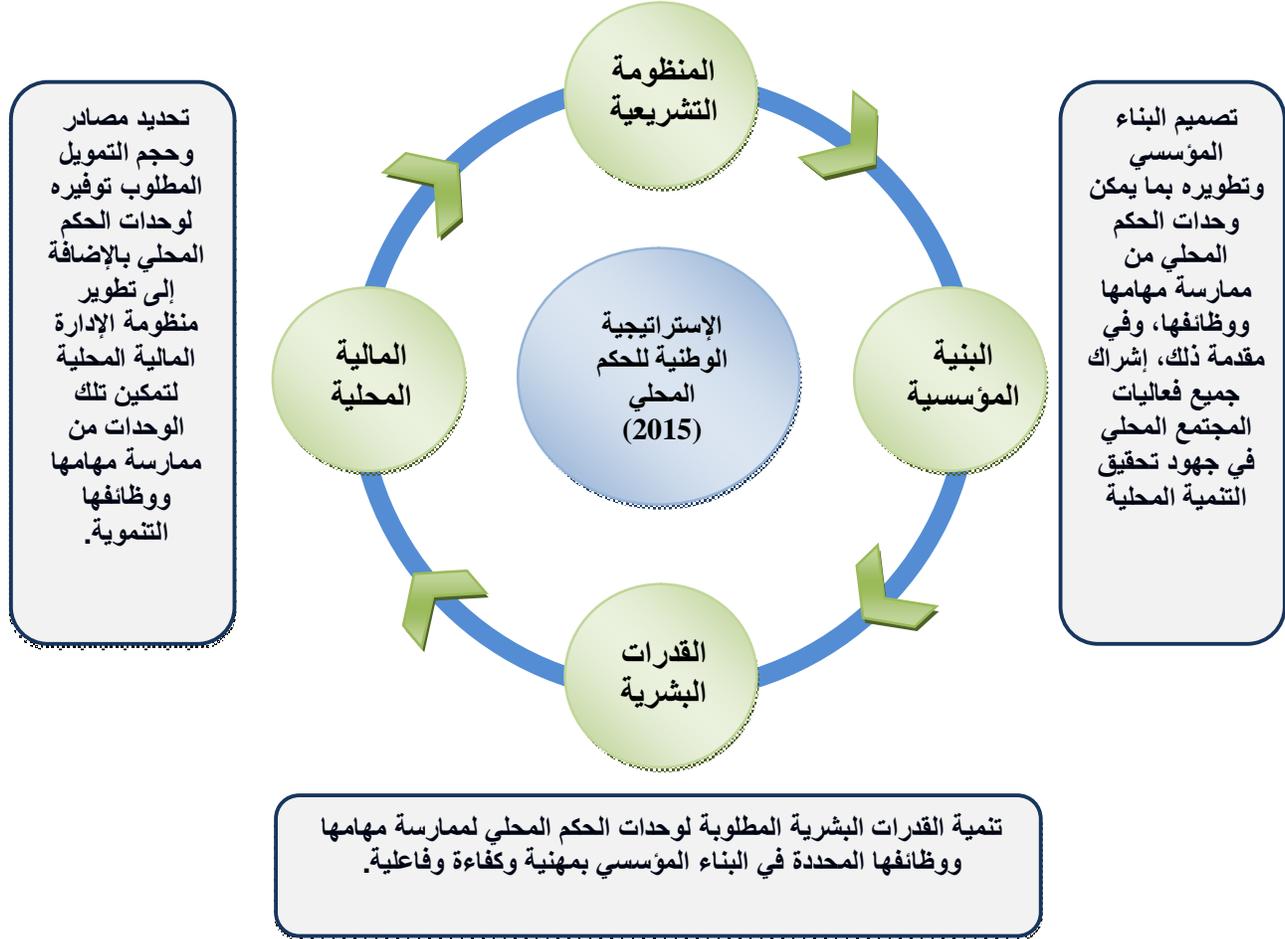
لكي تتمكن وحدات الحكم المحلي من ممارسة المهام والوظائف المناطة بها فهي بحاجة إلى قدرات بشرية تتميز بالمهنية والكفاءة والفاعلية التي تؤهلها لإدارة البنى والهياكل المؤسسية والتنظيمية المحلية اللازمة للقيام بخدمة المجتمعات المحلية بالصورة التي يرضى عنها المواطنون، وتلبي متطلبات التنمية المحلية.

### رابعاً: بناء وتطوير منظومة المالية المحلية

لكي تتمكن وحدات الحكم المحلي من ممارسة المهام والوظائف المناطة بها فهي بحاجة أيضاً إلى توفر الإمكانيات المالية الكافية، والتي بدونها لا قيمة لبقية محاور الإستراتيجية، إذ لا جدوى من نقل مهام ووظائف تنموية جديدة إلى وحدات الحكم المحلي، ما لم تقترن بحصولها على موارد مالية توازي حجم تلك المهام والوظائف.

شكل رقم (9)  
الإطار المنطقي  
للإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي

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



## محور المنظومة التشريعية

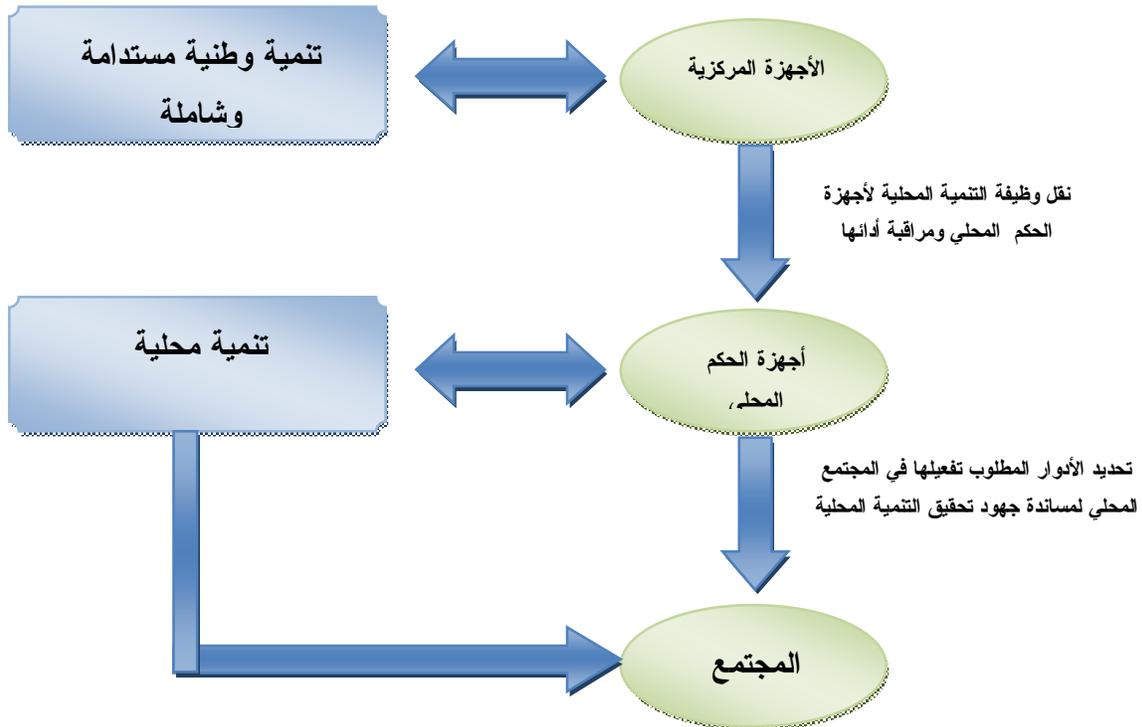
إن التوجه الإستراتيجي لمحور المنظومة التشريعية يتمثل في القيام ببناء وتطوير البنية التشريعية لمنظومة الحكم المحلي. الأمر الذي يستلزم العمل على:

أولاً: القيام بعملية توزيع المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية من خلال نقل مهام ووظائف التنمية المحلية إلى أجهزة الحكم المحلي بالصورة التي تعزز استقلاليتها المالية والإدارية لتصبح قادرة على النهوض بأعباء التنمية المحلية وتجعلها شريكا كاملا وفاعلا في تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

ثانياً: 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.

شكل رقم (10)

التوجه الاستراتيجي لمحور المنظومة التشريعية



## الأركان الأساسية للمنظومة التشريعية

من المعروف، أنه لا بد لقيام نظام الحكم المحلي المنشود من وجود منظومة دستورية وقانونية تعني بتوضيح مختلف جوانب اللامركزية التي يفترض أن يجري تطبيقها في جميع أنحاء الجمهورية. وعموماً، يمكن القول بأن أي تشريع شامل ومتكامل لنظام الحكم المحلي، يجب أن يتضمن الأركان الأساسية حتى تكون أمام تجربة حقيقية للحكم المحلي، بالمفهوم المتعارف عليه دولياً.

### إطار رقم (3)

#### الأركان الأساسية للمنظومة التشريعية لنظام الحكم المحلي المنشود

• وصف المهام والوظائف العامة التي تتولاها وحدات الحكم المحلي؛
• قواعد (أحكام) تنظم انتخابات المجالس المحلية؛
• قواعد تنظم عمل المجالس المحلية بما في ذلك الاجتماعات وعملية صنع القرار والأجور والمكافآت؛
• قواعد تحكم التعامل بين الأجهزة المركزية والمحلية (أي نصوص قانونية تنظم عملية الإشراف والمراجعة المالية... الخ من قبل الأجهزة المركزية)؛
• قواعد خاصة بالشفافية والرقابة والمساءلة؛
• قواعد عامة تنظم الموارد المالية لوحدات الحكم المحلي وأساليب إدارتها وتنميتها؛
• مبادئ عامة تنظم التعاون بين وحدات الحكم المحلي.
• مبادئ عامة تنظم العلاقة بين وحدات الحكم المحلي وجميع الأطر في المجتمعات المحلية.

## الإطار العام لحوار المنظومة التشريعية

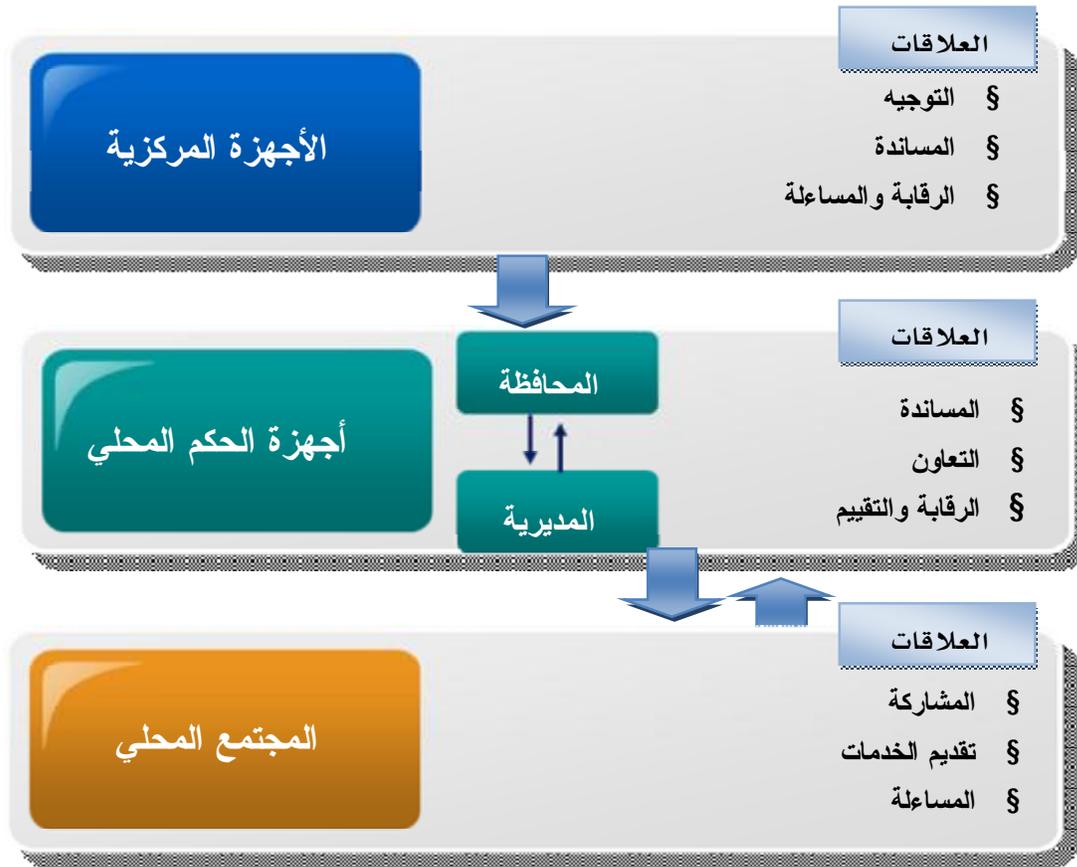
لتحقيق الهدف الاستراتيجي الخاص بمحور المنظومة التشريعية، يجب العمل على:

1. إعادة تنظيم وتوضيح مهام ووظائف الأجهزة المركزية (الوزارات - الهيئات والمؤسسات والبرامج الوطنية) على صعيد تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، وتقديم الدعم والمساندة، والقيام بعملية الرقابة لأجهزة الحكم المحلي.
2. إعادة تنظيم وتوضيح مهام ووظائف أجهزة الحكم المحلي (المحافظة/ المديرية) على صعيد تحقيق التنمية الوطنية والمحلية، وتوفير الخدمات للمجتمعات المحلية.

3. تقنين العلاقات بين مستويات الإدارة التنموية (الأجهزة المركزية/ المحافظة/ المديرية).

4. 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.

وعلى هذا الأساس، تكون العلاقات بين الأجهزة المركزية من جهة وبين أجهزة الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية والمجتمع المحلي من جهة أخرى على النحو التالي:



## المهام والوظائف التنموية الموزعة بين السلطين المركزي والمحلية

### المهام والوظائف للأجهزة المركزية

من المؤكد، أن الحكومة هي المعنية بعملية رسم الخطوط العامة التي تحدد مسار التنمية الوطنية والمحلية، وما تتطلبه تلك العملية من تحديد للأهداف العامة التي يجب العمل على تحقيقها من قبل جميع الأجهزة المركزية والمحلية على مستوى الدولة. ومن هذا المنطلق، تتحدد مهام ومسئوليات الأجهزة المركزية بما يلي:

- اقتراح مشاريع القوانين المنظمة لنظام الحكم المحلي والتأكد من مراجعتها وتطويرها وتعديلها حسب ما تقتضي التنمية المحلية وذلك بالتشاور مع وحدات الحكم المحلي، والأطر التنظيمية في المجتمعات المحلية.
- وضع السياسات العامة المنظمة لعمل وحدات الحكم المحلي، وكذا تحديد الأهداف الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يجب العمل على تحقيقها من قبل جميع الأجهزة المركزية والمحلية.
- تقديم جميع أشكال الدعم والمساندة (الإدارية -الضنية - المالية) إلى وحدات الحكم المحلي لتمكينها من أداء مهامها، وفي مقدمتها إعداد خطة التطوير المؤسسي المتضمنة تحديد معايير وحدات الحكم المحلي المختلفة (على مستوى المحافظات والمديريات)، وخطة التأهيل والتدريب اللازمة لقيام جميع الأعضاء المعيّنين والمنتخبين بالمهام التنموية المناطة بهم.
- تحديد مواصفات الخدمات العامة ومعايير تقديمها ومدى قبولها من قبل المستفيدين منها.
- متابعة ومراقبة أداء وحدات الحكم المحلي بصورة عامة، وخصوصا على صعيد التأكد من قيام تلك الوحدات بتطبيق المواصفات والمعايير المتعلقة بتقديم الخدمات بصورة عادلة بين المواطنين في المحليات، وكذا التأكد من قيام تلك الوحدات بتحقيق التنمية المحلية بصورة متوازنة ومستدامة.
- القيام بتنفيذ المشاريع الإستراتيجية ذات الطابع الوطني التي لا تستطيع وحدات الحكم المحلي القيام بها، مع مراعاة التنسيق في ذلك مع تلك الوحدات.
- البحث عن مصادر لتمويل مشاريع وبرامج التنمية المحلية، والتنسيق مع شركاء التنمية المحليين والخارجيين.
- استيعاب التجارب الناجحة محليا وإقليميا ودوليا وتعميمها على كافة وحدات الحكم المحلي في المحافظات والمديريات.
- تشجيع قيام التعاون بصوره المختلفة بين وحدات الحكم المحلي في المحافظات والمديريات، بما يساهم في تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية.

## المهام العامة لـوحدات الحكم المحلي: على مستوى المحافظة

تمثل المحافظة المستوى الأوسط (حلقة الوصل) للإدارة التنموية بين الأجهزة المركزية والمديريات والمجتمعات المحلية، بالإضافة إلى كونها معنية بإدارة الشأن المحلي وتوجيه مسار التنمية وتحقيقها على مستوى المحافظة ككل وضمان التكامل والانسجام بين المديريات. كما أن المحافظة معنية بتقديم المساندة التي تحتاجها المديريات لتمكينها من القيام بمهامها التنموية. ومن هذا المنطلق، يجب أن تحدد مهام المحافظة بدقة لتتمكن من القيام بدورها بشكل فعال وعلى النحو التالي:

1. نقل وترجمة السياسات العامة والأهداف الوطنية التنموية العامة والقطاعية إلى المديريات وتمكينها من استيعاب هذه السياسات والأهداف وأقلمتها مع الواقع التنموي في المحليات.
2. فهم الواقع التنموي في المحافظات وبلورة الخطط الإستراتيجية التنموية التي تمكنها من الرفع بمستوى الواقع الخدمي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي إلى المستوى المطلوب والذي يساهم في تحقيق الأهداف التنموية الوطنية.
3. تقديم المساندة اللازمة للمديريات على صعيد تطوير قدراتها للقيام بالمهام الإدارية، الفنية والخدمية من خلال التدريب والتأهيل والقيام بعملية التنسيق مع كل منها (فنياً ومالياً) لتحسين الأداء وفقاً للأولويات المقررة، وبما يحقق أهداف التنمية المحلية في عموم المحافظة.
4. تنسيق جهود الدعم والمساندة المركزية واستيعاب المساعدات الخارجية لضمان استخدامها في الاتجاه الصحيح الذي يحقق الأهداف التنموية المحلية وبما يتماشى مع الواقع والاحتياجات والأولويات المحلية.
5. تحليل ومتابعة أداء المديريات بهدف مساعدتها على تصحيح توجهاتها التنموية.
6. تخطيط وتنفيذ وإدارة الخدمات العامة ومشاريع البنية التحتية ذات البعد الاستراتيجي للمحافظة والتي تخدم أكثر من مديرية والتي ليس بوسع أي منها القيام بإدارتها وتنفيذها بصورة منفردة.
7. التنسيق مع المحافظات المجاورة والتخطيط لمشاريع أو برامج مشتركة تخدم كل منها وتساهم في تحقيق تنمية إقليمية متجانسة تركز على المزايا النسبية لكل محافظة.
8. المساهمة الفاعلة مع الجهات المركزية المعنية في بلورة السياسات والاستراتيجيات الوطنية والعمل على إدخال البعد المحلي ضمن هذه الاستراتيجيات لضمان تطبيقها في المحليات.
9. القيام بتنفيذ المشاريع والبرامج ذات الطابع الوطني الموكل إليها من قبل الجهات المركزية المعنية.

10. المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية وتنميتها، والعمل على ديمومتها، والعمل مع المحافظات المجاورة لضمان الإدارة المستدامة للبيئة ومواردها الطبيعية.

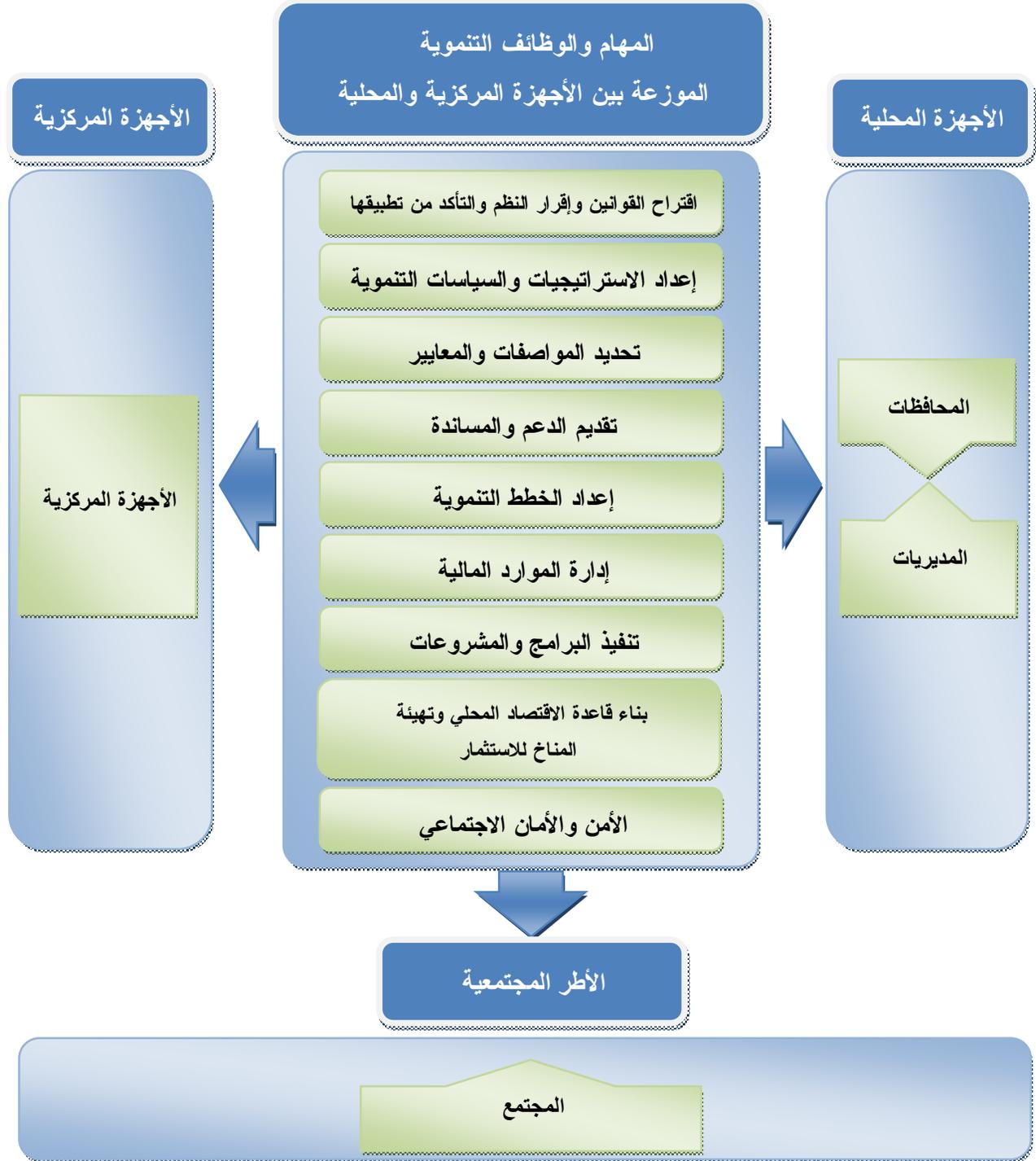
11. اكتشاف الفرص المتاحة في المحافظة، وخصوصاً على صعيد الاستثمار.

### المهام العامة لوحدات الحكم المحلي: على مستوى المديرية

تمثل المديرية الوحدة الإدارية الأقرب إلى المجتمع المحلي، والمعنية بتوفير احتياجاته وتحقيق التنمية المحلية. وعلى هذا الأساس، تلعب المديرية دوراً هاماً ومحورياً في عملية التنمية يتمثل في استيعابها للأهداف التنموية الوطنية والأبعاد التي تستهدفها على المستوى المحلي، والعمل على المساهمة في تحقيقها من خلال دمج هذه الأهداف ضمن خططها التنموية وبرامجها الاستثمارية. وتتمثل المهام التنموية الموكلة إلى المديرية في الآتي:

1. استيعاب احتياجات المجتمع المحلي من خلال فهم وإدراك الواقع التنموي في المديرية ومقوماته ومعيقاته، ومن ثم بلورة الخطط التنموية
2. القيام بإدارة وتقديم الخدمات وتطويرها بما يحقق التنمية المحلية بإبعادها المختلفة وبشكل مستدام.
3. تقديم الدعم والمساندة لكافة شرائح المجتمع المحلي، وفي مقدمتها النساء وذوي الاحتياجات الخاصة والفئات الأولى بالرعاية، لتمكينها من المشاركة الفاعلة في عملية صنع القرار فيما يتعلق بمجالات استخدام موارد المديرية وكفاءة القيام بذلك الدور.
4. العناية بالبيئة والموارد الطبيعية ضمن الحدود الجغرافية للمديريات والتنسيق مع المديريات المجاورة للعمل معاً لضمان ديمومتها وإتباع السياسات والإرشادات الوطنية المحددة من قبل الجهات المختصة لتحقيق ذلك.
5. تنمية الموارد المحلية التي يتم تحصيلها ضمن حدود المديرية، والقيام بالمساهمة في عملية تطوير السياسات الخاصة بالموارد وتطوير إجراءات تنميتها وإدارتها.
6. المساهمة في الحفاظ على السلم الاجتماعي والعمل الجاد والفعال على حل النزاعات وإخماد الفتن والتعامل مع جذورها.
7. العمل مع المديريات المجاورة على بلورة البرامج والمشاريع المشتركة لضمان تكامل عملية التنمية.
8. تفعيل المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن المحلي عبر تشكيل الأطر المجتمعية وتفعيلها ورعايتها وتعزيز التواصل مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بما يخدم تحقيق أهداف التنمية المحلية.

شكل رقم (11)  
المهام التنموية الموزعة بين أجهزة السلطتين المركزية والمحلية



## اقتراح القوانين وإقرار النظم والتأكد من تطبيقها

أدوار الرقابة	المهام المحددة	المستوى / المهام العامة	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مراقبة مستوى تنفيذ القوانين والنظم والتأكد من سلامة قانونية الإجراءات المحاسبية واتخاذ الإجراءات تجاه المخالفات بما فيها إحالة المخالفين للقضاء الرقابة على أداء وحدات الحكم المحلي ومستوى التزامها بالقوانين والنظم واللوائح والأدلة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اقتراح التشريعات والنظم القانونية ذات الصلة بالنظام المالي والموازنات والإدارة المالية</li> </ul>	<p><b>المركز</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• اقتراح مشاريع القوانين.</li> <li>• إعداد وإقرار اللوائح والنظم والأدلة</li> <li>• نشر وتعميم القوانين واللوائح والنظم والأدلة على مستوى الدولة</li> <li>• مراجعة القوانين على ضوء قانون الحكم المحلي،</li> <li>• ضمان خلو القوانين والنظم الجديدة من أوجه التعارض</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اقتراح التشريعات والنظم القانونية ذات الصلة بوضع الخطط التنموية والمعايير التأشيرية</li> </ul>		<p><b>التخطيط</b></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اقتراح التشريعات والنظم القانونية المتعلقة بنظام إدارة الموارد البشرية على المستوى المحلي</li> </ul>		<p><b>الخدمة المدنية</b></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اقتراح التشريعات والنظم القانونية المتعلقة ببناء نظام الحكم المحلي وتعزيزه وإعداد الأدلة الإرشادية</li> </ul>		<p><b>الإدارة المحلية</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• العمل بالقوانين والنظم واللوائح والتأكد من سلامة قانونية الإجراءات المحاسبية واتخاذ الإجراءات تجاه المخالفات بما فيها إحالة المخالفين للقضاء</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رفع المقترحات الخاصة بتطوير القوانين واللوائح والنظم والأدلة إلى الأجهزة المركزية المعنية</li> <li>• إعداد تقارير التقييم حول مستوى الالتزام بتنفيذ وتطبيق النظم واللوائح والتشريعات على مستوى المحافظة</li> <li>• إنجاز الإجراءات وإحالة المخالفين للقوانين إلى القضاء</li> <li>• تطبيق النظم واللوائح والتشريعات المختلفة ومعايير الأداء والالتزام بالأدلة والتوجهات والإرشادات</li> </ul>	<p><b>المحافظة</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• المساهمة في بناء وتطوير وتحسين نظام الحكم المحلي</li> <li>• تطبيق القوانين واللوائح والنظم والعمل بالأدلة والتعليمات الصادرة من المركز</li> <li>• نشر وتعميم القوانين والنظم واللوائح والأدلة على مستوى المحافظة</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• رفع المقترحات الخاصة بتطوير القوانين واللوائح والنظم والأدلة إلى وحدات الحكم المحلي في المحافظة</li> <li>• إعداد تقارير التقييم حول مستوى الالتزام بالقوانين واللوائح والنظم والأدلة على مستوى المديرية</li> <li>• إحالة المخالفين للقوانين للعدالة</li> <li>• التبليغ بخرقات ومخالفات للقوانين واللوائح والنظم والأدلة</li> </ul>	<p><b>المديرية</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• المساهمة في طرح مقترحات بناء وتطوير وتحسين نظام الحكم المحلي</li> <li>• تطبيق القوانين واللوائح والنظم والعمل وفق الأدلة والتعليمات</li> <li>• نشر الوعي بالقوانين</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• مراقبة سلامة قانونية الإجراءات الإبلاغ عن أي مخالفات ذات علاقة بمستوى تنفيذ القوانين</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المساهمة بفاعليه عبر ممثلهم في المجالس المحلية واللجان التنموية المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني في مراجعة القوانين والتشريعات والسياسات ذات البعد التنموي وتحديد الفجوات واقتراح التعديلات والإجراءات التي تضمن التطبيق السليم لهذه القوانين والتشريعات او التعديلات المقترحة.</li> </ul>	<p><b>المجتمع</b></p>	

## إعداد الاستراتيجيات والسياسات التنموية

المستوى/ المهام العامة	المهام المحددة	أدوار الرقابة
<b>المركز</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد وإقرار السياسات والبرامج والمشروعات الوطنية لبلوغ الأهداف التنموية</li> </ul>	<b>المالية</b> اقتراح السياسات ذات الصلة بتنمية المالية المحلية،	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرقابة على توجيه الموارد وكفاءة استخدامها لتحقيق مؤشرات التنمية المحلية المتوازنة وسد الفجوة بين الحضر والريف.</li> <li>الرقابة على توافق مؤشرات التنمية المحلية وأهدافها مع الأهداف الوطنية.</li> <li>تقييم الأداء التنموي المحلي وتحديد حجم ونوع التدخل المركزي المطلوب للمساعدة.</li> </ul>
	<b>التخطيط</b> اقتراح السياسات الخاصة بتحقيق الأهداف التنموية	
	<b>الخدمة المدنية</b> اقتراح السياسات المتعلقة بتخطيط وإدارة الموارد البشرية	
	<b>الإدارة المحلية</b> اقتراح السياسات المتصلة ببناء وتطوير نظام الحكم المحلي لتحقيق التنمية المحلية	
	<b>الوزارات القطاعية</b> اقتراح السياسات المتصلة بكفاءة إدارة وتقديم الخدمات المختصة بها، وانسب التطبيقات لمعايير شمول وعدالة توزيع الخدمات	
<b>المحافظة</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد إستراتيجيات تنمية المحافظات ومواءمتها مع الإستراتيجيات الوطنية.</li> <li>التأكد من استيعاب إستراتيجية المحافظة للأولويات التنموية المحلية على مستوى المديرية</li> <li>مساعدة السلطات المحلية في المحافظة على فهم وترجمة الإستراتيجيات والأهداف الوطنية بما يتناسب مع الواقع المحلي.</li> <li>تنسيق جهود وبرامج شركاء التنمية في إطار أهداف خطط التنمية المحلية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>إشراك المجتمع المحلي في الجهد التنموي تخطيطاً وتنفيذاً ومراقبة وتقييماً.</li> <li>توفير البنية التحتية للاستثمار الخاص.</li> <li>تقييم التنمية المحلية ومؤشراتها.</li> <li>عدالة توزيع خبرات التنمية لسد التباين في النمو بين مختلف مديريات المحافظة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرقابة على توافق مؤشرات التنمية المحلية وأهدافها مع الأهداف الوطنية.</li> <li>تقييم الأداء التنموي المحلي وتحديد حجم ونوع التدخل المركزي المطلوب للمساعدة.</li> <li>الرقابة على النتائج المحققة لتقليص فجوة النمو بين الحضر والريف.</li> <li>الرقابة على تفعيل تطبيق المعايير.</li> <li>التأكد من مشاركة المجتمع المحلي في وضع الإستراتيجيات والسياسات التنموية المحلية.</li> <li>تقييم مؤشرات التنمية المحلية وتحديد الفجوات.</li> </ul>
<b>المجتمع</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>المشاركة في عملية إعداد الخطط التنموية للمديريات</li> </ul>	إشراك المجتمعات المحلية في التجمعات السكانية عبر ممثلهم في المجالس المحلية واللجان التنموية المجتمعية في عملية تحديد الأولويات وإعداد الخطط التنموية	<ul style="list-style-type: none"> <li>التأكد من استيعاب إستراتيجية المديرية للأولويات التنموية المحلية على مستوى المديرية</li> </ul>
	المشاركة الفعالة - من خلال الأطر المجتمعية- في مراحل تحديد الأولويات وتطوير الخطط التنموية للمديريات ، وكذلك متابعة وتقييم مكونات هذه الخطط من المشاريع والتدخلات التنموية	

## تحديد المواصفات والمعايير

المستوى	المهام	الرقابة
<b>المركز</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع المواصفات النموذجية لكل نوع من أنواع الخدمة وبما يتفق وخصائص كل وحدة إدارية.</li> <li>• وضع معايير توزيع الخدمات الأساسية والبنية التحتية على المجتمع المحلي.</li> <li>• وضع معايير جودة الخدمات المقدمة للمجتمع المحلي.</li> <li>• وضع معايير تقديم الخدمات ومعايير الجودة.</li> <li>• وضع معايير تحديد النفقات التشغيلية اللازمة لكل نوع من أنواع الخدمة.</li> <li>• وضع معايير تحديد نفقات صيانة المنشآت الخدمية.</li> </ul>	<b>المالية</b> وضع المواصفات والمعايير النموذجية للموازنات وآلياتها إعدادا وتنفيذا	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على تطبيق المواصفات ومعايير تقديم الخدمات.</li> <li>• الرقابة على معايير الجودة.</li> </ul>
	<b>التخطيط</b> وضع المواصفات والمعايير النموذجية للخطط التنموية إعداد وتنفيذا، ومواصفات ومعايير دراسة الجدوى للمشاريع	
	<b>الخدمة المدنية</b> وضع المواصفات والمعايير النموذجية للهيكل التنظيمية والوظيفية وإدارة الموارد البشرية على المستوى المحلي	
	<b>الإدارة المحلية</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع المواصفات والمعايير الخاصة بتطبيقات نظام الحكم المحلي</li> <li>• استيعاب آراء المستفيدين من الخدمات في تحديد المواصفات والمعايير</li> </ul>	
	<b>الوزارات القطاعية</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• وضع المواصفات النموذجية لكل نوع من أنواع الخدمة وبما يتفق وخصائص كل منطقة والموارد المؤثرة فيها.</li> <li>• وضع معايير توزيع مرفق الخدمات الأساسية والبنية التحتية على المجتمع المحلي.</li> <li>• وضع معايير جودة الخدمات المقدمة للمجتمع المحلي.</li> </ul>	
<b>المحافظة</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مساندة وحدات الحكم المحلي للتطبيق الفعال لمعايير الأداء وتقديم الخدمات</li> <li>• تنفيذ المواصفات لأنواع الخدمات حسب خصائص الوحدات الإدارية المختلفة.</li> <li>• الالتزام بمعايير توزيع مرافق الخدمات الأساسية والبنية التحتية على المجتمع المحلي.</li> <li>• تنفيذ معايير الجودة للخدمات المقدمة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على تطبيق المواصفات ومعايير تقديم الخدمات.</li> <li>• الرقابة على معايير الجودة.</li> </ul>
<b>المديرية</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• التنفيذ للمواصفات المتوافقة مع خصائص كل منطقة.</li> <li>• الالتزام بالمعايير عن تنفيذ مشاريع الخدمات الأساسية والبنية التحتية في المجتمع المحلي.</li> <li>• التوسع المستمر للتغطية بالخدمات الأساسية والبنية التحتية والتحسين المضطرد لجودتها.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على تطبيق المواصفات ومعايير تقديم الخدمات.</li> <li>• الرقابة على معايير الجودة.</li> </ul>
<b>المجتمع</b>	المساهمة في اقتراح مواصفات ومعايير تقديم الخدمات	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على الالتزام بمعايير ومواصفات الخدمات المقدمة</li> <li>• الرقابة على جودة تقديم الخدمات</li> </ul>

## تقديم الدعم والمساندة لوحدات الحكم المحلي

المستوى	المهام	الرقابة
<b>المركز</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>تقديم كافة أنواع الدعم والمساندة اللازمة لوحدات الحكم المحلي للنهوض بمهامها والأعباء الموكلة إليها، وفي مقدمتها التأهيل والتدريب وتوفير الخبرات الفنية والاستشارية.</li> <li>تقديم الدعم اللازم للوحدات الإدارية الأضعف بما يكفل لها عناصر القدرات للعمل الذاتي</li> </ul>	<b>المالية</b> تقديم الدعم والمساندة اللازمة في الجوانب المالية	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرقابة على الاستفادة من مخرجات التدريب والتأهيل</li> <li>الرقابة على تنفيذ البرامج التدريبية وفقاً لاحتياجات وحدات الحكم المحلي</li> </ul>
	<b>التخطيط</b> تقديم الدعم والمساندة اللازمة للقيام بمهام التخطيط الاستراتيجي التشاركي	
	<b>الخدمة المدنية</b> تقديم الدعم والمساندة الفنية والإدارية في الجوانب المتصلة بإدارة الموارد البشرية على المستوى المحلي	
	<b>الإدارة المحلية</b> تقديم الدعم والمساندة اللازمة في الجوانب المتصلة بتطبيقات نظام الحكم المحلي، دون التدخل في عملية الإدارة ذاتها	
<b>الوزارات القطاعية</b> تقديم الدعم والمساندة اللازمة في الجوانب المتصلة بتقديم الخدمة، دون التدخل في عملية الإدارة ذاتها.		
<b>المحافظة</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحديد الاحتياجات التدريبية المطلوب تنفيذها من وحدات الحكم المحلي</li> <li>توفير الدعم للمديريات في مجال توفير الكوادر المؤهلة</li> <li>تقديم الدعم في مجال التأهيل والتدريب</li> <li>الاستفادة من برامج التدريب والتأهيل المركزية</li> <li>ترشيح واختيار العناصر الفاعلة الكفوة</li> </ul>	التأكد من تطابق البرامج التدريبية مع أولويات واحتياجات الخطط المحلية
<b>المديرية</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تحديد الاحتياجات من الكفاءات</li> <li>تحديد الاحتياجات من التدريب والتأهيل السنوي</li> </ul>	التأكد من تطابق البرامج التدريبية مع أولويات واحتياجات الخطط المحلية
<b>المجتمع</b>	المشاركة في برامج التدريب الموجهة لبناء قدرات المجتمع المحلي في مجال التنمية المحلية بالمشاركة	التأكد من تطابق البرامج التدريبية مع أولويات واحتياجات الخطط المحلية

## إعداد الخطط التنموية

المستوى	المهام	الرقابة
المركز إعداد الخطط التنموية الوطنية	إعداد الخطط التنموية الوطنية	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرقابة على توافق أهداف التنمية المحلية مع الأهداف الوطنية.</li> </ul>
المحافظة	<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد خطط تنمية المحافظات ومواءمتها مع الإستراتيجيات والخطط الوطنية.</li> <li>وضع خطط تنسيق جهود وبرامج شركاء التنمية المحلية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>الرقابة على توافق مؤشرات الخطط المحلية وأهدافها مع الأهداف الوطنية.</li> <li>الرقابة على تقليص الفجوة بين الحضر والريف.</li> <li>الرقابة على المحافظة على البيئة واستدامتها.</li> </ul>
المديرية	<ul style="list-style-type: none"> <li>إعداد خطط التنمية المحلية التشاركية القصيرة والمتوسطة الأجل.</li> <li>وضع الدراسات للموارد الاقتصادية المتاحة وخطط استثمارها.</li> <li>تنظيم وتنسيق المبادرات الذاتية للمجتمع المحلي.</li> <li>توزيع الأراضي للأغراض الاستثمارية المختلفة ووضع خطط تخدمها.</li> <li>توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية للمجتمع المحلي وفق المعايير.</li> <li>تحسين جودة الخدمات المقدمة لتتطابق مع المعايير.</li> <li>توفير البنية التحتية للاستثمار الخاص.</li> <li>إشراك المجتمع المحلي في التنمية المحلية تخطيطاً ، تنفيذاً ، مراقبة وتقييماً.</li> <li>توجيه الموارد المحلية للرفع من مؤشرات التنمية المحلية لتقليص الفجوة بين الحضر والريف.</li> <li>اقتراح الموازنات التشغيلية لتقديم الخدمات وفق المعايير المعتمدة.</li> <li>تقييم التنمية المحلية ومؤشراتها الفعلية.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مؤشرات التنمية المحلية لضمان استيعابها في عملية إعداد الخطط التنموية المحلية.</li> <li>الرقابة على كفاءة استخدام الموارد المحلية لتحقيق أهداف التنمية المحلية.</li> <li>الرقابة على تلبية الخطط للاحتياج المحلي.</li> <li>الرقابة على توسيع الخدمات المقدمة للمجتمع المحلي وجودتها.</li> <li>الرقابة على عدالة التوزيع التنموي ورداءة الخدمات المقدمة وسوء توزيعها إلى السلطات الأعلى.</li> </ul>
المجتمع	<ul style="list-style-type: none"> <li>المشاركة في عملية تحديد الأولويات.</li> <li>المشاركة في عملية إعداد خطط تنمية المديرية.</li> <li>المشاركة في مناقشة مقترحات أولويات الاحتياجات أمام المجلس المحلي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>التأكد من استيعاب الأولويات التنموية في خطط المديرية</li> <li>الرقابة على توسيع الخدمات المقدمة وتحسين جودتها</li> <li>الرقابة على المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية</li> </ul>

## إدارة الموارد المالية

المستوى	المهام	الرقابة	
المركز ضمان توفير الموارد المالية لتنفيذ الخطط والمشروعات التنموية	<b>المالية</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على كفاءة استخدام الموارد المالية</li> <li>• الرقابة على الالتزام بالنظم والقوانين واللوائح والإجراءات والمعايير المنظمة لإدارة الموارد المالية المحلية والتحسين المضطرد للإيرادات العامة والمحلية</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• إعداد الأدلة والإرشادات.</li> <li>• التدريب النوعي التخصصي في جوانب إدارة وتنمية الموارد المالية تخصيص حصص وحدات الحكم المحلي من النفقات الجارية والتشغيلية والاستثمارية وفق الأسس والمعايير والقوانين المنظمة</li> </ul>		
	<b>التخطيط</b>		توفير مصادر التمويل الخارجي للتنمية المحلية وفقا لأهداف الخطة الوطنية والمحلية وفجوات التمويل
	<b>الخدمة المدنية</b>		-
	<b>الإدارة المحلية</b>		-
<b>الوزارات القطاعية</b>	-		
المحافظة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• العمل على رفع مستوى إدارة الموارد المالية على مستوى المحافظة</li> <li>• تنويع وتنمية الموارد المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على كفاءة استخدام الموارد المالية</li> <li>• الرقابة على الالتزام بالنظم والقوانين واللوائح والإجراءات والمعايير المنظمة لإدارة الموارد المالية المحلية والتحسين المضطرد للإيرادات العامة والمحلية</li> </ul>	
المديرية	<ul style="list-style-type: none"> <li>• العمل على رفع إدارة الموارد المالية على مستوى المديرية</li> <li>• تنويع وتنمية الموارد المحلية وتنويع وتنمية الموارد المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على كفاءة استخدام الموارد المالية</li> <li>• الرقابة على الالتزام بالنظم والقوانين واللوائح والإجراءات والمعايير المنظمة لإدارة الموارد المالية المحلية والتحسين المضطرد للإيرادات العامة والمحلية</li> </ul>	
المجتمع	<ul style="list-style-type: none"> <li>• مساندة عملية تحصيل الموارد الإيرادات المحلية عن طريق التوعية والتشجيع على ضرورة الإيفاء بالالتزامات المحلية لتحقيق التنمية المحلية</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على كفاءة استخدام الموارد المالية</li> </ul>	

## تنفيذ البرامج والمشروعات

المستوى	المهام	الرقابة
المركز تنفيذ المشروعات الإستراتيجية على المستوى الوطني	المالية	• توفير التمويل المحلي اللازم لتنفيذ مشروعات البرنامج الإستثماري السنوي
	التخطيط	• توفير التمويل الخارجي اللازم لسد فجوة التمويل
	الخدمة المدنية	• اعتماد هيكل الوظائف وفق خطة الاحتياجات الأساسية لتشغيل المشروعات، وتحديد الأسس المنظمة لعملية توفيرها
	الإدارة المحلية	• السعي لتوفير التمويل اللازم لتنفيذ برامج ومشروعات وحدات الحكم المحلي
	الوزارات القطاعية	• توفير المخصصات المالية المطلوبة لتنفيذ المشروعات الإستراتيجية على المستوى الوطني
المحافظة	<ul style="list-style-type: none"> <li>• تنفيذ المشروعات الإستراتيجية التي تخدم عدد من المديريات على مستوى المحافظة</li> <li>• تنفيذ المشروعات التي لا تغطيها خطط المديريات، وتعد من أوليات العمل الإستراتيجي على مستوى المحافظة</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على الاستغلال الأمثل للموارد وتسخيرها لتنفيذ المشروعات المحلية</li> <li>• ضمان توجيه الموارد لتنفيذ المشروعات المدرجة في البرنامج الإستثماري</li> <li>• الرقابة على عدالة توزيع منافع التنمية على مستوى المديريات</li> </ul>
المديرية	تنفيذ المشروعات في إطار خططها وبرامجها	<ul style="list-style-type: none"> <li>• الرقابة على الاستغلال الأمثل للموارد وتسخيرها لتنفيذ المشروعات المحلية</li> <li>• ضمان توجيه الموارد لتنفيذ المشروعات المدرجة في البرنامج الإستثماري</li> <li>• الرقابة على عدالة توزيع منافع التنمية</li> </ul>
المجتمع	<ul style="list-style-type: none"> <li>- المشاركة في مراقبة تنفيذ المشروعات</li> <li>- مساهمة المجتمع في المشروعات التنموية بما يستطيع تقديمه من موارده المتوفرة محلياً لتحقيق مبدأ تملك المجتمع لهذه المشاريع وتنمية الشعور بأهميتها والحفاظ عليها.</li> <li>- مساهمة المجتمع في صيانة وتشغيل المشروعات تحقيقاً لمبدأ الاستدامة.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• المشاركة في مراقبة تنفيذ المشروعات</li> <li>• الرقابة على عدالة التوزيع للموارد والخدمات</li> </ul>

## بناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار

المستوى	المهام	الرقابة
المركز توفير جميع أنواع الدعم والمساندة لوحدات الحكم المحلي للقيام ببناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار	المالية	<ul style="list-style-type: none"> <li>المساهمة في اقتراح التشريعات والسياسات المالية التي تمكن المحليات من إنعاش الاقتصاد المحلي وتوسيع قاعدة الموارد المحلية وتنميتها.</li> <li>رصد الإعتمادات المالية لتنفيذ البنى التحتية المحلية.</li> </ul>
	التخطيط + الإدارة المحلية	<ul style="list-style-type: none"> <li>المساهمة في اقتراح التشريعات والسياسات التي تمكن المحليات من اجتذاب الاستثمارات وزيادة فرص تمويل مشاريع البنى التحتية.</li> <li>المساعدة في تقديم الخبرات والاستشارات التي تساعد في تحديد وإبراز المقومات الاقتصادية وإشهار فرص الاستثمار وإعداد دراسات الجدوى للمشاريع والترويج لها.</li> <li>التنسيق لإقامة مشاريع استثمارية خدمية مشتركة على مستوى المحليات تساعد على بناء وتوسيع قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار.</li> </ul>
	الخدمة المدنية	<ul style="list-style-type: none"> <li>وضع المعايير المحفزة لجلب الكفاءات المتميزة للعمل في الوظائف الأساسية في مجال الاستثمار.</li> </ul>
	الوزارات القطاعية (والأجهزة المركزية الأخرى المعنية)	<ul style="list-style-type: none"> <li>المساهمة في اقتراح التشريعات والسياسات التي تمكن المحليات من اجتذاب الاستثمارات وزيادة الفرص تمويل مشاريع البنى التحتية.</li> <li>وضع المعايير العامة لاجتذاب واستقطاب الاستثمارات المحلية والخارجية.</li> <li>وضع وتنفيذ برامج تخصصية لتدريب وتأهيل العمالة في المحليات لتلبية متطلبات سوق العمل.</li> <li>المساعدة في تقديم الخبرات والاستشارات التي تساعد في تحديد وإبراز المقومات الاقتصادية وإشهار فرص الاستثمار والترويج لها.</li> <li>القيام بدراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع البنى التحتية والبحث عن مصادر لتمويلها.</li> <li>التنسيق لإقامة مشاريع استثمارية خدمية مشتركة على مستوى المحليات تشجع على بناء قاعدة الاقتصاد المحلي وتهيئة المناخ للاستثمار.</li> <li>تنفيذ مشاريع استثمارية (نموذجية/Pilot) في وحدات محلية تتوافر لها مقومات خاصة بناء على طلب من المحليات</li> </ul>

المستوى	المهام	الرقابة
المحافظة:	<p>تهيئة البنية التحتية الأساسية لعملية الاستثمار.</p> <p>اكتشاف المقومات والخصائص الاستثمارية المميزة للمحافظة، والترويج لها.</p> <p>التنسيق لإقامة مشاريع استثمارية خدمية مشتركة على مستوى المحافظة أو مع محافظات أخرى.</p> <p>دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية في الوحدة الإدارية، وتقييم المشاريع فيها.</p> <p>تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.</p> <p>إحصاء وتصنيف العمالة المحلية وبناء قاعدة بيانات خاصة بها.</p> <p>تهيئة المناخ للاستثمار في إطار المحافظة وإصدار تراخيص الاستثمار.</p> <p>إعداد دراسات الجدوى للمشاريع الاستثمارية.</p> <p>تحفيز المغتربين وخصوصاً من أبناء المحافظة على الاستثمار.</p> <p>خلق شراكة بين السلطة المحلية والقطاع الخاص وإنشاء آلية مؤسسية يتم من خلالها تكوير رؤى وسياسات لبناء قاعدة الاقتصاد المحلي وزيادة فرص الاستثمار.</p>	
المديرية:	<p>تهيئة البنية التحتية الأساسية لعملية الاستثمار.</p> <p>اكتشاف المقومات والخصائص الاستثمارية المميزة للمديرية، والترويج لها.</p> <p>التنسيق لإقامة مشاريع استثمارية خدمية مشتركة مع مديريات أخرى.</p> <p>دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية في الوحدة الإدارية، وتقييم المشاريع فيها.</p> <p>تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.</p> <p>تهيئة المناخ للاستثمار في إطار المديرية وإصدار تراخيص الاستثمار.</p> <p>تحفيز المغتربين وخصوصاً من أبناء المحافظة على الاستثمار.</p>	
المجتمع:	<p>المساهمة في عملية إبراز الخصوصية والتميز الاستثماري للوحدة الإدارية.</p> <p>المساهمة في عملية اكتشاف الموارد الكامنة وعمليات التخطيط والتنفيذ والتمويل لمشاريع البنى التحتية.</p>	<p>المساهمة في الرقابة</p> <p>والمساءلة على عمليات</p> <p>تنفيذ التشريعات</p> <p>والسياسات والمعايير</p> <p>والخطط الخاصة ببناء</p> <p>قاعدة الاقتصاد المحلي</p> <p>وتهيئة المناخ لاجتذاب</p> <p>الاستثمار وشفافية ودقة</p> <p>التدخلات.</p>

## الأمن والأمان الاجتماعي

المستوى	المهام	الرقابة
المركز	المالية	--
	الإدارة المحلية	--
	الخدمة المدنية	---
	وزارة الداخلية	وضع المعايير الخاصة بالشرطة المحلية، توظيفاً، تأهيلاً وتدريباً، تسليحاً وضع معايير تحقق الضبط والربط الشرطي تقديم الدعم والمساندة في مجالات تأهيل وتدريب الشرطة المحلية
الوزارات القطاعية (والأجهزة المركزية الأخرى المعنية)	--	الرقابة على تنفيذ التشريعات والسياسات والمعايير الخاصة بتوفير الأمن والأمان الاجتماعي المحلي، بما يساهم في توفير المناخ المناسب لتحقيق التنمية المحلية
المحافظة:	مناقشة القضايا العامة التي تهم المواطنين في إطار المحافظة. التصدي للحالات التي تخل بالأمن والسلامة الاجتماعية على مستوى المحافظة العمل على مواجهة حالات الكوارث والتنسيق بشأنها مع المديرية. مناقشة الاختلالات الأمنية واقتراح الإجراءات اللازمة بشأنها. التصدي للحالات التي تخل بالأمن العام أو التي تمس بحقوق وحرية المواطنين على مستوى المحافظة	الرقابة على إجراءات تنفيذ التشريعات والسياسات والمعايير الخاصة بتوفير الأمن والأمان الاجتماعي المحلي، بما يساهم في توفير المناخ المناسب لتحقيق التنمية المحلية
المديرية:	مناقشة القضايا العامة التي تهم المواطنين في إطار المديرية التصدي للحالات التي تخل بالأمن والسلامة الاجتماعية على مستوى المديرية العمل على مواجهة حالات الكوارث والتنسيق بشأنها مع المحافظة والمديرية الأخرى. مناقشة الاختلالات الأمنية على مستوى المديرية واقتراح الإجراءات اللازمة بشأنها. التصدي للحالات التي تخل بالأمن العام على مستوى المديرية أو التي تمس بحقوق وحرية المواطنين.	الرقابة على إجراءات تنفيذ التشريعات والسياسات والمعايير الخاصة بتوفير الأمن والأمان الاجتماعي المحلي، بما يساهم في توفير المناخ المناسب لتحقيق التنمية المحلية
المجتمع:	تقديم المقترحات في الجوانب المتصلة بالأمن والسلام الاجتماعي، ومكافحة الظواهر الاجتماعية السيئة، لما من شأنه تعزيز التنمية المحلية. تقديم المقترحات في الجوانب المتصلة بالحد من الجريمة، والحفاظ على الأمن العام والسكينة وبما يخدم المجتمع المحلي إحياء العادات والتقاليد والأعراف الإيجابية ذات العلاقة بتوفير الأمن والأمان والسلام الاجتماعي	الإسهام في الرقابة على الممارسات السلوكية التي تضر بالأمن والأمان الاجتماعي، وتحقيق التنمية المحلية

إن التوجه الإستراتيجي لمحور البنية المؤسسية يتمثل في القيام بعملية إعادة هيكلة البنية المؤسسية بمستواها العام المتمثل في التقسيم الإداري، والبنية التنظيمية الخاصة بالجهاز الإداري لوحدات الحكم المحلي، بالإضافة إلى استكمال البنى التحتية، بحيث تتلاءم مع المهام والوظائف التنموية الموكلة لوحدات الحكم المحلي. الأمر الذي يستوجب العمل على:

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

## أولاً: التقسيم الإداري

لقيام بعملية التقسيم الإداري التي يمكن أن تساعد وحدات الحكم المحلي على تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية التي أنشئت من أجلها، يجب العمل على:

### التحديد الدقيق لحجم الوحدة المحلية

تحديد حجم الوحدات الإدارية المحلية التي يتكون منها التقسيم الإداري تحديداً دقيقاً بناءً على الأهداف التنموية المحلية والوطنية التي تسعى وحدات الحكم إلى تحقيقها

دلت التجربة في كثير من الدول التي طبقت منظومة السلطة المحلية، أن صغر حجم الوحدات المحلية يؤدي إلى بروز مشكلات عديدة، وفي مقدمتها تفتت الموارد والإمكانات المحلية وعدم القدرة على إنشاء المشروعات التنموية التي تحتاجها المجتمعات المحلية. في المقابل، دلت التجربة أن المبالغة في إنشاء وحدات إدارية كبيرة تضعف من الفاعلية الإدارية وتحد من فرص نجاح المشاركة الشعبية في توجيه مسار التنمية المحلية.

ومن المؤكد، أن تحديد الحجم الأمثل للوحدة المحلية يتطلب القيام بدراسة متعمقة لمختلف الجوانب التنموية مثل:

- نوع ودرجة العلاقة التي يجب أن تقوم بين المواطن في المجتمع المحلي ومجلسه المحلي.
- تحليل للعلاقة المتعلقة بتكاليف بعض الخدمات الرئيسية العامة والعوائد منها وحجم الوحدات المحلية.

وعلى ضوء هذه الدراسة، يمكن وضع أسس ومعايير مرنة للحجم الأمثل للوحدة المحلية من حيث التكاليف والعوائد للخدمات التي يمكن أن تقدمها الوحدة الإدارية المحلية، ومن حيث طبيعة العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية لتلك الوحدة.

وعليه، يجب إعادة النظر في التقسيم الإداري الحالي بناء على الأسس التالية:

**أولاً:** مراعاة 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.

**ثانياً:** مراعاة عملية التقسيم الإداري للحجم المناسب للوحدة المحلية من حيث الوعاء الضريبي المتمثل بعدد السكان والمرافق الاقتصادية المختلفة وما تمثله من عائد للوحدة الإدارية. فحتى تستطيع وحدة محلية توظيف القدرات البشرية المؤهلة والوسائل والمعدات المناسبة، لابد من توافر موارد مالية كافية، وكذلك لابد لها من أن تستفيد من هذه القدرات والوسائل بشكل اقتصادي كفو، 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.

**ثالثاً:** 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 تباين كبيراً بين إمكانات وقدرات الوحدات الإدارية المكونة لنظام الحكم المحلي.

**رابعاً:** 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.

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

## العمل على زيادة التعاون بين وحدات الحكم المحلي

العمل على زيادة التعاون بين وحدات الحكم المحلي بصوره المختلفة بهدف تحقيق أهداف التنمية المحلية المتوازنة والمستدامة، وللتغلب على الاختلالات التي يعاني منها التقسيم الإداري الحالي

بهدف تجاوز الاختلالات القائمة في التقسيم الإداري، وتسهيل مهمة وحدات الحكم المحلي على صعيد تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية المنشودة، ولتخطي المشاكل المتعلقة بضعف القدرات البشرية ومحدودية الامكانيات المالية، يجب تشجيع وحدات الحكم المحلي في المحافظات والمديريات على التعاون فيما بينها (بالصور المختلفة التي تم الحديث عنها سابقا في التحليل الإستراتيجي للتقسيم الإداري).

وفي حالة تبني أسلوب التخطيط الإقليمي، يمكن استحضار التجارب اليمينية في هذا المجال ومنها: تجربة مشروع دعم الإدارة في القطاع الزراعي - مكون الإرشاد الزراعي والتدريب، التابع للهيئة العامة للبحوث الزراعية حيث تم تقسيم الجمهورية اليمينية إلى خمسة أقاليم متشابهة مناخيا، وبحيث اعتبر كل إقليم بمثابة مجال موحد للقيام بإعداد الخطط والبرامج التنموية.

## العمل على إعداد وإصدار قانون للتقسيم الإداري للجمهورية

العمل على إعداد وإصدار قانون للتقسيم الإداري للجمهورية يستهدف ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنمو الاقتصادي والأمن والسلام الاجتماعي

- من الواضح، أنه لا يمكن الانتقال إلى نظام الحكم المحلي بالصورة المنشودة بدون العمل على إعداد وإصدار قانون للتقسيم الإداري، يتضمن الأسس التالية:
- تحديد معايير وأسس التقسيم الإداري.
  - تحديد هيكل التقسيم الإداري على مستوى الجمهورية.
  - تحديد تقسيمات الوحدات الإدارية وعددها ومسمياتها وحدودها ومكوناتها من التجمعات السكانية (بمعنى تضمين القانون الإطار العام للتجمعات السكانية والجغرافية للجمهورية).
  - تحديد للضوابط والمعايير اللازم مراعاتها عند إنشاء واستحداث وحدات إدارية جديدة أو عند استحداث مدن وتجمعات سكنية جديدة. بمعنى تحديد الآلية المنظمة لإجراءات الإنشاء والتعديل والتطوير في التقسيم الإداري ليس على مستوى الوحدة الإدارية فحسب، بل ابتداءً من التجمع السكاني (محلة / حارة).

- إعداد خرائط تبين الحدود الإدارية والمكونات (التجمعات السكانية على مستوى كل وحدة إدارية (محافظات - مديريات)، وتعتبر جزءاً لا يتجزأ من القانون.

### العمل على بناء قاعدة بيانات للتقسيم الإداري

#### العمل على بناء قاعدة بيانات إدارية وجغرافية وسكانية واقتصادية واجتماعية عن الوضع الحالي للتقسيم الإداري

من المعروف، أنه لا يمكن تطوير التقسيم الإداري إلا في حالة توفر قاعدة بيانات والقيام بتحليل تلك المعلومات ومعرفة الإشكاليات والصعوبات القائمة باستخدام أنظمة حديثة تتمثل في أنظمة المعلومات الجغرافية (GIS) وباستخدام أجهزة الرصد الجغرافية المرتبطة بالأقمار الصناعية (GPS) لتحديد المواقع الجغرافية والقيام بربط بيانات التجمعات السكانية بالمواقع الجغرافية لها وعرضها في صورة خرائط رقمية فضائية وجوية وإدارية وفق الأبعاد الثلاثية للموقع، ومعرفة الارتفاعات والسهول والأودية، على اعتبار أن هذه التقنية تمكن من إيجاد الحلول المناسبة لسد الفجوات التي يعاني منها التقسيم الإداري الحالي وتطويره.

ولبناء قاعدة البيانات المنشودة، يجب العمل على استكمال الخطوات التالية:

1. إسقاط ورسم الحدود الإدارية النهائية للوحدات الإدارية على الخارطة الرقمية للجمهورية والعمل على تصحيحها ميدانياً وفق الإحداثيات الجغرافية لها بالتعاون مع السلطات المحلية، بمعنى تحديث الحدود الإدارية الأولية المسقطة على الخرائط الطبوغرافية المتوفرة حالياً، والتي تعتبر غير موحدة على مستوى الجمهورية.
2. إنجاز قاعدة بيانات التقسيم الإداري المرتبطة بنظام المعلومات الجغرافية (GIS) الشاملة لقانون التقسيم الإداري والعمل على تحديثها بشكل مستمر مع ربطها ببيانات خارطة الخدمات التنموية للوحدات الإدارية.
3. نشر قانون التقسيم الإداري وتعميمه على جميع الجهات ذات العلاقة للعمل بموجبه، بما من شأنه تنفيذ أحكامه.
4. إنشاء مكون تنظيمي (إدارة فرعية/ قسم) في كل محافظة يعنى بقضايا التقسيم الإداري ومتابعة ما يتم استحداثه من تجمعات سكانية (ريف - حضر) وأنشطة اقتصادية على مستوى المحافظة ومديرياتها وتحديث البيانات وموافاة الجهات المركزية المعنية.
5. إعداد الدراسات المكتبية والمسوحات الميدانية للتقسيم الإداري والاستعانة بالخبرات المحلية والدولية والإطلاع على تجارب الدول الشقيقة والصديقة في مجال التقسيم الإداري، وعلى وجه الخصوص تقسيم المدن.

## **ثانياً: الهياكل التنظيمية**

### **الإطار العام للهياكل التنظيمية لوحدات الحكم المحلي**

لكي تتمكن وحدات الحكم المحلي من أداء دورها المنشود في تنمية المجتمعات المحلية، فهي بحاجة إلى هياكل تنظيمية تعكس خصائص ومتطلبات الأهداف والمهام والوظائف التنموية الموكلة إليها على مستوى المحافظة والمديرية. الأمر الذي يستوجب مراعاة المبادئ والأسس العامة التالية:

### **تحقيق الوحدة والتكامل**

تعتبر أجهزة الحكم المحلي (برغم تعدد مكوناتها) بمثابة منظومة متكاملة (كل لا يتجزأ) بحيث تتمتع بالقدرة على اتخاذ القرار في حدود القانون ووحدة القيادة

يجب اعتبار الهيكل التنظيمي لوحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية بمثابة هيكل موحد ومتكامل بحيث يشمل (المجلس المحلي، رئيس الوحدة الإدارية، الأمين العام، الهيئة الإدارية، ديوان المحافظة) مع توزيع منطقي للعاملين على جميع مكونات الهيكل، وتحديد خطوط المساءلة بين جميع تلك المكونات.

### **إشراك المجتمع المحلي**

إشراك المجتمع المحلي في إدارة الشأن المحلي يقتضي أن تتضمن الهياكل التنظيمية لوحدات الحكم المحلي مكوناً مؤسسياً يسمح لها بالتواصل مع جميع شرائح المجتمع المحلي

يجب أن يتضمن الهيكل التنظيمي على مستوى المحافظة والمديرية مكوناً مؤسسياً يتيح لوحدات الحكم المحلي التواصل مع جميع شرائح المجتمع المحلي، واستيعاب ما يمكن استيعابه من الآراء والمقترحات لتلك الشرائح، وخصوصاً في تطوير عمليات تقديم الخدمات، والتخطيط والتنفيذ لبرامج ومشاريع التنمية المحلية. ولتحقيق هذا الهدف، يجب العمل على إضافة إدارة للتخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظة، ووحدة التخطيط للتنمية المحلية على مستوى المديرية لتكونا، إلى جانب مهامهما التخطيطية، بمثابة قناة التواصل المؤسسية مع جميع الأطر التنظيمية في المجتمعات المحلية.

## شمول الهياكل التنظيمية لجميع المكونات المؤسسية

يعتبر تضمين الهياكل التنظيمية لوحدات الحكم المحلي لجميع المكونات المؤسسية شرطاً لازماً لتمكينها من تأدية مهامها التنموية

يجب أن يعكس الهيكل التنظيمي لوحدات الحكم المحلي جميع الوظائف التنفيذية والفنية والتي تم نقل مهامها ووظائفها إليها لتمكين من إدارة التنمية المحلية بالكامل وتحمل مسؤوليتها في مواجهة الدولة والمواطنين. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن يعكس الهيكل التنظيمي جميع الوظائف التنفيذية والفنية التي تم تفويضها إلى فروع الهيئات والمؤسسات المركزية والبرامج والصناديق الوطنية في المحافظات والمديريات. وعليه، يجب العمل على تعزيز البناء المؤسسي والتنظيمي لوحدات الحكم المحلي عن طريق:

1. نقل المهام والوظائف والصلاحيات من الأجهزة المركزية إلى وحدات الحكم المحلي وليس إلى شخص رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ أو مدير المديرية)، وذلك من بهدف تعزيز المؤسسية وحكم القانون، والابتعاد عن الشخصنة بقدر المستطاع.
2. نقل المهام والوظائف التنفيذية لمكاتب وزارة التخطيط، التخطيط الحضري، الوحدة المحاسبية، وزارة الخدمة المدنية إلى ديوان المحافظة، مع الإبقاء على مهامها الرقابية في مكونات تنظيمية مصغرة خارج الهيكل التنظيمي لوحدات الحكم المحلي، وذلك بهدف التركيز على أداء مهامها الرقابية بصورة إستراتيجية بدل الانغماس في الأمور التنفيذية اليومية.
3. إنشاء جهاز تنفيذي ضمن هيكل وحدات الحكم المحلي تنقل إليه مهام ووظائف مكاتب الأجهزة التنفيذية والفنية.
4. إنشاء وحدة فنية على مستوى المديرية لإيجاد تمثيل فني للقطاعات الممثلة من قبل الهيئات والمؤسسات المركزية والبرامج الوطنية مثل المياه والكهرباء والزراعة وغيره في صلب هيكل ديوان المديرية لضمان توفر المعونة الفنية اللازمة لمراقبة أداء الخدمات المقدمة من قبل هذه الجهات ومساندة المديرية على بلورة خططها الخدمية.
5. إنشاء وحدة للتخطيط الاستراتيجي ضمن الجهاز المساند على مستوى المحافظة للقيام بمهام التخطيط الاستراتيجي في المحافظة، باعتباره أحد الأدوار الأساسية لوحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة.
6. إنشاء وحدة التخطيط للتنمية المحلية ضمن الجهاز المساند على مستوى المديرية لإدارة عملية التخطيط للتنمية المحلية.

7. إنشاء وحدة تفعيل المشاركة المجتمعية ودعم وتنمية مبادرات المجتمع ضمن الجهاز المساند على مستوى المحافظة وعلى مستوى المديرية وذلك بهدف توفير قناة التواصل المؤسسية مع المجتمع المحلي، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والقيام بتطوير آليات التواصل مع المجتمع وتفعيل المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن المحلي.

## توفير المرونة

قيام وحدات الحكم المحلي بمهامها ووظائفها التنموية يقتضي تمتعها بالمرونة الكافية لتصميم هياكلها التنظيمية

وعليه، يجب اعتماد هيكل تنظيمي نموذجي كقاسم مشترك بين المحافظات والمديريات مع السماح لوحدات الحكم المحلي بأقلمته مع الظروف المحلية ومستوى القدرات المؤسسية والبشرية المتوفرة.

### الإطار العام للهيكلية التنظيمية لوحدات الحكم المحلي

على مستوى المحافظة	على مستوى المديرية
<ul style="list-style-type: none"> <li>المجلس المحلي</li> <li>المحافظ</li> <li>الأمين العام</li> <li>الهيئة الإدارية</li> <li>ديوان المحافظة</li> <li>1. جهاز المساندة</li> <li>2. الجهاز التنفيذي</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>المجلس المحلي</li> <li>المحافظ</li> <li>الأمين العام</li> <li>الهيئة الإدارية</li> <li>ديوان المحافظة</li> <li>1. جهاز المساندة</li> <li>2. الجهاز التنفيذي</li> </ul>

وبناء على المبادئ والأسس السابقة، فإن الهيكل التنظيمي لوحدات الحكم المحلي في المحافظات والمديريات يتكون من:

- سلطة تفريرية ورقابية والمتمثلة في المجلس المحلي المنتخب من قبل المواطنين على مستوى المحافظة أو المديرية.
- الديوان الذي يتكون من جهاز المساندة والجهاز التنفيذي. ويعتبر الديوان بمثابة العمود الفقري الإداري لوحدات الحكم المحلي فهو يعمل على تقديم المساندة لأعضاء المجلس المحلي والعاملين في الوحدات التنفيذية لتمكينهم من تأدية المهام المناطة بهم بكفاءة وفاعلية.

## مهام السلطة التقريرية

- § المجلس المحلي للمحافظة هو ممثل للمحافظة ككل ولذا يجب عليه أن يلعب دورا فاعلا من خلال قناة التواصل المؤسسية الموجودة في ديوان المحافظة.
- § المشاركة الفعالة في تقييم أداء المديرية واقتراح الحلول لتدارك جوانب الاختلالات المختلفة.
- § المشاركة الفاعلة في إخراج الخطة التنموية الإستراتيجية للمحافظة.

## مهام جهاز المساندة

### المهام العامة:

- § إدارة عملية التخطيط الإستراتيجي للمحافظة.
- § إدارة عملية التنسيق بين مديريات المحافظة وضمان تناسق وتكافل خطط المديرية وتكاملها.
- § تقديم الخدمات الهندسية للمديريات ومساندتها في بلورة وثائق المشاريع وإخراج المخططات الهندسية وتوفير المساندة الفنية للتنفيذ إن كان لدى المديرية حاجة لذلك.

### المهام تجاه المجلس المحلي:

- § تقديم المساندة اللازمة لأعضاء المجلس المحلي للمحافظة لتمكينهم من القيام بدورهم في عملية تلمس تطلعات واحتياجات المديرية، وتفهم الصعاب والتحديات التي تواجهها والتي تعيق قدرتها على القيام بمهامها في تحقيق الأهداف التنموية المحلية والوطنية.
- § مساندة أعضاء المجلس في مراقبة الأداء التنموي للمحافظة ككل من حيث مساهمتها ومديرياتها في تحقيق تقدم تنموي على مستوى المحافظة يسهم في تحقيق التنمية الوطنية.
- § مساعدة المجلس المحلي في توضيح الصورة التنموية على مستوى المحافظة حتى يتمكن المجلس من تطوير عملية التخطيط الإستراتيجي للمحافظة والنهوض بها.
- § مساندة المجلس للقيام بأعمال التنسيق بين المديرية لضمان توافق وتكامل خططها التنموية و تكافل برامجها الاستثمارية لزيادة فعالية تدخلاتها لتطوير البنية الخدمية وتفعيل النشاطات الاقتصادية المحلية.

### المهام تجاه الأجهزة التنفيذية:

- § توفير الخدمات الإدارية والفنية اللازمة (عندما يكون ذلك مجدياً) لتمكين هذه الأجهزة من القيام بمهامها الفنية والتفرغ لها، ويمكن أن يتضمن ذلك الخدمات التالية:
  - § إدارة شئون الموظفين.
  - § الإدارة المالية وإدارة العقود.
  - § تقديم الخدمات الفنية (الهندسية) ومتابعة أعمال الإنشاء.
  - § توفير المعلومات عن الوضع التنموي /الخدمي/الاقتصادي للمديريات والمحافظة ككل .
  - § تحصيل وإدارة الموارد.

ويترتب على ما سبق إعادة النظر في هيكله الديوان على النحو الآتي:

أولاً: مراجعة منظومة المهام الموكلة إلى الإدارات العالية من أجل:

- تفادي التداخل والازدواجية وتحسين مستوى الأداء والفاعلية الإدارية.
- تكريس مبدأ أن الديوان مسئول عن كل الخدمات المساندة لقيادة المحافظة والمجلس المحلي والأجهزة الخدمية (الأجهزة التنفيذية).

ثانياً: إنشاء وحدات جديدة لتعنى بالآتي:

أ. التخطيط الإستراتيجي:

- توفير المساندة الفنية لعملية التخطيط الإستراتيجي على مستوى المحافظة وتفعيل وتنسيق دور المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية لضمان مشاركتها الفاعلة في هذا النشاط.
- إخراج الخطط الإستراتيجية المرتكزة على التحليل الدقيق لواقع المحافظة والمجالات الإستراتيجية المتاحة للتنمية الاقتصادية المستدامة.

ب. الشؤون الفنية:

تتكون هذه الإدارة من مكونين الأول: معني بصيانة البنية التحتية والمرافق الخدمية، والثاني معني بالجوانب الفنية والهندسية.

ج. وحدة لتفعيل المشاركة المجتمعية ودعم وتنمية مبادرات المجتمع:

- تمثل قناة التواصل المؤسسية مع المجتمع المحلي، ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وذلك بهدف تحقيق أهداف التنمية المحلية.
- تتولي تفعيل المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن المحلي.

ثالثاً: إعادة النظر في مهام الجهاز التنفيذي وعلاقتها ببقية مكونات منظومة الحكم

المحلي:

- دمج هذه الأجهزة في صلب الهيكل الإداري للمحافظة وبالتالي تحويلها إلى "إدارات خدمية"، ويمكن أن يتم هذا على مراحل حسب خصائص كل قطاع خدمي.
- إعفاء الأجهزة التنفيذية من الأنشطة ذات الصبغة الإدارية (وإسنادها إلى إدارات الديوان المعنية) وذلك لتمكينها من التركيز على الجوانب الفنية والخدمية.
- توضيح وتقنين العلاقة بين الأجهزة التنفيذية للمحافظة مع نظيراتها في المديريات، وتعميق قدراتها على تقديم المساندة الفنية بنظيراتها في مجالات إدارة وتقديم الخدمات.
- تنظيم المهام المالية وتقاسمها بين الديوان وفرع وزارة المالية بحيث يقع دمج الوحدة الحسابية في صلب الجهاز الإداري للمحافظة، بينما يختص مكتب المالية بالرقابة على قانونية الإجراءات والقرارات المالية.

## المجلس المحلي للمديرية:

- يتعين أن يوجه المجلس المحلي اهتمامه إلى المهام التالية:
  - بناء قنوات التواصل بين وحدات الحكم المحلي والمجتمع المحلي وضمان نقل احتياجات ورغبات هذا المجتمع لإثراء وتوجيه عملية صنع القرار. (تحديد أوجه الأنفاق للموارد العامة).
  - المشاركة المباشرة والفاعلة في أعمال التخطيط للمديرية وإخراج الخطة متوسطة الأمد والبرنامج الاستثماري والتشغيلي.
  - الإشراف ومراقبة تنفيذ البرنامج الاستثماري للمديرية لضمان كفاءة واقتصادية التنفيذ للمشاريع.
  - مراقبة الأداء لعملية تقديم الخدمات من خلال التواصل مع المستفيدين.
  - القيام بالاستطلاع المباشر على النشاطات الخدمية والاقتصادية/ الإنتاجية في جميع أنحاء المديرية وإثراء عمليات التخطيط التي تهدف إلى تحسينها والتحقق التدريجي للأهداف التنموية المحلية والوطنية.
- ويبقى المجلس المحلي في حاجة للمزيد من الدعم حتى يصبح أكثر قدرة وفاعلية في الاضطلاع بدوره وخاصة في مجالي:
- التوعية بأهمية وظيفة المجلس والتدريب على القيام بها.
  - الموازنة التشغيلية للمجلس التي يجب أن تتعزز حتى يتسنى لأعضاء المجلس التنقل للاتصال بناخبيهم ومتابعة عملية تقديم الخدمات.

## جهاز المساندة للمديرية:

- تتمثل المهمة الأساسية لجهاز المساندة في الدعم والتسهيل والتنسيق لعملية التنمية المحلية وتقديم الخدمات - وهو في نفس الوقت الذاكرة المؤسسية الدائمة لوحدت الحكم المحلي بالمديرية - وتتضمن المهام المناطة بهذا الجهاز:
1. تقديم المساندة اللازمة للمجلس المحلي لتمكين أعضائه من القيام بمهامهم على المستوى المجتمعي، وإقامة قنوات تواصل مع المواطنين.
  2. تفعيل دور المجلس في عمليات تدقيق المعلومات النوعية عن مستوى التنمية المحلية (التغطية الخدمية، الحركة الاقتصادية...) وكفاءة وفاعلية عملية تقديم الخدمات واستعمال هذه المعلومات كقاعدة لعملية التخطيط و تقييم الأداء.
  3. مساعدة الأجهزة التنفيذية المحلية في تحديد المعلومات الكمية والنوعية عن مستوى التغطية الخدمية وتحديد الفجوة بين التغطية الخدمية والأهداف الوطنية.

4. توفير الإطار التنسيقي لعمليات التخطيط ليشمل المشاركة الفاعلة لكل من المجلس والأجهزة التنفيذية المحلية لضمان إخراج خطة متكاملة تعكس احتياجات و أولويات المواطنين.
5. تفعيل المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن المحلي عبر تشكيل الأطر المجتمعية وتفعيلها ورعايتها وتعزيز التواصل مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وذلك من أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية.

وحتى يتسنى لجهاز المساندة القيام بمهامه بالكفاءة المطلوبة، يتعين إجراء

التعديلات التالية على هيكلته وأساليبه عمله:

- استكمال البنية الوظيفية للإدارات الحالية وخاصة فيما يتعلق بالمهام المالية.
- اعتماد مبدأ أن الجهاز مسئول عن كل الخدمات المساندة (إداريا وماليا) لقيادة المديرية والمجلس المحلي ووحدات تقديم الخدمات.
- دمج الأجهزة التنفيذية في صلب الديوان في شكل إدارات (أو وحدات) خدمية، مع إمكانية تجميع الخدمات المتكاملة أو المتقاربة في إدارة واحدة لضمان تحقيق الجدوى الاقتصادية في التكاليف.
- تعزيز قدرات الجهاز على الإدارة المالية وتنمية الموارد.
- تعزيز هيكل جهاز المساندة بالوظائف الجديدة التالية:
  1. وحدة التخطيط للتنمية المحلية
  2. الوحدة الفنية
  3. وحدة تفعيل المشاركة المجتمعية ودعم وتنمية مبادرات المجتمع

## الجهاز التنفيذي للمديرية

يعنى الجهاز التنفيذي المحلي في المديرية بالمهام العامة التالية:

- تقديم المساندة الفنية والتوجيه للمرافق الخدمية (كل في قطاعه)، وتسهيل مسار أعمالها لإتاحة المجال لها للتركيز على عملية تقديم الخدمات وتحسين الأداء.
- مراقبة الأداء الفني للمرافق الخدمية لضمان التزامها بمعايير الخدمات وتحقيق الأهداف التنموية / الخدمية المحلية (المحددة في خطة المديرية) وكذلك الأهداف الوطنية.
- تحديد التحديات التي تواجه المرافق الخدمية وتعيق أو تؤثر سلبا أو إيجابا على قدرتها على تقديم الخدمات، وتوفير هذه المعلومات لإثراء عملية التخطيط للمديرية، وكذا إثراء عمليات تطوير أساليب تقديم الخدمات وتطوير السياسات والهياكل التنظيمية المكرسة لذلك.
- المشاركة المباشرة في بلورة الخطة التنموية للمديرية، وضمان إثرائها من الناحية الفنية وفقا للأهداف التنموية الوطنية ومعايير الأداء لتحقيق هذه الأهداف.
- توفير أو تنسيق الأنشطة الموجهة نحو التدريب والتأهيل للعاملين على تقديم الخدمات مع الجهات الفنية المختصة على مستوى المحافظة أو الوزارات والأجهزة المركزية الأخرى.
- إنشاء آلية مؤسسية للتنسيق بين وحدات الحكم المحلي وفروع الهيئات والبرامج الوطنية في المحافظة في شكل ورشة عمل تعقد خلال فترة إعداد الخطة والموازنة المحلية، وتخصص لمقاربة برنامج عمل الهيئات الوطنية خلال السنة القادمة وخطة وحدة الحكم المحلي بحيث تستجيب البرامج والمشاريع التي تنوي الهيئات تنفيذها للاحتياجات والأولويات المحلية المعبر عنها في خطط المحليات على مستوى المحافظة.

## الأطر المجتمعية المساندة

تقوم هذه التكوينات المجتمعية في مجملها بمساندة وحدات الحكم المحلي

في المجالات التالية:

- توسيع قاعدة المشاركة المجتمعية وتحديد احتياجات المجتمع بشكل دقيق؛
- تفعيل وتوجيه أفراد المجتمع نحو الإسهام في الأنشطة التنموية المختلفة التي تتلاءم مع خبراتهم واحتياجاتهم؛
- تحريك وتفعيل المبادرات الذاتية القائمة على الخبرات والموارد المحلية؛
- إيصال أصوات الفئات الأولى بالرعاية وذوي الاحتياجات الخاصة إلى المسؤولين والعاملين في وحدات الحكم المحلي؛

- تسهيل عملية التنفيذ للتدخلات التنموية والمساهمة في تنفيذها.
- المتابعة والرقابة الشعبية على أنشطة وأداء وحدات الحكم المحلي، وذلك وفقا للقوانين والأنظمة ذات الصلة.

### ثالثا: البنى التحتية

#### أ- على صعيد توفير المجمعات الحكومية:

من الضروري أن تتوافر لوحات الحكم المحلي مباني للمجمعات الحكومية بالصورة التي توفر لها المكان الملائم للقيام بإعمالها. وبهدف ضمان وتحسين استخدام الموارد المالية التي يمكن أن توجه نحو استكمال هذه المجمعات وزيادة انسجامها أو توافقها مع البيئة المحلية، ينبغي العمل على ما يلي:

1- إعادة النظر في تصاميم المجمعات الحكومية في كل من المحافظة والمديرية لضمان انسجامها مع مقترحات إعادة الهيكلة التنظيمية التي سبق شرحها لوحات الحكم المحلي، وكذا توافقها مع البيئة المحلية والمناخ السائد، مع الحرص في الوقت نفسه على توافق هذه التصاميم مع طبيعة الأنشطة التي تقوم بها وحدات الحكم المحلي لتنفيذ المهام المناطة بها. وتمثل النقاط التالية ملخصا لمثل هذه الأنشطة:

- المكان المناسب لعقد اجتماعات العمل الموسعة للمجلس المحلي والجهاز التنفيذي وإدارات الديوان، وبما يسمح بحضور مراقبين من الإعلام ومنظمات المجتمع المدني، أو من المهتمين من أبناء المجتمع.
- المكان المناسب لعقد اجتماعات العمل متوسطة الحجم للجان والأجهزة وقيادة المحافظة/ المديرية، وكذا المكان المناسب لاجتماعات مصغرة لقيادة المحافظة أو المديرية مع الزوار أو المراجعين.
- المكان / أو الأماكن المناسبة لعقد دورات التدريب لكوادر الوحدة الإدارية ومجلسها المحلي.
- الأماكن المناسبة لأداء الأعمال الخاصة بإدارات الديوان، والأجهزة التنفيذية والوحدات الخدمية.

2- مراعاة أن تقام هذه المجمعات في أماكن يسهل الوصول إليها وبحيث لا تشكل عبئا على المكان الذي تقام فيه مثل زيادة الازدحام.

## ب- على صعيد البنية المعلوماتية:

- يكنم التوجه الإستراتيجي على صعيد البنية المعلوماتية في تمكين الوحدات الإدارية المحلية من تطوير بنيتها المعلوماتية بما يمكنها من الانتقال إلى نظام الحكم المحلي بكفاءة وفاعلية وبما يمكنها من:
- إنتاج المعلومات بشكل منتظم وتوفيرها لصناع القرار.
  - إتاحة المحتوى المعلوماتي ونشره لجميع المعنيين والمهتمين.
  - إدارة وتطوير تكنولوجيا المعلومات.
  - دعم عملية التخطيط والتنفيذ في الوحدات الإدارية.
  - دعم عملية التحول للحكم المحلي.

وتسعى الإستراتيجية في المجال المعلوماتي إلى تحقيق هذا التوجه الاستراتيجي من خلال العمل على تنفيذ مهام مختلفة في المجالات التالية:

### أولاً: المنظومة التشريعية:

1. إصدار التشريعات الخاصة بالبنية المعلوماتية والعمل المعلوماتي على المستويين المركزي والمحلي.
2. إصدار أدلة تنظيم العمل المعلوماتي والأنشطة المعلوماتية وتحقيق أهداف تناسق وتوحيد العمل المعلوماتي.

### ثانياً: البنية المؤسسية:

1. إنشاء مركز معلومات خاص بنظام الحكم المحلي.
2. إنشاء مراكز معلومات في المحافظات.
3. إنشاء إدارة معلومات على مستوى المديرية.
4. إنشاء مراكز أبحاث نوعية في المحافظات لتعزيز جهود التطوير المؤسسي، ودعم فرص الاستثمار بالتعاون مع القطاع الخاص.

### ثالثاً: المحتوى المعلوماتي:

1. إصدار (تبني) نظام تصنيف معياري للمحتوى المعلوماتي المحلي.
2. إصدار دليل موحد للبيانات المحلية.
3. توحيد آليات وأساليب إنتاج وتحليل المحتوى المحلي بصورة تساعد على استخلاص المؤشرات اللازمة وتشجيع المحليات على إنتاج محتوى دوري موحد.

4. تنفيذ المسوح الأساسية في مجالات العمل المحلي لتوفير قاعدة بيانات شاملة قابلة للتحديث.
5. تسهيل وصول المحليات إلى المحتوى المعلوماتي المركزي.

#### رابعاً: التقنية:

1. بناء شبكة معلومات على المستوى المركزي والمحلي وتشجيع المحليات على إنشاء شبكات معلومات محلية وفق معايير موحدة لتسهيل الارتباط مع المركز.
2. توفير التجهيزات المادية والبرمجية اللازمة لبناء أنظمة معلومات السلطة المحلية.
3. تشجيع المحليات على بناء قواعد بيانات وفق أسس ومعايير موحدة.
4. استكمال بناء وتركيب وتجريب وتطوير أنظمة معلومات السلطة المحلية (29) نظام.
5. بناء أنظمة معلوماتية جديدة لمواكبة المتغيرات المستقبلية.

#### خامساً: القدرات البشرية المعلوماتية:

1. استكمال توفير الكادر البشري القادر على إدارة البنية المعلوماتية على مستوى مراكز وإدارات المعلومات في المحليات وفق معايير تتناسب مع مستوى وحجم العمل المعلوماتي.
2. تدريب وتأهيل الأعداد اللازمة لإدارة وإنتاج المحتوى المعلوماتي من بين الموظفين الحاليين.
3. إعداد محتوى وأدلة تدريب موحدة لإدارة الأنشطة المعلوماتية على مستوى المحليات.
4. توفير حوافز العمل للكادر المعلوماتي بما يمكنه من تطوير الأداء وتحسين الإنتاجية.

#### سادساً: النفقات التشغيلية:

- يتضمن هذا المجال توفير مخصصات مالية ثابتة سنوية لمراكز المعلومات وإداراتها في المحليات لتمكينها من القيام بمهامها على أكمل وجه، وبما يتلاءم مع نوعية وحجم المهام بالإضافة إلى الآتي:
1. توفير نفقات أعمال الصيانة والتشغيل والتحديث.
  2. توفير مخصصات سنوية لشراء البرمجيات والتراخيص.
  3. توفير مخصصات سنوية لدفع فواتير الاتصالات وخدمات الإنترنت.

### التوجه الإستراتيجي لمحور القدرات البشرية

إن الهدف الاستراتيجي لمحور القدرات البشرية يتمثل في تحديد نوعية وحجم القدرات البشرية التي يجب أن تتوافر لتمكين وحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية لأداء وظائفها التنموية. الأمر الذي يقتضي تنمية وتعزيز القدرات البشرية لوحدات الحكم المحلي على المستوى الفردي، والمستوى المؤسسي، بالإضافة إلى المستوى الاجتماعي، والذي يهدف إلى الوصول بها إلى نموذج أكثر تفاعلاً مع جميع فعاليات المجتمع المحلي، بما يساهم في إحداث تغيير اجتماعي ينظر من خلاله المواطنون إلى الإدارة الحكومية الممثلة بالحكم المحلي على أنها جهة لتقديم الخدمات التنموية المختلفة، وأنها تتفاعل مع قضاياهم وهمومهم، كما أنها تخضع للرقابة والمساءلة الشعبية.

ومن البديهي، أن عملية الانتقال إلى نظام الحكم المحلي تستوجب 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:

- 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.
- المرونة اللازمة لتوفير الحوافز التي تجذب الكفاءات للعمل بالوحدات المحلية، خاصة في الوحدات النائية والريفية التي يحجم الكثيرون عن العمل فيها.
- تأكيد استقرار الموظفين في مقار أعمالهم، حتى يحسوا بمشكلات المواطنين ويتجاوبوا مع مشاعرهم وأحاسيسهم، مع مراعاة أن تكون الأولوية لأبناء الوحدة المحلية في شغل الوظائف المحلية، في حالة تساوي كفاءتهم مع المتقدمين من خارج الوحدة.
- 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 الهدف الإستراتيجي لمحور القدرات البشرية، يجب العمل على توفير ما يلي:

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

### القدرات البشرية المطلوبة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي

أولاً: القدرات على المستوى المركزي

#### الوزارات والأجهزة المركزية

- لكي تلعب الوزارات والأجهزة المركزية الدور المناط بها في ظل نظام الحكم المحلي، كأجهزة داعمة ومساندة لوحدات الحكم المحلي، يجب أن تتوفر لديها ما يلي:
- القدرة على مساعدة وحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة على فهم وترجمة الاستراتيجيات والأهداف الوطنية بما يتناسب مع الواقع المحلي.
  - القدرة على مساندة وحدات الحكم المحلي على الفهم والتعامل الفعال لمعايير الأداء وتقديم الخدمات.
  - القدرة على تزويد وحدات الحكم المحلي بأنظمة المعلومات التي تمكنها من تحليل مستوى التقدم الذي تحققه سنويا في المجالات الخدمية والاقتصادية والاجتماعية.
  - القدرة على مساعدة وحدات الحكم المحلي على تصميم أنظمة مراقبة الأداء التي تمكنها من تحليل مستوى فعاليتها في تحقيق الأهداف الوطنية وإحراز التنمية المحلية.
  - القدرة على تحليل المعلومات المستقاة من المستوى المحلي والاستفادة منها في تقويم الاستراتيجيات وتعديل الأهداف وتطوير المعايير والأساليب الموضوعية لتقديم الخدمات.
  - القدرة على تصميم المناهج التدريبية وتأهيل المدربين، وتدريب الموظفين في الوحدات الإدارية المحلية المعنيين بتقديم الخدمات للمواطنين في المحليات.

## وزارة الإدارة المحلية

تعتبر وزارة الإدارة المحلية الجهة المحورية في نظام الحكم المحلي بحكم اختصاصها أساسا بتطوير السياسات العامة لنظام الحكم المحلي والذي يتطلب أن تتمتع بموارد بشرية تمكنها من تلبية ومواكبة متطلبات الحكم المحلي وتطوراته المختلفة، هذا من جانب ومن جانب آخر يمكنها من خلال هذه القدرات أن تمارس دور المساندة لوحدات الحكم المحلي والرقابة على أداؤها في جوانب الموارد البشرية، ولكي تتمكن هذه الوزارة من القيام بمهامها الأساسية يجب أن تتوفر لديها القدرات التالية:

- بلورة وتطوير الإطار القانوني الذي ينظم أعمال وحدات الحكم المحلي.
- توافر الكفاءات القانونية التي تمكن الوزارة من تحليل مدى مناسبة القانون مع الواقع المحلي والمركزي وتلاؤمه مع القوانين الأخرى القطاعية وغيرها.
- القدرة على أقامة الإطار القانوني للحكم المحلي مع القوانين القطاعية الأخرى ذات العلاقة.
- القدرة على إخراج التصاميم المؤسسية لهياكل وحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة والمديرية وتطوير هذه الهياكل في اتجاه زيادة كفاءتها وفعاليتها وبما يتناسب مع المحددات المالية والفنية والقدراتية التي تواجهها المحليات في الواقع العملي.
- القدرة على تحليل الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي من خلال أنظمة وقواعد المعلومات اللازمة.
- القدرة على تقديم كافة أشكال الدعم الفني والاستشاري لوحدات الحكم المحلي في مختلف الجوانب المتصلة بتطبيقات نظام الحكم المحلي.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فعاليتها في تحقيق التنمية المحلية، الخدمية الاقتصادية والاجتماعية، مع الاهتمام بتقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تحقيق أهدافها التنموية. الأمر الذي يتطلب توفر القدرة التحليلية لدى الوزارة التي تمكنها من تحليل مستوى التغيير في نوعية ومستوى التغطية الخدمية وكذلك النمو الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية على مستوى المحليات.

## وزارة المالية

تعتبر وزارة المالية - إلى جانب الجهات المعنية الأخرى - معنية أساسا بتطوير السياسات العامة المتعلقة بالمالية المحلية في إطار نظام الحكم المحلي نظرا للدور الذي تضطلع به والذي يتطلب أن تتمتع بموارد بشرية تمكنها من تلبية ومواكبة متطلبات الحكم المحلي وتطوراته المختلفة، هذا من جانب ومن جانب آخر يمكنها من خلال هذه القدرات أن تمارس دور المساندة لوحدات الحكم المحلي

والرقابة على أدائها في الجوانب المالية، ولكي تتمكن هذه الوزارة من القيام بمهامها الأساسية يجب أن تتوفر لديها مايلي:

- القدرة على بلورة وتطوير السياسات العامة واقتراح الأطر التشريعية لأنظمة المالية العامة، ودورة إدارة النفقات العامة التي تساعد وحدات الحكم المحلي على تنفيذها وتطوير أدائها في إدارة مواردها المحلية.
- توافر الكفاءات القانونية التي تمكن الوزارة من تحليل مدى مناسبة التشريعات المالية لوحدات الحكم المحلي مع الواقع المحلي والمركزي وتلاؤمه مع المتطلبات المتطورة للواقع المحلي.
- القدرة على متابعة التطورات العالمية في الأنظمة المالية سيما في مجال الإدارة المالية المحلية وأقلمة هذه التطورات والإفادة منها محليا وتطوير السياسات العامة للمالية المحلية.
- القدرة تصاميم نماذج العمل الموحدة التي تتطلبها وحدات الحكم المحلي للعمل في اتجاه زيادة كفاءتها وفعاليتها وبما يتناسب مع المحددات المالية والفنية والقدراتية التي تواجهها المحليات في الواقع العملي.
- القدرة على تحليل الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي في الجوانب المتصلة بإدارة الموارد والأصول، والنفقات العامة من خلال أنظمة وقواعد المعلومات اللازمة.
- القدرة على تقديم كافة أشكال الدعم الفني والاستشاري لوحدات الحكم المحلي في مختلف الجوانب المتصلة بإدارة المالية المحلية.
- القدرة على مساندة وحدات الحكم المحلي تأهिला وتدريبيا في المجال النوعي للجوانب المالية في مجال إدارة الموارد ورفع كفاءة التحصيل ورفع كفاءة إدارة النفقات العامة.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فعاليتها في إدارة الموارد والنفقات، والقدرة على تقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تلاقي القصور والاختلالات.

### وزارة الخدمة المدنية

تعتبر وزارة الخدمة المدنية الجهة المعنية أساسا بتطوير السياسات العامة المتعلقة بإدارة الموارد البشرية المحلية في إطار نظام الحكم المحلي نظراً للدور الذي تضطلع به والذي يتطلب تمتعها بموارد بشرية تمكنها من تلبية ومواكبة متطلبات الحكم المحلي وتطوراته المختلفة، وممارسة دور المساندة لوحدات الحكم المحلي والرقابة على أدائها في جوانب الموارد البشرية، ولكي تتمكن هذه الوزارة من القيام بمهامها الأساسية يجب أن تتوفر لديها مايلي:

- القدرة على بلورة وتطوير السياسات العامة واقتراح الأطر التشريعية لأنظمة تخطيط وإدارة الموارد البشرية، التي تساعد وحدات الحكم المحلي على تطوير أدائها في إدارة العملية التنموية المحلية.
- توافر الكفاءات القانونية التي تمكن الوزارة من تحليل مدى مناسبة التشريعات التي تنظم إدارة الموارد البشرية المحلية في وحدات الحكم المحلي وتوائمها مع الواقع المحلي والمركزي وتلاؤمه مع المتطلبات المتطورة للواقع المحلي.
- القدرة على متابعة التطورات العالمية في أنظمة إدارة وتأهيل وتطوير الموارد البشرية، سيما تلك الأنظمة المتعلقة بالموارد البشرية المحلية، وأقلمة هذه التطورات والإفادة منها محليا وتطوير السياسات العامة للموارد البشرية المحلية.
- القدرة على تصميم نماذج العمل الموحدة التي تتطلبها وحدات الحكم المحلي للعمل في اتجاه زيادة كفاءتها وفعاليتها في إدارة الموارد البشرية.
- القدرة على تحليل الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي في الجوانب المتصلة بإدارة الموارد البشرية، من خلال أنظمة وقواعد المعلومات اللازمة.
- القدرة على تقديم كافة أشكال الدعم الفني والاستشاري لوحدات الحكم المحلي في مختلف الجوانب المتصلة بإدارة الموارد البشرية.
- القدرة على مساندة وحدات الحكم المحلي تأهिला وتدريبيا في المجال النوعي لإدارة وتأهيل الموارد البشرية ورفع كفاءتها.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فعاليتها في مجال إدارة الموارد البشرية، والقدرة على تقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تلاقي القصور والاختلالات.

## وزارة التخطيط

تعتبر وزارة التخطيط الجهة المعنية أساسا- إلى جانب الأجهزة المركزية الأخرى- بتطوير السياسات العامة للتخطيط التنموي، ووضع المؤشرات التنموية العامة، والمؤشرات ذات الخصوصية المحلية في إطار نظام الحكم المحلي ونظرا لهذا الدور الذي يتطلب أن تتمتع بقدرات بشرية تمكنها من تلبية ومواكبة متطلبات الحكم المحلي وتطوراته المختلفة، هذا من جانب ومن جانب آخر يمكنها من خلال هذه القدرات أن تمارس دور المساندة لوحدات الحكم المحلي والرقابة على أدائها في جوانب التخطيط والتخطيط الاستراتيجي للتنمية المحلية بمتسوبيها

(محافظة/ مديرية)، ولكي تتمكن هذه الوزارة من القيام بهذا الدور، يجب أن تتوفر لديها مايلي:

- القدرة على بلورة وتطوير السياسات العامة واقتراح الأطر التشريعية لأنظمة التخطيط الاستراتيجي والتنموي المحلي.
- القدرة على متابعة التطورات العالمية في مجال تصميم الأهداف والمعايير التنموية، وأقلمة هذه التطورات والإفادة منها محليا وتطوير التنمية المحلية.
- القدرة تصميم نماذج العمل الموحدة التي تعين وحدات الحكم المحلي لتخطيط التنمية المحلية وتعكس الأهداف والمعايير التنموية.
- القدرة على مساندة وحدات الحكم المحلي تأهيلا وتدريبيا في المجال النوعي للتخطيط الاستراتيجي المحلي.
- القدرة على تقديم كافة أشكال الدعم الفني والاستشاري لوحدات الحكم المحلي في مختلف الجوانب المتصلة بالتخطيط الاستراتيجي التنموي المحلي.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فاعليتها في مجال استيعاب الخطط المحلية للمؤشرات التنموية، والقدرة على تقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تلاقي القصور والاختلالات.

### الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة

يعتبر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الجهة المعنية أساسا بتطوير السياسات العامة الهادفة تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة والتأكد من حسن إدارتها، ورفع مستوى الاقتصادية والكفاءة والفعالية، وتطوير ورفع مستوى المهنية في عملية الرقابة والتدقيق والمراجعة، ولكي يتمكن الجهاز من القيام بهذا الدور يجب أن تتوفر له مايلي:

- القدرة على تحليل الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي في الجوانب المتصلة بالأداء الإداري والمحاسبي لإدارة مواردها ونفقاتها العامة، من خلال أنظمة وقواعد المعلومات اللازمة.
- القدرة على مساندة فروعها في وحدات الحكم المحلي تأهيلا وتدريبيا في المجال النوعي لممارسة عملية الرقابة والمحاسبة لوحدات الحكم المحلية وتأهيل الموارد البشرية لفروعه.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فاعليتها في الأداء وإدارة الموارد والنفقات العامة، والقدرة على تقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تلاقي القصور والاختلالات.
- القدرة على ممارسة أنواع الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي، والرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
- القدرة على الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع القانونية والتنظيمية المعنية بأداء العملية المالية والإدارية في وحدات الحكم المحلي.

## الوزارات القطاعية

تعتبر الوزارات القطاعية مثل (التربية والتعليم، الصحة، الزراعة، الخ) جهات معنية أساسا بتطوير السياسات العامة والشروط والمعايير المتعلقة بتطوير وتقديم الخدمات العامة ورفع كفاءتها وشمول توزيعها، وعدالة وصولها في ظل نظام الحكم المحلي، ووفقا لهذا الدور الذي تضطلع به والذي يتطلب أن تتمتع بموارد بشرية تمكنها من تلبية ومواكبة متطلبات الحكم المحلي وتطوراته المختلفة، هذا من جانب ومن جانب آخر يمكنها من خلال هذه القدرات أن تمارس دور المساندة لوحدات الحكم المحلي والرقابة على أدائها في الجوانب المختلفة لعملية تقديم الخدمات العامة، ولكي تتمكن هذه الوزارات من القيام بهذه المهام، يجب أن تتوفر لديها مايلي:

- القدرة على بلورة وتطوير السياسات العامة واقتراح الأطر التشريعية لأنظمة إدارة وتقديم الخدمات، والتي تساعد وحدات الحكم المحلي على تطوير أدائها في إدارة وتقديم الخدمات المحلية.
- توافر الكفاءات القانونية التي تمكن الوزارات من تحليل مدى مناسبة التشريعات التي تنظم إدارة وتقديم الخدمات في وحدات الحكم المحلي وتوائمها مع الواقع المحلي والشروط المعايير المطلوبة مركزيا.
- القدرة على تصميم ووضع الشروط والمعايير والمواصفات للخدمات العامة التي يجب أن تقدم على المستوى المحلي (محافظة/مديرية).
- القدرة على متابعة التطورات العالمية في مجال أنظمة ومعايير وشروط تقديم الخدمات العامة، وأقلمة هذه المعايير بما يتناسب مع الظروف المحلية والإفادة منها محليا.
- القدرة على تصميم الأهداف والمؤشرات الوطنية في مجال رفع مستوى الشمول والعدالة والكفاءة والفعالية للخدمات العامة المختلفة (كل فيما يخصه)، وتكاملها، في إطار نظام الحكم المحلي.
- القدرة على تحليل الأداء المؤسسي لوحدات الحكم المحلي في الجوانب المتصلة بإدارة وتقديم الخدمات العامة، من خلال أنظمة وقواعد المعلومات اللازمة.
- القدرة على مساندة وحدات الحكم المحلي تأهيلا وتدريبيا في المجال النوعي / الفني لإدارة وتقديم الخدمات العامة ورفع كفاءتها.
- القدرة على تقديم كافة أشكال الدعم الفني والاستشاري لوحدات الحكم المحلي في مختلف الجوانب المتصلة بإدارة وتقديم الخدمة.
- القدرة على مراقبة أداء وحدات الحكم المحلي ومدى فاعليتها في مجال إدارة وتقديم الخدمات العامة، والقدرة على تقديم التوجيه اللازم الذي يمكنها من تلاقي القصور والاختلالات.

## ثانياً: القدرات على المستوى المحلي القدرات على مستوى المحافظة:

بما أن مهام المحافظة تتمثل في توفير حلقة الوصل بين المركز والمديرية وبلورة الإطار الاستراتيجي للتنمية المحلية على مستوى المحافظة وتقديم المساندة الإدارية والفنية للمديريات لتمكينها من القيام بمهامها وكذلك متابعة مستوى أدائها، فإن القدرات التي يجب أن تتوفر لديها يمكن تلخيصها بما يلي:

1. القدرة على بلورة رؤية تنموية إستراتيجية للمحافظة ككل- والتي تهدف إلى تحسين موقعها الاقتصادي على المستوى الوطني وإحراز التكامل الخدمي والاقتصادي بين مديرياتها.
2. القدرة على ترجمة الأهداف الوطنية للواقع المحلي ومساندة المديريات في المحافظة على فهم واستيعاب تلك الأهداف ضمن خططها التنموية المحلية.
3. القدرة على مساندة المديرية على استيعاب المعايير الخدمية والإدارية والعمل بموجبها.
4. القدرة على تحليل أداء المديريات وتقديم المساندة اللازمة لتقويمه، ولتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة في جميع أنحاء المحافظة.
5. القدرة على تقديم المساندة للمديريات في المجالات الإدارية ( لإدارات ديوان المديرية) وفنيا/ قطاعيا (للوحدات الخدمية) لتمكينها من تحسين أدائها ورفع مستوى ونوعية الخدمات.

## قدرات إدارات الديوان:

1. القدرة على جمع وتحليل المعلومات على مستوى أداء المحافظة ومديرياتها خديما واقتصاديا وقواعد وأنظمة المعلومات اللازمة للقيام بذلك.
2. القدرة على التخطيط الاستراتيجي والأنظمة والأساليب اللازمة للقيام بذلك.
3. القدرات الإدارية العامة المتعلقة بمساندة أعمال المجلس المحلي والأجهزة التنفيذية المحلية وقيادة المحافظة المتمثلة بالتالي:
  - السكرتارية وإدارة الاجتماعات وتسجيل القرارات وتوثيق الاجتماعات.
  - الإدارة المالية.
  - القدرات الهندسية (تصميم المشاريع) ومراقبة التنفيذ ومساندة أعمال الصيانة.
  - قدرة إدارة الموارد وتطويرها للسلطات المحلية وتحليل الأداء.
  - القدرة على تنسيق أو تقديم التدريب لوحدات الحكم المحلي على مستوى المديرية في المجالات الإدارية (الإدارة الأساسية) إدارة النفقات، إدارة وصيانة الأصول.. الخ.

## قدرات الأجهزة التنفيذية المحلية:

1. القدرة على ترجمة الأهداف الوطنية القطاعية ومساعدة المديريات على استيعابها وإدماجها في أهدافها التنموية.
2. تقديم المساعدة الفنية لوحدات الحكم المحلي في المديرية (كل في مجاله) لتحسين الأداء الخدمي.
3. تنسيق أو تقديم التدريب القطاعي/الفني اللازم لضمان التحسن المستمر في مستوى الخدمات ونوعيتها.

## القدرات على مستوى المديرية:

بما أن السلطة المحلية للمديرية هي مستوى الإدارة الأقرب من المواطنين، فإنه من الضروري أن تتوفر لديها القدرات التالية:

1. القدرة على استيعاب الأهداف التنموية الوطنية والتوجهات التنموية والإستراتيجية للمحافظة التي هي جزء منها وإدماجها في خططها التنموية بشكل يتماشى مع أهدافها التنموية الخاصة.
2. القدرة على استيعاب وتوظيف المعايير الخدمية الوطنية والأنظمة والأساليب الإدارية لضمان حسن أدائها.
3. القدرة على تحليل واقعها الخدمي والتنموي عن طريق مشاركة المجتمع المحلي وتفعيل دور المجالس المنتخبة وتحديد، بالمشاركة معها، الاحتياجات الخدمية والتنموية، ووضع الأولويات بشكل شفاف وعادل.
4. القدرة على تشكيل ورعاية وتدريب الأطر المجتمعية المساندة وتوجيهها لخدمة التنمية المحلية، وكذا القدرة على إدارة انتخابها من المجتمع بشكل شفاف ومراقبة أداءها واستمراريتها.
5. القدرة على التخطيط التشاركي والتمتثال لاستخدام مواردها العامة وضمان دقة وفعالية تدخلاتها بما يحقق الأهداف الوطنية والأولويات المحلية.
6. القدرة على تنمية مواردها المالية.
7. القدرة على تفهم واقع مواردها الطبيعية والعمل على ضمان ديمومتها.

## قدرات إدارات ديوان المديرية:

1. القدرة على جمع وتحليل المعلومات عن مستوى الأداء والتغطية الخدمية ومستوى النمو الاقتصادي ووضع الموارد البيئية / الطبيعية، وقواعد وأنظمة المعلومات اللازمة لذلك.

2. القدرة على القيام بالتخطيط التشاركي المتكامل والأنظمة والأساليب اللازمة لذلك.

3. القدرات الإدارية العامة المتعلقة بمساندة أعمال المجلس المحلي والوحدات الخدمية وقيادة المديرية المتمثلة بما يلي:-

- السكرتارية وإدارة الاجتماعات وتسجيل القرارات وتوثيق الاجتماعات
- الإدارة المالية
- القدرة الهندسية لإخراج التصاميم الأولية للمشاريع لتمكين عملية تقدير التكلفة الأولية وكذلك القدرة على مراقبة التنفيذ وتحليل مستوى ونوعية الإنجاز، بالإضافة إلى إدارة أعمال الصيانة للمرافق الخدمية والبنية التحتية.
- القدرة على إدارة الموارد المحلية وتطويرها وتحليل أدائها.

## المحور الإستراتيجي الخاص بالمالية المحلية

إن الهدف الاستراتيجي لمحور المالية المحلية يتمثل في تمكين أجهزة الحكم المحلي من مصادر تمويل مستقرة وقابلة للنمو والتوقع، تتناسب مع حجم الصلاحيات والمهام المحلية وتكلفة أدائها. كما يهدف هذا المحور، إلى تمكين أجهزة الحكم المحلي من الإدارة المالية باستقلالية -في حدود القانون- لهذه الموارد وتوظيفها بكفاءة في خدمة المجتمع المحلي.

### المبادئ العامة الخاصة بالمالية المحلية:

يتطلب تحقيق الهدف الاستراتيجي للمحور مراجعة وتعديل منظومة الموارد المحلية وأساليب الإدارة المالية المحلية على ضوء المبادئ العامة التالية:

1. تخصيص موارد مالية نوعية لوحدات الحكم المحلي بما يعزز من قدراتها التمويلية لمواجهة المتطلبات التنموية للمجتمع المحلي.
2. أن تتسق 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 الدولة موارد مالية مقابلة.
3. 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 الإيرادية المحلية.
4. ينبغي أن يكون الدعم المقدم من الحكومة لوحدات الحكم المحلي مناسباً وعادلاً وفقاً لمعايير وطنية تعزز من القدرة التمويلية للمحليات.
5. 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.
6. أن يتاح لوحدات الحكم المحلي حق الاقتراض لتمويل المشاريع التنموية والاستثمارية على تنظيم القواعد والشروط بموجب قانون.

### مصادر التمويل

#### أولاً: الموارد المالية المحلية

1. ردف وحدات الحكم المحلي بموارد مالية محلية جديدة عن طريق تحويل مجموعة من الضرائب النوعية التي تجبى لصالح الحكومة وتحويلها بموجب القانون إلى ضرائب محلية.
2. إعادة النظر في الموارد المشتركة على مستوى المحافظة نظراً للإشكاليات التي رافقت تحصيلها وتوزيعها بحيث يجري تحويل بعضها إلى موارد محلية

- للمديريات التي تحصل في نطاقها، والبعض الآخر ينبغي تحويله 100% إلى مورد خاص بالمحافظة، وذلك بالاستناد إلى معايير موضوعية.
3. إعداد لائحة تجيز وتنظم منح الموظفين الذين يتولون تحصيل الموارد المالية المحلية حوافز مالية وفق ضوابط وشروط تحددها اللائحة لضمان التنافس في رفع حصيلة الموارد المالية المحلية.
4. منح المجالس المحلية للمحافظات سلطة تحديد قيم رسوم الخدمات المحلية وتعديلها بالزيادة أو النقص على أن يعطى هذا الحق لهذه المجالس بموجب القانون.
5. أن تخصص الحكومة نسبة مئوية من الرسوم المركزية التي تحصل في وحدات الحكم المحلي كتعويض لهذه الوحدات عن استخدام خدمات محلية وما تمثله من تأثيرات على البيئة المحلية مثل خدمات المطارات/ الموانئ وبعض الأنشطة الاقتصادية المملوكة للدولة.

### ثانياً: الموارد العامة المشتركة

إلغاء الشرط الوارد في قانون السلطة المحلية بشأن استعمال حصص الوحدات الإدارية المتأتية من الصناديق الثلاثة: تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي، النشء والشباب والرياضة، صيانة الطرق والجسور في ذات الأغراض التي أنشئت من أجلها هذه الصناديق بحيث توجه هذه الحصص لصالح التنمية المحلية، شأنها شأن الموارد المالية المحلية الأخرى والدعم المركزي.

### ثالثاً: الدعم المركزي

#### أ- الدعم المركزي الاستثماري:

- يراعى اعتماد المبادئ الآتية:
1. أن تتحدد الحصة الإجمالية للوحدات الإدارية من الدعم المركزي السنوي الاستثماري وفقاً لنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات العامة للدولة المتحققة فعلاً في السنة المالية السابقة لسنة التقدير.
  2. أن يخصص للمحافظة حصة من هذا الدعم لتوجيهه للمشاريع الاستثمارية التي تدخل في اختصاص وصلاحيات المحافظة.
  3. أن يسمح لوحدات الحكم المحلي استخدام نسبة من الدعم المركزي الاستثماري والموارد المالية الأخرى لصالح تشغيل وصيانة مرافق الخدمات المحلية وتحسين الخدمات فيها، على أن تحدد ضوابط وشروط التخصيص والإنفاق.

4. أن يؤخذ في الاعتبار عند تحديد الحصة الإجمالية للوحدات الإدارية من الدعم المركزي الاستثماري منظومة توزيع المهام والاختصاصات والوظائف بين الأجهزة المركزية وأجهزة السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمديرية.

5. أن يجري تطوير وتعديل معايير توزيع الدعم المركزي الاستثماري على الوحدات الإدارية الواردة في قانون السلطة المحلية التي أثبتت التجربة صعوبة تطبيقها بمعايير شفافة وبسيطة وقابلة للتطبيق.

6. أن يحدد القانون أهدافاً واضحة للدعم المركزي الاستثماري والإغراض التي يتوخاها هذا الدعم.

### ب- الدعم المركزي الجاري:

يراعى اعتماد المبادئ الآتية:

1. أن يتم تحديد حصة كل وحدة إدارية (محافظة / مديرية) من النفقات الجارية والتشغيلية وفقاً لمعايير علمية موضوعية شفافة تأخذ في الاعتبار ما يلي:

- تكاليف تشغيل وصيانة وإدارة مرافق الخدمات المحلية.
  - تكاليف الجهاز الإداري المحلي بكل مكوناته في كل وحدة إدارية.
  - متطلبات تطوير قدرات الموظفين والعاملين في المرافق الخدمية والأجهزة الإدارية المحلية.
  - متطلبات تفعيل المجتمع وتشكيل وتدريب الأطر المجتمعية.
2. تكاليف صيانة المرافق العامة المحلية والآلات والأثاث والمعدات المملوكة للمحليات.
3. إعادة النظر في أسلوب السقوف التأشيرية في تحديد الدعم المركزي الجاري لأن هذا الأسلوب لا يقوم على معايير موضوعية وشفافة.
4. أن يتم تحديد النفقات الإدارية والتشغيلية للمجالس المحلية وفقاً لأسس ومعايير شفافة وموضوعية تراعي المهام والاختصاصات والصلاحيات المناطة بالمجالس المحلية للمحافظات والمجالس المحلية للمديريات وبما يمكنها من القيام بالدور المناط بها قانوناً.
5. أن يتم تحفيز الوحدات المحلية التي تتمكن من تنفيذ موازاناتها وخططها الاستثمارية بكفاءة وفعالية.

## الإدارة المالية المحلية

### أولاً: تطوير الأنظمة المالية المحلية

يتطلب تطوير الأنظمة المالية المحلية، اتخاذ التدابير الآتية:

1. إعادة هيكلة وتبويب الموازنة المحلية بأسلوب مبسط يراعي خصائص الأنشطة المحلية الجارية والاستثمارية المتنوعة، ويسهل من عملية مناقشة أعضاء المجالس المحلية للموازنة وإقرارها.
2. فك الارتباط العضوي بين الموازنة المحلية والموازنة العامة للدولة بحيث يصبح للموازنة المحلية هيكلاً خاصاً بها وإجراءات إعداد وإقرار من قبل المجالس المحلية خاصة بها ، وبالتالي فإن ما سيظهر في الموازنة العامة للدولة هو إجمالي الدعم المركزي الجاري والاستثماري المخصص للمحليات في جانبي النفقات والإيرادات.
3. تمكين السلطات المحلية من إجراء بعض التعديلات على مشاريع معتمدة في خطتها التنموية وموازناتها خلال السنة المالية ونقل الاعتمادات من مشروع لآخر كلما حدثت مستجدات تستوجب ذلك أو طرأت ظروف استثنائية تحتم مراجعة أولويات الإنفاق على أن تحدد ضوابط لمثل هذه التصرفات.
4. إعداد نظام للمناقصات خاص بالسلطة المحلية يراعي خصائص الوحدات الإدارية وظروفها.
5. 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.

### ثانياً: تطوير الإدارة المالية

1. فصل جانب التنفيذ للموازنة عن جانب الرقابة على تنفيذ الموازنة بحيث توكل المهام التنفيذية لتكوين يتبع الهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية (محافظة / مديرية) تدمج فيها الوحدة الحسابية القائمة في حين يضطلع بمهام الرقابة على تنفيذ الموازنة مكتب يتبع وزارة المالية يكون خارج الهيكل التنظيمي للسلطة المحلية.
2. تطوير أساليب تحصيل وإدارة الموارد المالية المحلية واستخدام الأساليب الحديثة في إدارة تنمية موارد المحليات وبما يتفق مع الإجراءات المتبعة في التجارب الدولية الناجحة وبما يخفف في تكاليف التحصيل لها.
3. استخدام التكنولوجيا ( الحوسبة) في الإدارة المالية للموارد والنفقات وإنشاء وتطوير وحدات معلومات مالية للمساهمة في اتخاذ القرارات السليمة فيما يخص إدارة الموارد المالية وإدارة النفقات .

### ثالثاً: الاقتراض

1. أن يسمح القانون لوحدات الحكم المحلي بأن تقترض لتمويل مشاريع خدمية أو تنموية عبر المؤسسات المالية المحلية المقرضة بحيث ينظم القانون ضوابط وشروط صارمة للاقتراض وأن يقر القرض من المجلس المحلي المعني.
2. أن يتم إنشاء بنك للتنمية المحلية يقدم القروض للوحدات الإدارية بشروط ميسرة كما هو معمول به في العديد من البلدان.

### رابعاً : حق وحدات الحكم المحلي في استثمار جزء من الموارد المحلية

1. السماح لوحدات الحكم المحلي باستخدام نسبة مئوية من مواردها المتاحة بهدف استثماره في مشاريع اقتصادية وفقاً لضوابط وشروط يحددها القانون، بما يحقق تنمية الموارد الذاتية والحصول على عوائد جديدة تدعم قدرتها التمويلية.
2. أن يسمح لوحدات الحكم المحلي في استثمار الخدمات والمرافق الخدمية المملوكة لها والتركيز على المزايا الطبيعية المتوفرة في البيئة المحلية وفقاً لضوابط يحدد مجالاتها القانون.

### المراقبة والمحاسبة

يجب أن تركز تعزيز الصلاحيات المالية للمحليات على إحكام الرقابة على أداء السلطات المحلية ومساءلتها حول جدوى البرامج الاستثمارية والخدمية وأثرها على تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين و يترتب على ذلك اتخاذ الإجراءات التالية:

- أ. تصميم نظام للضبط الداخلي بهدف:
  - حماية ممتلكات السلطة المحلية من التلف أو الاحتيال أو الاستعمال لغير الأغراض المخصصة لها.
  - ضمان دقة القيود المحاسبية والتقارير المالية.
  - الحث على الامتثال للقوانين والأنظمة والإجراءات النافذة.
  - تقييم الكفاءة المالية والإدارية للسلطة المحلية.
- ب. تفعيل وظيفة المراجعة الداخلية على مستوى المحافظة كمرحلة أولى ثم تمتد إلى المديرية في مراحل تالية.
- ج. تنظيم إجراءات المساءلة الشعبية على أداء السلطة المحلية وتوفير الشروط الضرورية لتحقيقها وبالأخص: إلزام السلطات المحلية بالإفصاح دورياً عن التقارير المالية وكذلك المعايير والقواعد المتبعة في اتخاذ القرارات الإدارية والمالية. وهنا، يمكن الاستفادة من خدمات المراقبين المهنيين المستقلين بحيث يناط بهم مراجعة التصرفات لوحدات الحكم المحلي واكتشاف مواطن الخلل والممارسات غير القانونية من خلال التدقيق في الحسابات المالية لوحدات الحكم المحلي سنوياً وعرضها على الجمهور لإضفاء مزيد من الشفافية وتعزيز الرقابة الشعبية.

## القسم الخامس

### التنفيذ والمراجعة والتقييم

٧ مرحلة التنفيذ

٧ مرحلة المراقبة والتقييم

## مرحلة التنفيذ

نظراً للطبيعة الخاصة التي تكتسبها الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي باعتبارها إستراتيجية وطنية لا تخص وزارة أو جهة بعينها، فإن مسؤولية تنفيذها تقع على عاتق الحكومة بجميع مكوناتها المركزية والمحلية، وكذا المجتمع بجميع أطره التنظيمية؛ وهو ما يستلزم حشد كافة الجهود والإمكانات المالية والقدرات البشرية للتغلب على التحديات التي يمكن أن تواجهها عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود.

الأمر الذي يستدعي إعداد برنامج وطني متكامل لوضع الإستراتيجية موضع التنفيذ يحدد فيه خطة العمل التي من أولوياتها التحديد الدقيق للأدوار التي ستناط بالوزارات والأجهزة المركزية والمحلية المعنية بعملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود، وكذا المجتمع المدني وشركاء التنمية المحليين والخارجيين. ويعتبر البرنامج الوطني بمثابة الجزء التنفيذي المكمل للإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، فإذا كانت الإستراتيجية قد وضحت الإطار الاستراتيجي، والأهداف العامة، والمحاور التي ينبغي العمل عليها لتحقيق هذه الأهداف، فإن البرنامج الوطني هو المعنى بتحديد الأهداف كمياً ونوعياً وزمنياً في المحاور الإستراتيجية الأربعة، كما يحدد الإجراءات الإستراتيجية التنفيذية الواجب اتخاذها على المستوى العام لكل محور وعلى مستوى المحاور الجزئية وذلك لتحقيق الرؤى والتوجهات الإستراتيجية.

## إعداد البرنامج الوطني

على اثر إقرار الحكومة لمشروع الإستراتيجية بحيث تصبح هي السياسة العامة المعتمدة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود، سيتم الشروع في الإعداد لورش عمل تضم ممثلين عن الوزارات والأجهزة المركزية والمحلية المعنية بعملية التنفيذ للإستراتيجية، بالإضافة إلى ممثلين عن منظمات المجتمع المدني وشركاء التنمية، وذلك بهدف إعداد وصياغة البرنامج الوطني ووضع الآليات المناسبة للتنفيذ بحسب مسؤولية كل جهة في عمليات التنفيذ.

وفيما يلي استعراضاً موجزاً لعملية إعداد البرنامج الوطني:

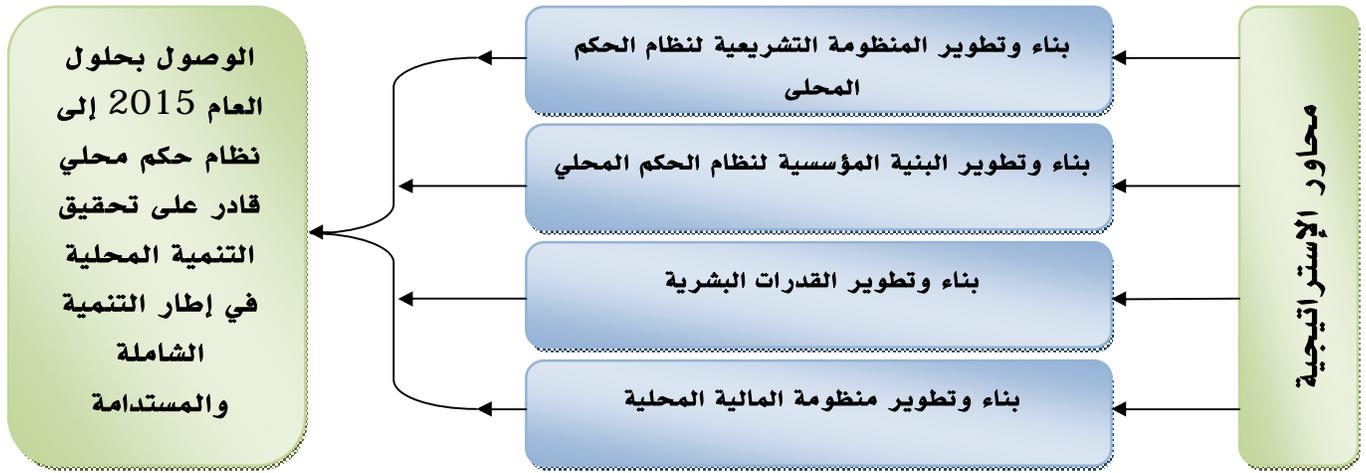
### أولاً: الإطار المنطقي للبرنامج الوطني:

يشير الإطار المنطقي إلى المحاور الأربعة للإستراتيجية، والإطار الزمني المتوقع للتنفيذ، والجهات المشاركة في تطوير البرنامج الوطني وحيثيات هذه المشاركة، كما يبين دوافع إعداد البرنامج الوطني، وفي مقدمتها تنفيذ الإستراتيجية الوطنية.

ويوضح هذا الإطار أيضاً الفرضيات والمبادئ التي اعتمدت لوضع وتنفيذ البرنامج الوطني، مثل التزام الحكومة بالإستراتيجية وأهدافها، وشراكة جميع المعنيين في بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، وفرضيات أخرى مرتبطة بالبيئة الخارجية لنظام الحكم المحلي المنشود. كما يبين الإطار الاستراتيجيات وخطط العمل والقرارات والتوجهات التي تم الاعتماد عليها لتطوير البرنامج الوطني.

## شكل رقم (12)

### محاور الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي



### الأهداف العامة والفرعية للبرنامج الوطني

الهدف العام للبرنامج الوطني هو تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي من خلال تحقيق الأهداف الفرعية الآتية:

1. تحديد مصفوفة المهام والأنشطة والإجراءات التي يجب القيام بها لوضع التوجهات الإستراتيجية للمحاور الأربعة للإستراتيجية موضع التنفيذ؛
2. تحديد التكلفة والإطار الزمني لتنفيذ هذه المصفوفة بناء على التوجهات الإستراتيجية والأولويات المحددة في الإستراتيجية والبرنامج الوطني.
3. تحديد البرامج والمشاريع اللازمة لتحقيق الأهداف الواردة في البرنامج الوطني، وتوضيح العلاقة بين هذه البرامج والمشاريع.
4. تحديد الأدوار المناطة بالوزارات والأجهزة المركزية والمحلية المعنية أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، وكذا الأدوار المناطة بالمجتمع المدني وشركاء التنمية.

## المبادئ التي يقوم عليها البرنامج الوطني

نظراً لتعدد الجهات المعنية بتنفيذ الإستراتيجية، ومن أجل تنفيذ واقعي لخطط العمل يتوافق مع القدرات البشرية والإمكانات المالية المتوفرة لدى تلك الجهات، يجب العمل على إشراكها في الحوارات والنقاشات من أجل تحديد دورها في تنفيذ البرنامج الوطني، وتوفير الموارد اللازمة لذلك، في ضوء المبادئ العامة التالية:

- وضوح الأهداف وقابليتها للتحقق؛
- تحقيق الجودة في تنفيذ الأهداف الموضوعية في البرنامج الوطني؛
- تحقيق الشفافية والمساءلة؛
- إشراك المعنيين ببناء وتطوير نظام الحكم المحلي في جميع مراحل إعداد وتنفيذ وتقويم البرنامج الوطني؛
- الموازنة بين الطموح وما يمكن تحقيقه في ظل القدرات البشرية والإمكانات المادية المتاحة والمتوقعة خلال الفترة الزمنية التي تستهدفها الإستراتيجية.
- تحقيق الانسجام بين الخطط والبرامج للجهات المعنية بتنفيذ البرنامج الوطني والأهداف العامة للبرنامج.

## النتائج الرئيسية المتوقعة من البرنامج الوطني:

يتوقع من عملية التنفيذ للبرنامج الوطني تحقيق الهدف العام الذي أنشئ من أجله، وذلك من خلال الوصول إلى النتائج الآتية:

1. أن تصبح التشريعات والسياسات العامة متوافقة مع نظام الحكم المحلي المنشود.
2. أن تصبح البنية المؤسسية لمنظومة الحكم المحلي مهياً لاستيعاب مهام ووظائف الحكم المحلي.
3. أن تتوفر لمنظومة الحكم المحلي قدرات بشرية كافية ومتمكنة من تنفيذ المهام الموكلة لوحدات الحكم المحلي.
4. أن تتوفر لوحدات الحكم المحلي الموارد المتناسبة مع المهام الموكلة إليها، وأن تكون وحدات الحكم المحلي قادرة على حشد وتعبئة الموارد المحلية واستخدامها الاستخدام الأمثل.
5. أن تصبح جهود وتدخلات شركاء التنمية موجهة لتحقيق غايات الإستراتيجية.

## ثانياً: محاور ومكونات البرنامج الوطني

من المؤكد، أن هذه المحاور والمكونات للبرنامج الوطني يجب أن تنبثق عن المحاور الأربعة للإستراتيجية.

## أبرز مكونات البرنامج الوطني لتنفيذ الإستراتيجية

التدخلات القطاعية والمشروعات	القدرات البشرية	البنية المؤسسية	المنظومة التشريعية
<p>هذا المكون يستهدف التنسيق بين عملية تنفيذ الحكم المحلي مع التدخلات التنموية المركزية أو القطاعية ذات طبيعة خاصة أو إستراتيجية وتستلزم إجراءات مواكبة من قبل وحدات الحكم المحلي مثل (مشروع مدن المواني، حماية مدينة تعز) ومن هذه التدخلات:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• البنية التحتية المحلية</li> <li>• إدارة الموارد الطبيعية المحلية</li> <li>• التنمية الاقتصادية المحلية</li> </ul>	<p>تنمية القدرات البشرية:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• على المستوى المركزي (إصلاح السياسات المالية والإدارية والخدمات، وضع معايير عدالة وشمول الخدمات، نظم الرقابة والتقييم)</li> <li>• على مستوى المحافظة (أقلية السياسات العامة والمعايير، دعم ومساعدة المديرات، تنفيذ وإدارة المشروعات على مستوى المحافظة، رقابة وتقييم)</li> <li>• على مستوى المديرية (إدارة النفقات العامة، إدارة وتقديم الخدمات)</li> </ul>	<p>بناء وتطوير البنية المؤسسية لنظام الحكم المحلي، وفي مقدمتها:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• إعادة التنظيم المؤسسي على مستوى الأجهزة المركزية وخصوصاً (المالية، الخدمة المدنية، الرقابة والمحاسبة)</li> <li>• إعادة البنية المؤسسية المحلية (محافظة، مديرية) وخصوصاً (الإدارة المالية المحلية، إدارة الموارد البشرية، التدقيق المالي والرقابة المحاسبية)</li> <li>• الإجراءات الخاصة بعمل السلطة المحلية: (إجراءات مالية وإدارية؛ إدارة النفقات المحلية)</li> <li>• بناء وتطوير إدارة نظم وقواعد المعلومات المحلية</li> </ul>	<p>بناء وتطوير المنظومة التشريعية لنظام الحكم المحلي وفي مقدمتها:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• قانون الحكم المحلي وثوائحه</li> <li>• القانون المالي واللوائح المالية</li> <li>• قانون المناقصات والمزايدات المحلي</li> <li>• قانون الخدمة المدنية وثوائحه</li> <li>• النظام المحاسبي المحلي</li> <li>• التشريعات والأنظمة للامركزية القطاعية</li> </ul>

### الشكل رقم (13)

#### توصيف خطة العمل لكل محور من محاور الإستراتيجية



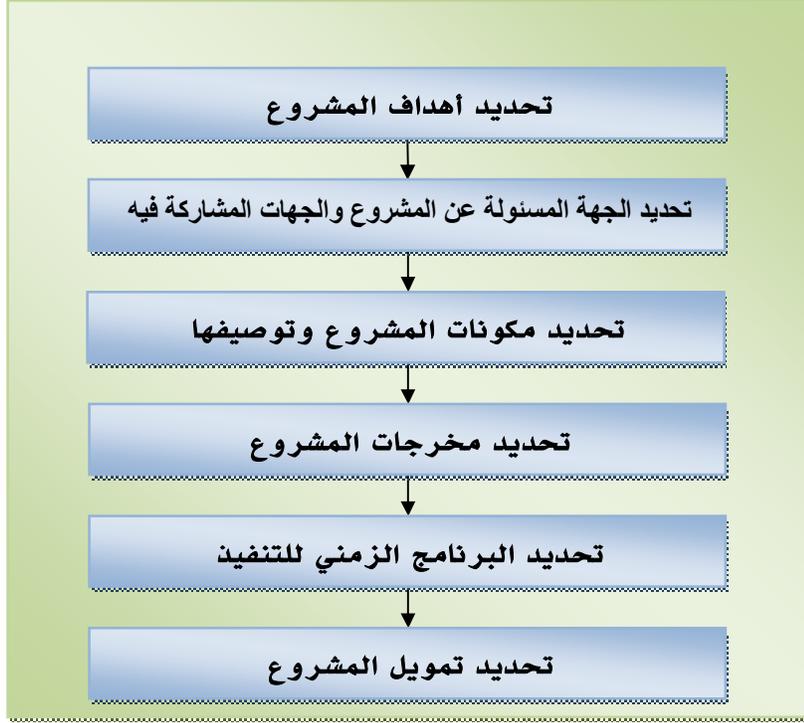
ومن خلال اعتماد مبدأ الإدارة على أساس النتائج Result Based Management، يمكن توضيح خطة العمل التنفيذية لكل محور أو مكون في البرنامج الوطني على النحو التالي:

- أهداف المحور المباشرة؛
- الإنجازات المتوقعة لكل هدف؛
- الإجراءات الضرورية لتحقيق كل هدف؛
- الجهات المشاركة في تنفيذ كل إجراء؛
- الجهة المسؤولة عن تنفيذ كل إجراء؛
- التمويل ومصادره؛
- الإطار الزمني لتنفيذ الإجراء؛
- مؤشرات الإنجاز ( Progress Markers ).

وبطبيعة الحال، فإن تنفيذ كل محور سيتطلب تحديد برامج أو مشاريع عمل بحيث يمكن تحديدها وفقا للشكل التالي:

## الشكل رقم (14)

توصيف لخطة العمل لكل مشروع من مشاريع البرنامج الوطني



### رابعاً: آلية الإدارة والتنفيذ للبرنامج الوطني

نظراً لكون عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي تتطلب تكامل الأدوار والمسئوليات بين جميع الجهات الأساسية والقطاعية، كما أنه يشمل المستويات الثلاثة (المستوى المركزي والمحلي والمجتمعي)، فإنه من الصعب وضع الإستراتيجية موضع التنفيذ دون إحداث تغييرات رئيسية في التشريعات والهيكل وفي الممارسة العملية للأداء الحكومي الحالي، مما يعني الحاجة إلى إنشاء آلية متكاملة للإدارة والتنفيذ للبرنامج الوطني تتضمن المحددات والمكونات التالية:

#### 1- تحديد الجهات المشاركة وأدوارها في تنفيذ البرنامج الوطني

إن تحديد الجهات الرسمية والشعبية المشاركة في تنفيذ البرنامج الوطني والأدوار المناطة بها في تنفيذ المحاور والبرامج والمشاريع التي تضمنتها الإستراتيجية يمثل أحد الأسس الهامة التي سيقوم عليها بناء البرنامج الوطني.

#### 2- تحديد شكل وهيكل إدارة البرنامج الوطني

على اثر تحديد الجهات الرسمية والشعبية المشاركة في تنفيذ البرنامج الوطني والأدوار المناطة بها، سيتم العمل على تحديد شكل وهيكل إدارة البرنامج الوطني والذي يمثل الإطار الذي ستعمل من خلاله تلك الجهات. وستتم إنجاز هذه الخطوة من خلال:

- تحديد شكل وهيكل اللجنة العليا لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي المسؤولة عن على الإشراف على عمليات تنفيذ البرنامج الوطني وتوجيه جميع المكونات الرسمية والشعبية المعنية بعملية الانتقال إلى الحكم المحلي، ودراسة وتطوير التشريعات والسياسات الخاصة بمنظومة الحكم المحلي.
- تحديد شكل وهيكل اللجنة الفنية التي تعمل على مساعدة اللجنة العليا في أداء مهامها واختصاصاتها بما يؤمن تكاملية أهداف ومكونات المشاريع الموجهة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي وتنسيق جهود شركاء التنمية في عملية تمويل وتنفيذ المشاريع خلال المدى الزمني الذي تستهدفه الإستراتيجية.
- تحديد شكل وهيكل الإدارة التنفيذية الرئيسية المعنية بإدارة البرنامج الوطني، بالإضافة إلى الوحدات الفرعية المركزية المسؤولة عن تنفيذ مكونات الإستراتيجية (أهدافها، مدخلاتها، الجدول الزمني للتنفيذ، المخرجات المتوقعة) في كل الجهات - كل حسب اختصاصها- المسؤولة عن تنفيذ البرامج الفرعية اللازمة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي.
- تحديد شكل وهيكل البرامج الفرعية على المستوى المحلي التي تتضمن وحدات الحكم المحلي على مستوى المحافظة، والمديرية، ومنظمات المجتمع المدني.

#### الهيكل المقترح للبرنامج الوطني

يتضح من الشكل رقم (15)، أن الهيكل المقترح للبرنامج الوطني لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي يتكون من المكونات التنظيمية التالية:

أولاً: اللجنة العليا لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي (برئاسة رئيس الوزراء) والتي تعتبر الجهة المشرفة على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي من خلال البرنامج الوطني المنبثق عنها، وتوجيه عمليات بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، بما في ذلك دراسة وتطوير التشريعات والسياسات الخاصة بمنظومة الحكم المحلي.

ثانياً: اللجنة الفنية (برئاسة وزير الإدارة المحلية) والتي تعمل على مساعدة اللجنة العليا لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي في أداء مهامها واختصاصاتها بما يؤمن تكاملية أهداف ومكونات المشاريع الموجهة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي، وتنسيق جهود شركاء التنمية في عملية تمويل وتنفيذ البرامج والمشاريع التي يتضمنها البرنامج الوطني.

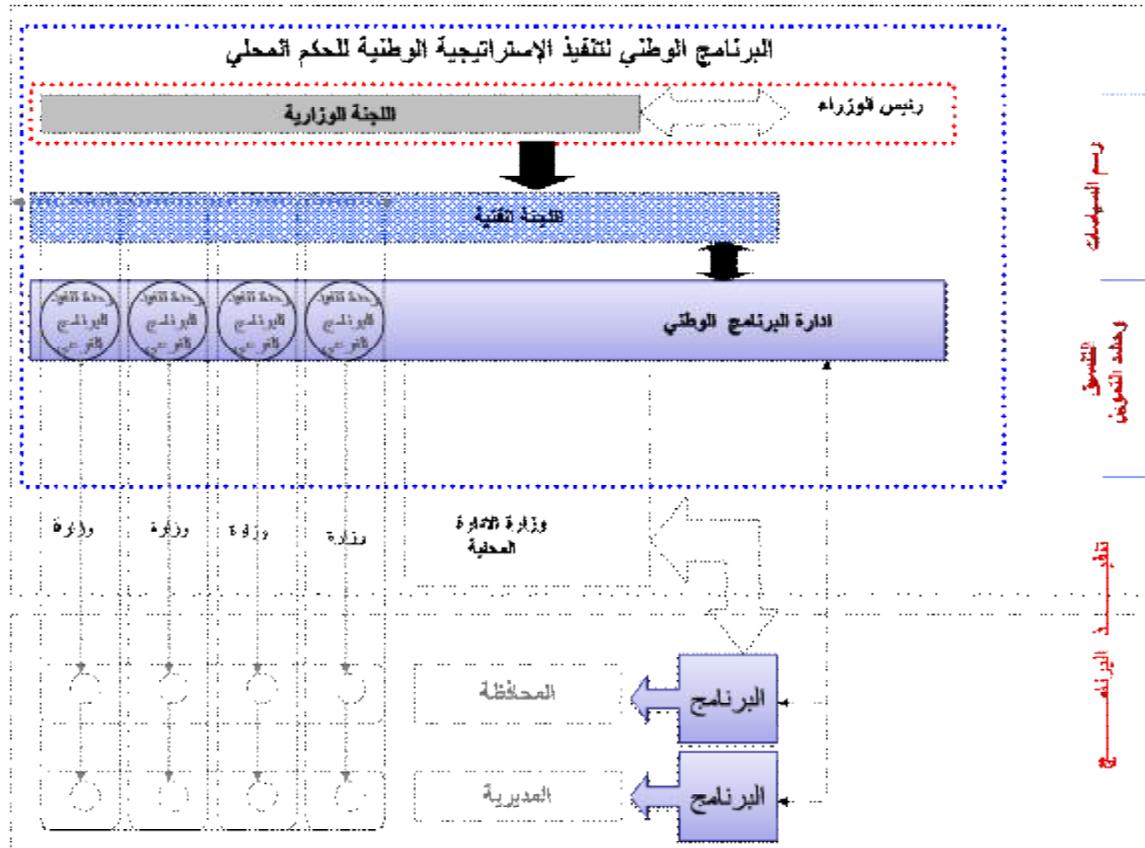
ثالثاً: إدارة البرنامج الوطني وهي الجهة المعنية بإدارة وتنفيذ البرنامج، وتتكون من وحدة رئيسية بالإضافة إلى وحدات فرعية تكون كل منها مسؤولة عن تنفيذ مكون من مكونات البرنامج.

وحتى تتمكن التكوينات السابقة من تأدية مهامها فإنه يجب مراعاة مايلي:

- أن وزارة الإدارة المحلية هي الجهة المعنية أساساً بمتابعة جهود بناء وتطوير نظام الحكم المحلي وبالتالي فهي المعنية بقيادة وإدارة البرنامج الوطني.
- أن الجهات المعنية بتنفيذ البرنامج الوطني -كل حسب اختصاصها- سيكون عليها تكوين وحدات فرعية مسؤولة عن تنفيذ البرامج الفرعية اللازمة لبناء وتطوير نظام الحكم المحلي، بالتنسيق مع اللجنة الفنية تحت إشراف اللجنة الوزارية العليا وبدعم مستمر من قبل إدارة البرنامج.
- أن المحافظات والمديريات سيكون عليها تكوين وحدات فرعية على المستوى المحلي تعنى بتنفيذ البرامج الفرعية اللازمة لتنفيذ البرنامج الوطني، وذلك بالتنسيق والدعم من وزارة الإدارة المحلية وإدارة البرنامج الوطني.

شكل رقم (15)

### الهيكل المقترح للبرنامج الوطني



### خامسا: التمويل

إن تقدير وتوفير التمويل اللازم لتنفيذ البرامج والمشاريع الخاصة بالبرنامج الوطني هما شرطان لازمان لنجاح تنفيذ الإستراتيجية والبرنامج الوطني المنبثق عنها. يضاف إلى ذلك أن تحديد مصادر التمويل يسهل عملية تنفيذ البرامج والمشاريع، فاقترح المشاريع دون التعرض لتقدير الكلف المادية لها، أو دون

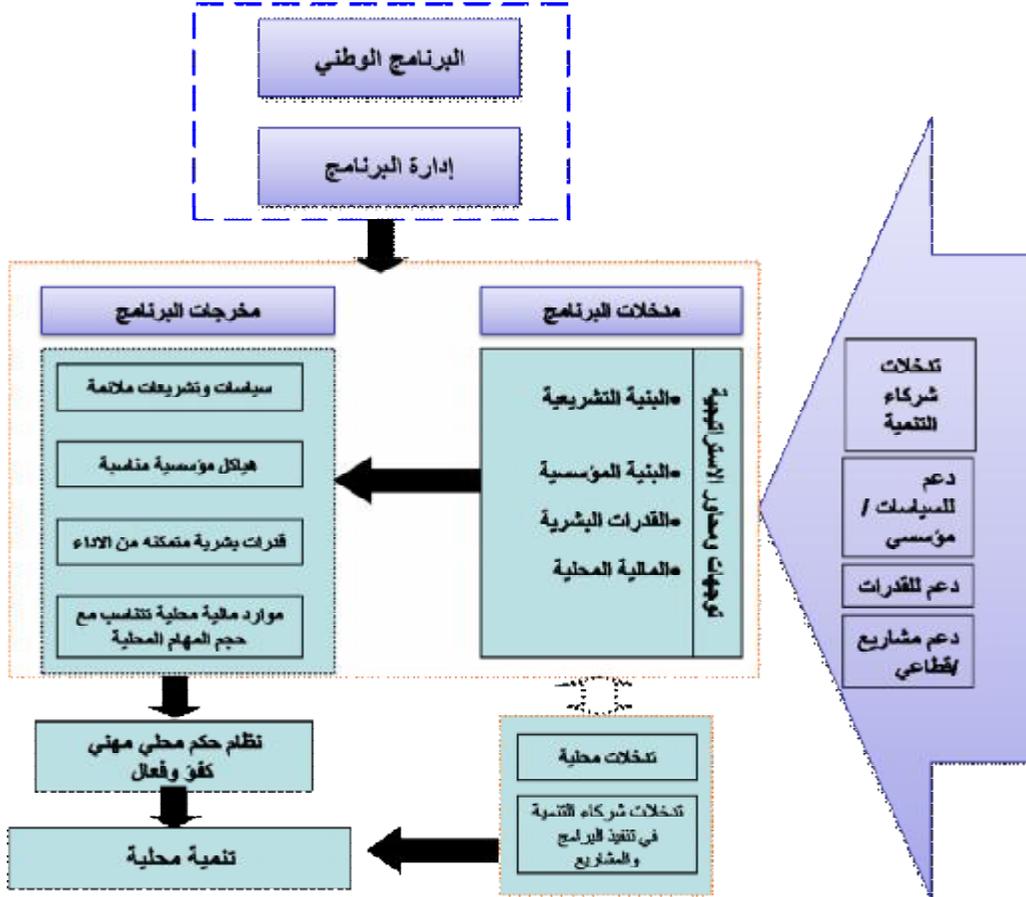
تحديد مصادرها، يجعل من الإستراتيجية والبرنامج الوطني المنبثق عنها عملا نظريا لا قيمة له في الواقع؛ الأمر الذي يستلزم قيام الحكومة بحشد الموارد المالية اللازمة لتنفيذ البرنامج الوطني من خلال آلية مرنة تسمح بتحقيق أهداف البرنامج في مده الزمني المخطط له.

ويمكن تخصيص التمويل اللازم لتنفيذ الإستراتيجية من مصادر عدة أهمها:

- الموازنة العامة للدولة من خلال تخصيص التمويل اللازم للبرامج والمشاريع الواردة في البرنامج الوطني؛
- الموازنة العامة للدولة والقطاع الخاص لتنفيذ بعض المشاريع بشكل مشترك؛
- القطاع الخاص المحلي من خلال الاستثمار في مشاريع ربحية ضمن لائحة المشاريع المدرجة في البرنامج الوطني؛
- شركاء التنمية المحليون، وفي مقدمتهم الصندوق الاجتماعي للتنمية، ومشروع الأشغال العامة، والخارجيون، وفي مقدمتهم الممولون لمشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية؛
- الاقتراض من البنوك وصناديق التمويل المحلية والعربية والأجنبية.

### الشكل رقم (16)

#### مدخلات ومخرجات البرنامج الوطني



## الأولويات الملحة للمرحلة الأولى للتنفيذ

إن البدء بإعداد وتنفيذ البرنامج الوطني فور اعتماد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ضروري من أجل إظهار مدى الجدية والالتزام بهذه الإستراتيجية وبمضمونها وإجراءاتها. ومن الخطوات الهامة في تنفيذ البرنامج:

- توعية جميع المعنيين بتنفيذ الإستراتيجية والبرنامج الوطني المنبثق عنها؛
- إنشاء المكونات التنظيمية المعنية بتنفيذ البرنامج الوطني، ومنحها الصلاحيات اللازمة للبدء بعملها، وتشكيل اللجان وفرق العمل الفرعية في كل الوزارات والجهات الأخرى؛
- تنفيذ ورش العمل الخاصة بإعداد البرنامج الوطني وخطته التنفيذية المتضمنة لتوزيع الأدوار والمسؤوليات بين الوزارات والجهات والهيئات الحكومية والشعبية المعنية بتنفيذ الإستراتيجية، وإصدار التعليمات بتنفيذ الإجراءات الواردة في البرنامج الوطني وفقاً لمهام كل منها؛
- تخصيص التمويل المحلي اللازم للبدء بتنفيذ الإجراءات والبرامج والمشاريع، وفقاً لما سيتم تحديده في البرنامج الزمني للبرنامج الوطني، والتواصل مع شركاء التنمية للبحث عن تمويل إضافي لبعض البرامج والمشاريع الهامة في الإستراتيجية؛
- تحسين مناخ الاستثمار من أجل تشجيع القطاع الخاص المحلي والمستثمرين الخارجيين على الاستثمار في مشاريع البنية التحتية المحلية؛
- البدء بتنفيذ الإصلاحات الخاصة بالمنظومة التشريعية لنظام الحكم المحلي، وفي مقدمتها قانون الحكم المحلي، والقوانين واللوائح الخاصة بمنظومة المالية المحلية، وكذا القوانين واللوائح المتعلقة بمنظومة الخدمة المدنية، باعتبارها الأساس الذي ستبنى عليه الإصلاحات في المحاور الإستراتيجية الأخرى؛
- البدء بتنفيذ البرامج والمشاريع ذات النتائج السريعة للتدليل على مدى جدية والالتزام الحكومة بما جاء في الإستراتيجية.

## مرحلة المراقبة والتقييم

تمكن منظومة المراقبة والتقييم من متابعة تطور تنفيذ البرنامج الوطني على أرض الواقع، كما تعتبر وسيلة لقياس مستوى التقدم في بلوغ أهداف الإستراتيجية، كما أنها بمثابة أداة للتقييم والتقييم الدوري لمستوى كفاءة وفاعلية عمليات التنفيذ. يضاف إلى ذلك، أن منظومة المراقبة والتقييم تساعد على مراجعة الأهداف الإستراتيجية الفرعية وتعديلها تبعا للمتغيرات والمستجدات، ووفقا للتقدم الحاصل في مستوى الإنجاز والتنفيذ.

وهذه المرحلة تعنى بمراقبة وقياس الأداء للتحقق من مستوى كفاءة وفاعلية إنجاز الأهداف المخطط لها، بالإضافة إلى اكتشاف الانحرافات التي قد تحدث أثناء عملية التنفيذ (الفرق بين الأداء الفعلي والأداء المخطط له)، ووضع المعالجات الكفيلة بتصحيح تلك الانحرافات أولا بأول، وفيما يلي شرحا موجزا لكل من مراحل المراجعة والتقييم:

## أهداف منظومة المراقبة والتقييم:

الهدف العام لمنظومة المراقبة والتقييم هو تلبية عملية تنفيذ البرنامج الوطني للمتطلبات المحددة من قبل اللجنة العليا واللجنة الفنية وإدارة البرنامج الوطني، كميا، ونوعيا، وزمنا؛ وكذا تحديد الصعوبات والمعوقات التي قد تواجه عملية تنفيذ البرنامج الوطني، ووضع الحلول والمعالجات في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة، ووفقا لمبدأي المشاركة والاستدامة. ومن أجل تحقيق ذلك الهدف، يتطلب الأمر تعاون ومشاركة جميع الجهات الرسمية والشعبية على المستويين المركزي والمحلي المعنية بعملية المراجعة والتحليل واتخاذ الإجراءات والمعالجات اللازمة في الوقت المناسب.

## المبادئ الأساسية لتطبيق أنشطة المراقبة والتقييم والتقييم:

- ينبغي مراعاة المبادئ التالية أثناء تنفيذ عملية المراقبة والتقييم والتقييم:
  - تقع مسؤولية جمع المعلومات وقياس المؤشرات على الجهات المصدرة المعنية، حيث ستناط هذه المهمة بالوحدات المعنية بالتخطيط والمراقبة والتقييم وبرمجة وتنفيذ المشروعات.
  - يناط بالوحدات المعنية بجمع المعلومات أيضا معالجة البيانات بجودة مقبولة، حيث يسهل مراجعة وتنقيح البيانات في المستويات المرتبطة بجمع البيانات وليس المستويات العليا.

- على الرغم من أهمية توفير البيانات والمعلومات للمستويات العليا لنظام المراقبة والتقييم، ينبغي الحفاظ على بيانات مفصلة بحسب المحافظات والمديريات والنوع الاجتماعي.
- مراجعة مشروعات البرنامج الاستثماري العام لتحديد نتائجها وآثارها على كل من: الفقر، البيئة، والنوع الاجتماعي والتأكد من استدامتها وتناغمها مع الأهداف العامة للإستراتيجية. ويمكن تطبيق هذه الإجراءات أثناء عملية إقرار المشروعات الجديدة مع اشتراط أخذ تلك الأبعاد في الحسبان، وكذلك عند مراقبة وتقييم المشروعات الجاري تنفيذها.
- التعاون البناء بين كافة المعنيين بالمراقبة والتقييم والتقييم، بما في ذلك أثناء مناقشة المؤشرات والحصول على معلومات موضوعية حول تنفيذ البرنامج الوطني، والعمل على ضم هذه المعلومات ضمن منظومة معلومات الحكم المحلي تساعد في اتخاذ القرارات المرتبطة بالتنمية المحلية والوطنية حاليا وفي المستقبل.

### النتائج الرئيسية المتوقعة:

- تستهدف منظومة المراقبة والتقييم تحقيق الهدف العام السابق، وذلك من خلال القيام بالعمليات والأنشطة التالية:
- إعداد ورفع تقارير إنجاز سنوية للجنة العليا حول مستوى كفاءة وفاعلية عملية التنفيذ للبرنامج الوطني، والتي يجب أن تبنى على أسس سليمة وتصدر في الوقت المناسب.
- إعداد ورفع تقارير داخلية لرئيس اللجنة الفنية عن سير إنجاز المهام والأعمال المناطة باللجنة (شهرية، فصلية).
- تقديم خدمات استشارية تتعلق بمنظومة المراقبة والتقييم والإشراف على تنفيذ أنشطة بناء القدرات للجهات الرسمية والشعبية على المستويين المركزي والمحلي المعنية بعملية التنفيذ للبرنامج الوطني.
- توفير المعلومات المتعلقة بمنظومة المراقبة والتقييم للجهات الرسمية والشعبية على المستويين المركزي والمحلي المعنية بعملية التنفيذ للبرنامج الوطني، إضافة إلى الجمهور العام.
- تحديد الفجوات التي تحصل أثناء عملية التنفيذ بين ما خطط له في البرنامج الوطني وما تحقق في الواقع، ووضع الحلول والمعالجات في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة.
- تحديد التحديات والمعوقات التي قد تواجه عملية تنفيذ البرنامج الوطني على المستويين المركزي والمحلي، ووضع الحلول والمعالجات أولا بأول.

## 1- قياس آثار ونتائج العملية الإدارية

عندما تقوم الأجهزة الحكومية سواء على المستوى المركزي أو المحلي بعملية قياس الأداء، فإن الاتجاه العام للمسئولين والمدراء الذي نراه في غالب الأحيان هو القيام بإعداد قائمة أو كشف يشير إلى قياس مدى قدرة تلك الأجهزة على تنفيذ العمليات الإدارية المطلوبة منها (المخرجات)، مثل: عدد المستفيدين من الخدمة الحكومية التي يقدمها الجهاز الإداري المعني. وفي هذه الحالة، فإن عملية قياس الأداء تتلخص في مسألة التعرف على عدد أو كمية مخرجات الجهاز الإداري المعني، بمعنى قياس مخرجات العملية الإدارية وليس النتائج التي يمكن أن تتمخض عنها في الواقع، أي على صعيد رضا أو حاجة المواطنين للخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية المختلفة على المستويين المركزي والمحلي، أو على صعيد النتائج التي تتحقق أو لا تتحقق على صعيد التنمية المحلية.

ومن هنا، فإن هذا النوع من قياس الأداء يغفل مسألة في غاية الأهمية تتلخص في أن مخرجات العملية الإدارية في الأجهزة الحكومية على المستويين المركزي والمحلي قد لا تضمن في جميع الأحوال، أو بصورة تلقائية، تحقيق نتائج ذات معنى، أي بالصورة التي ترغب بها الحكومة أو المواطنين، كما هو الحال في جامعة حكومية تخرج محاسبين لا يستطيعون الحصول على عمل، إما بسبب عدم تأهيلهم بالشكل الذي تتطلبه القطاعات الحكومية أو الخاصة، أو بسبب تشبع سوق العمل في هذا التخصص. والنتيجة هي أن لا فائدة تترجى من قيام تلك الجامعة بتخريج عدد آخر من العاطلين عن العمل، أو غير القادرين على تلبية حاجة السوق، بمعنى أن لا فائدة من عملية القيام بحصر عدد الخريجين في هذه الحالة كمقياس لأداء تلك الجامعة.

الأمر الذي يوضح أهمية الاهتمام بقياس آثار ونتائج العملية الإدارية أثناء القيام بعملية المراقبة والتقييم والتقييم لتنفيذ البرنامج الوطني.

## 2- قياس الكفاءة والفاعلية

بينما تقيس كفاءة الأداء في الأجهزة الحكومية على المستويين المركزي والمحلي نصيب كل خدمة من التكاليف الكلية لتقديم الخدمات التي تتحملها الحكومة، تقيس فاعلية الأداء في المقابل نوعية أو جودة الخدمة الحكومية بالصورة التي يرغب فيها المواطنين المستفيدين من تلك الخدمات. بعبارة أخرى، يمكن القول أن مقياس الكفاءة يمكن الأخذ به كمؤشر هام على تكلفة الخدمات التي تقدمها الأجهزة الحكومية المختلفة، بينما يمكن اعتبار مقياس الفاعلية كمؤشر لا غنى عنه في عملية الحكم على مدى فاعلية العائد من الاستثمار الحكومي في تقديم تلك الخدمات الحكومية.

ولاشك، أن مقاييس الكفاءة والفاعلية هما من المؤشرات الرئيسية التي يجب أن تسعى الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية إلى الأخذ بهما في كل ما تقوم به من أنشطة وخدمات لصالح جمهورها من المواطنين في جميع أرجاء الوطن. غير أن التركيز الحصري على مقاييس الكفاءة من قبل الأجهزة الحكومية قد يفرغ عملية قياس الأداء من مضمونها، ذلك أن مقياس الفعالية يشير إلى مدى تحقيق الخدمة الحكومية لما يرغب فيه المواطنين المستفيدين منها، إذ لا فائدة من تقديم خدمات حكومية تتميز بالكفاءة (أدنى معدل لتكاليف الإنتاج) ولكنها لا تلبى رغبات جماهير المواطنين، وخصوصا في الريف اليميني.

وتظهر الحاجة إلى الانتباه إلى عملية قياس الفاعلية بصورة أكثر إلحاحا عندما نتحدث عن قياس أداء وحدات الحكم المحلي، فلا فائدة ترحى، مثلا، من تقديم خدمات تتميز بالكفاءة الاقتصادية والإدارية على المستوى المركزي، أو على مستوى المدن أو عواصم المحافظات ولكنها لا تلبى في الوقت نفسه رغبات المواطنين في المحليات، أو في مناطق مختلفة من البلاد، على اعتبار أن أحد الأهداف الأساسية من قيام نظام الحكم المحلي، كما هو معروف، هو تلبية الحاجات والرغبات المميزة التي يرغب بها المواطنين في المحليات، والتي قد تختلف من مديرية لأخرى، ومن محافظة لأخرى.

الأمر الذي يوضح أهمية الاهتمام بقياس الكفاءة والفاعلية أثناء القيام بعملية المراقبة والتقييم والتقويم لتنفيذ البرنامج الوطني.

### 3- قياس نتائج السياسات العامة

المشكلة التي تظهر في كثير من الأحيان على صعيد تقييم أداء الأجهزة الحكومية، سوا على المستوى المركزي أو المحلي، هي التركيز على مخرجات (كفاءة) ونتائج (فاعلية) كل برنامج من البرامج الحكومية المختلفة بصورة منفردة بغض النظر عن علاقة هذا البرنامج بالنتائج التي قد يحدثها على صعيد تحقيق (أو عدم تحقيق) أهداف السياسة العامة على مستوى الحكومة ككل، والتي تتجه صوب تحقيق التنمية المتوازنة والشاملة والمستدامة. بعبارة أخرى، قد تصبح عملية التقييم لمدى كفاءة وفاعلية أداء الحكومة غير مجدية إذا اقتصرنا على قياس النتائج والمخرجات لكل جهاز حكومي على حده، بغض النظر عما يحدث على صعيد تحقيق (أو عدم تحقيق) السياسة العامة للحكومة على مستوى الدولة.

وإذا عدنا لمثال الجامعة السابق، لوجدنا أن المشكلة التي نحن بصددنا هنا تظهر عندما تقوم الحكومة بالاكتفاء بتقييم أداء الجامعة (كبرنامج) من خلال كفاءة وفاعلية مخرجاتها (عدد الطلاب المتخرجين وتكاليف دراستهم ومدى اكتسابهم للمعارف العلمية وللمهارات العملية التي يحتاج إليها سوق العمل) وبصورة تغفل تأثير هذه المخرجات في سياسة التعليم والتوظيف التي تتبناها

الحكومة على مستوى الدولة، فقد يحدث أن الجامعة قد تخرج عددا محدودا من الطلاب المتفوقين في تخصصات ليست موجودة إلا في المدن الرئيسية، وقد يعتبر هذا نجاحا للجامعة (كبرنامج تعليمي) إلا أننا لو قيّمنا هذا النجاح على ضوء سياسة التوظيف الحكومية التي تسعى إلى سد العجز من الموظفين المؤهلين الذين تحتاجهم وحدات الحكم المحلي في الأرياف لتغيرت نتائج التقييم. وتظهر أهمية هذا الموضوع، بصورة ملحة، في الجهود الحالية التي تبذلها الحكومة لتحقيق أهداف التنمية الشاملة في جميع مجالاتها الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية، إذ لا يمكن تحقيق هدف التخفيف من الفقر، على سبيل المثال، كهدف أساسي من أهداف التنمية المستدامة من خلال برنامج أو عدد محدود من البرامج الحكومية. الأمر الذي يوضح أهمية الاهتمام بقياس نتائج السياسات العامة بصورة شاملة أثناء القيام بعملية المراقبة والتقييم والتقويم لتنفيذ البرنامج الوطني.

#### 4- قياس المؤشرات الخاصة بسير عملية التنمية المحلية

إن عملية الإشراف على متطلبات التنمية المحلية بالمفهوم الصحيح المطبق في كثير من دول العالم تعتبر أكثر من كونها تجميع لمؤشرات قطاعية بعينها، إذ أن مستوى تطور الاقتصاد المحلي، مثل التغييرات في مؤشرات الفقر والتنمية البشرية، الأحوال البيئية، على سبيل المثال، لا يمكن التعرف عليها بصورة واضحة بواسطة المؤشرات القطاعية وحدها على اعتبار أن الموضوع بحاجة إلى نظرة شمولية إلى جميع ما يمكن أن يؤثر على مسار التنمية المحلية. وعلى الرغم من أن الوزارات القطاعية يجب أن تظل معنية بمتابعة المؤشرات الوطنية بناء على المعايير الفنية المعتمدة لديها في الوقت الحاضر، إلا أن هناك حاجة ماسة لضمان عدم تجاهل الإبعاد الجغرافية للتنمية المحلية (أين يجب أن تكون؟ وما مدى تأثيرها على مسار التنمية المحلية؟)، والتي يمكن أن تجعل من عملية الرقابة على سير التنمية المحلية عملية ذات مغزى وفائدة علمية يحس المواطنون بقيمتها في واقع حياتهم وفي مستوى الخدمات العامة المقدمة لهم من قبل وحدات الحكم المحلي. الأمر الذي يوضح الحاجة الملحة لإعادة النظر في وسائل وآليات جمع وتحليل البيانات والمعلومات الخاصة بمؤشرات التنمية المحلية والتي تجمع في الوقت الحاضر بطريقة مفككة/غير مترابطة، بمعنى أنها تفتقد في الوقت الحاضر للنظرة الشاملة المطلوبة لتحقيق عملية التنمية المحلية. الأمر الذي يوضح أهمية الاهتمام بقياس المؤشرات النوعية الخاصة بسير عملية التنمية المحلية أثناء القيام بعملية المراقبة والتقييم والتقويم لتنفيذ البرنامج الوطني.

## متطلبات بناء وتطوير منظومة المراقبة والتقويم:

من الممكن تحديد المتطلبات اللازمة لإنشاء منظومة فاعلة للمراقبة والتقويم لتنفيذ البرنامج الوطني منذ الآن، إلا أنه ينبغي علينا أن لا نغفل حقيقة أن عملية تنفيذ البرنامج الوطني هي مسئولية تتقاسمها جهات كثيرة في الدولة والمجتمع. الأمر الذي يستدعي إرجاء هذه المهمة حتى انعقاد ورشة العمل المزمع إقامتها بعد إقرار مشروع الإستراتيجية من قبل الحكومة والمناقشات واللقاءات الثنائية مع ممثلين عن الجهات المشاركة في تنفيذ البرنامج الوطني، والذي سيساهم بدوره في إشراك تلك الجهات وزيادة شعورها بتملك المنظومة المقترحة.

وبالأخذ في الاعتبار الصعوبات والمعوقات التي تواجه الجهات المعنية بالتنفيذ في المرحلة الراهنة فلا يتوقع إنجاز النتائج المرغوبة في خطوة واحدة، باعتبار أن تطوير منظومة المراقبة والتقويم تتكون من عدة خطوات وعمليات مستمرة، يتخللها التطوير المتواصل والمتزامن مع تحقيق نتائج وإنجازات جزئية تساهم جميعها في تحقيق الهدف العام للبرنامج الوطني، ألا وهو بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود بحلول عام 2015.

ويترتب على تحقيق الهدف العام دراسة ومراجعة عدد من الموضوعات التنظيمية، فمثلاً، يجب العمل على تحديد إجراءات ومعالجات تنظيمية معينة لإعداد كل مؤشر من المؤشرات الرئيسية (التي سيتم مراقبتها في المستقبل بثقة أو مصداقية واستدامة) على حده. كما قد تحتاج عملية إعداد تقارير الإنجاز الدورية (باعتبارها الغاية النهائية من استخدام المؤشرات) إلى تبديل بعض المؤشرات الرئيسية، والتي يتبين عدم ملاءمتها لعملية إعداد التقارير تلك.

وينبغي الاهتمام خلال فترة التنفيذ للبرنامج الوطني بمكامن الضعف والمخاطر المتعلقة بالممارسات والسلوكيات المؤسسية داخل الجهات الرسمية والشعبية على المستويين المركزي والمحلي المعنية بتنفيذ جوانب مختلفة من البرنامج الوطني، وذلك بسبب الصعوبة في التعامل مع هذه القضايا ومعالجتها أو تغييرها في وقت قصير، مع التركيز في الوقت نفسه على إرساء ثقافة تنظيمية تتجه صوب تجذير مفاهيم المراجعة والتقييم كجزء أساسي من العملية الإدارية في هذه الجهات. الأمر الذي يستدعي تطبيق مفهوم التطوير المستمر على تخفيف الآثار الناجمة عن الحلول غير العملية أو الواقعية، وتعزيز عملية التعلم من الممارسات والسلوكيات المؤسسية داخل تلك الجهات. ولهذا، ينبغي توخي الحذر في وضع التوقعات العقلانية والمنطقية لبناء منظومة المراقبة والتقويم المقترحة، حيث لا ينجم عن التوقعات الخيالية أي ثمار ملموسة في بناء هذه المنظومة.

## التطوير المؤسسي لمنظومة المراقبة والتقييم:

يساعد برنامج التطوير المؤسسي للجهات المعنية بتنفيذ البرنامج الوطني على تعزيز كفاءة وفعالية أنشطة المراقبة والتقييم للبرنامج الوطني. وسترکز الجهود المبذولة على صعيد التطوير المؤسسي في مراحلها الأولى على وزارة الإدارة المحلية، لدورها الرئيسي في نظام مراقبة وتقييم البرنامج الوطني، وما تمثله في عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي المنشود.

## عملية التطوير المؤسسي لوزارة الإدارة المحلية لأغراض المراقبة والتقييم:

بالنظر إلى المتطلبات التي تستلزمها عملية تنفيذ البرنامج الوطني، ولأغراض تهيئة الظروف لعمل منظومة المراقبة والتقييم بكفاءة وفاعلية، يجب العمل على البدء في جهود التطوير المؤسسي الخاصة بوزارة الإدارة المحلية لتلبية الاحتياجات المشار إليها سابقاً، وتفعيل عملية مراقبة وتقييم تنفيذ البرنامج الوطني، وإعداد تقارير الإنجاز السنوية، من خلال التعاون الكامل مع كافة مكونات الوزارة. وفي هذا الإطار ينبغي التركيز على ما يلي:

- تجدير ثقافة المراقبة والتقييم داخل وزارة الإدارة المحلية مفهوماً وممارسة، واستيعاب قيادة الوزارة وكافة العاملين فيها لطبيعة المهام والأدوار المناطة بهم تجاه عملية المراقبة والتقييم، وكذلك الفوائد المترتبة عليها في تحسين أداء الوزارة بصفة عامة وما قد يمثله ذلك في خلق ثقافة تنظيمية تتجه صوب الإبداع والتجديد.
- تأطير كافة البرامج والمشاريع قيد التنفيذ أو التي ستنفذ خلال فترة الإستراتيجية تحت منظومة مراقبة وتقييم البرنامج الوطني. الأمر الذي يعزز من عملية مراقبة وتقييم تلك البرامج والمشاريع بصورة تلقائية.
- توجيه بنود الموازنة العامة بنوعيتها الجاري والاستثماري وفق مقتضيات عملية تنفيذ البرنامج الوطني.
- تحديد أية فجوات تمويلية، بالتنسيق مع الوزارات الأخرى وفي مقدمتها وزارتي المالية والتخطيط، لتقديمها ومناقشتها بمصادقية مع الجهات المانحة.
- الاتفاق على المدخلات والمخرجات اللازمة للقيام بعملية مراقبة تنفيذ البرنامج الوطني وتحديدها بشكل منظم، والعمل مع الجهات الأخرى لتوفير المدخلات، وفي مقدمتها القدرات البشرية والإمكانات المالية، من خلال الموازنة العامة للدولة.
- تنظيم عمليات التعلم المنتظمة للدروس المستفادة من عملية التنفيذ، حيث تساهم عملية التعلم من تنفيذ السياسات والمشروعات والبرامج على تحسين عملية تنفيذ البرنامج الوطني، بالإضافة إلى تعزيز نوعية الخطط الموجهة نحو تحقيق التنمية المحلية.

## وحدة المراقبة والتقييم:

من المهم إنشاء وحدة للمراقبة والتقييم ضمن إدارة البرنامج الوطني، بهدف تعزيز مكانة عملية المراقبة والتقييم وتوفير الدعم اللازم، وفي المقابل نقل نتائج عملية المراقبة والتقييم بصورة دورية ومنتظمة إلى التكوينات المختلفة المعنية ببناء وتطوير نظام الحكم المحلي؛ ليتم اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب، بالإضافة إلى عملية ضبط الجودة. ويناط بهذه الوحدة تنسيق وظيفة المراقبة والتقييم والإشراف على تنفيذ سياسات وخطط المراقبة والتقييم، وتصميم وتنفيذ برامج بناء القدرات، وتعزيز أنظمة المعلومات وإعداد التقارير، مراجعة مقترحات البرامج والمشاريع للنظر في مدى ملاءمتها وجودتها على ضوء الأهداف التي يستهدفها البرنامج الوطني، بالإضافة إلى نشر ثقافة التقييم والتعلم من الدروس والتجارب الناجحة.

## آلية المراجعة والتقييم

يجب أن يكفل للإستراتيجية آلية للمراجعة والتقييم بشكل دوري منتظم ليس فقط من أجل مراقبة التقدم في التنفيذ بل من أجل إجراء المراجعة والتعديل اللازمة في ضوء التنفيذ والصعوبات التي تواجهه وفي ضوء الظروف والمتغيرات، ويجب أن تكفل آلية التنفيذ المتمثلة في البرنامج الوطني صيغة مناسبة، مثل (لقاء تشاوري، مؤتمر سنوي أو كل سنتين) للقيام بعملية المراجعة والتقييم ومراقبة مستوى كفاءة وفاعلية تنفيذ المحاور الإستراتيجية الأربعة (إصلاحات المنظومة التشريعية، إصلاحات البنية المؤسسية والهيكلية، وتنمية القدرات البشرية، وتطوير المالية المحلية)

## المراقبة والتقييم لتنفيذ البرنامج في الجهات المعنية:

على الرغم من امتلاك الجهات الرسمية والشعبية لبعض القدرات المحدودة في مجال المراقبة والتقييم، إلا أن هذه القدرات تتسم بالضعف على المستوى الوطني، كما تمت الإشارة إليها في مرحلة التحليل الاستراتيجي لمكون الرقابة والمساءلة.

وتهتم عملية المراقبة والتقييم لتنفيذ البرنامج الوطني بكافة الجهات المعنية على المستوى الوطني، باعتبارها تستهدف بناء وتطوير نظام الحكم المحلي الذي يساهم بدوره في تحقيق التنمية المحلية والوطنية الشاملة. لذلك، ينبغي خلق وعي عام حول أهمية عملية المراقبة والتقييم والأدوار المناطة بجمع المعنيين على كافة المستويات.

وينبغي القيام بعملية المراجعة والتحليل المستمر بهدف تطوير وتحديث المؤشرات الرئيسية الواردة في البرنامج الوطني (التي تم الاتفاق عليها في وقت سابق مع المعنيين في الوزارات والجهات ذات العلاقة)، بهدف تحديد النقص في البيانات ومستوى جودتها، والذي يعتمد بدوره على ما يلي:

- مدى النجاح المتحقق على صعيد التطوير المؤسسي وتبني أنظمة المراقبة والتقييم.
  - تطوير الجهات المعنية بمراقبة وتقييم تنفيذ البرنامج الوطني لقدراتها اللازمة لتمكينها من المساهمة الفاعلة والاستفادة من عملية المراقبة والتقييم.
- لذلك، يجب التأكيد على تكوين مجموعة متخصصة من المدربين، لتبني وتنفيذ معايير ومقاييس خاصة بأنشطة التدريب على المستوى الوطني، وإعداد المناهج التدريبية اللازمة للقيام بعملية المراقبة والتقييم لتنفيذ البرنامج الوطني. ومن المهم التأكيد أيضا على ضرورة قيام عملية بناء القدرات على مبدأ المشاركة لتمكين المعنيين من التشارك في المعرفة وتطوير المهارات وفي تقييم الآراء والمقترحات، وهو ما يساعد في تطوير قدراتهم وتحفيزهم على استخدام وتطبيق الأنظمة والإجراءات المعتمدة في القيام بالأنشطة الخاصة بالمراقبة والتقييم.

## المراجع الأساسية في إعداد الإستراتيجية

### المراجع القانونية

1. دستور الجمهورية اليمنية
2. القانون رقم 4 لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية
3. اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 269 لسنة 2000م
4. القرار الجمهوري رقم ( 264 ) لسنة 2003م بشأن تشكيل اللجنة الوزارية
5. قرار مجلس الوزراء رقم (210) لسنة 2005م

### المراجع الرسمية الحكومية

1. جميع الوثائق والأدبيات والقرارات والتوصيات للمؤتمرات الأربعة للمجالس المحلية
2. توصيات مجلس النواب على موازنات 2005 والعام 2008م
3. توصيات مجلس الشورى، وتقرير لجنة السلطة المحلية عن تطبيقات نظام السلطة المحلية 2005م
4. الخطط الخمسية الثلاث
5. خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر 2006-2010م.
6. التقرير التقييمي للإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2005م.

### المراجع العلمية

1. أ.د/ خالد محسن الأكوع، مبادئ الإدارة المحلية، منشورات مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء
2. أ.د/ خالد محسن الأكوع، الإدارة المحلية المعاصرة، منشورات مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء
3. دكتور/ احمد شرف الدين، مبادئ الإدارة المحلية، منشورات جامعة صنعاء، 2002
4. دكتور/ دائل المخلافي ، اللامركزية الإدارية، الطبعة الرابعة 2002م
5. جون برايسون، التخطيط الاستراتيجي للمؤسسات العامة وغير الربحية

### ورش العمل ومخرجات السلطة المحلية

1. وزارة الإدارة المحلية: أولويات دعم اللامركزية والدور التنموي للسلطة المحلية؛ واثق وأدبيات الورشة التمهيديّة للمؤتمر الوطني لدعم

- اللامركزية، ورشة عمل نظمتها وزارة الإدارة المحلية بالتعاون مع مؤسسة التعاون التنموي الألماني (gtz) 24-26 فبراير 2003م.
2. الصندوق الاجتماعي للتنمية: نتائج ورشة العمل المنعقدة في مدينة تعز؛
  3. الصندوق الاجتماعي للتنمية: نتائج ورشة العمل المنعقدة في مدينة عدن؛
  4. الصندوق الاجتماعي للتنمية: نتائج ورشة العمل المنعقدة في مدينة المكلا؛
  5. الصندوق الاجتماعي للتنمية: نتائج ورشة العمل المنعقدة في مدينة الحديدة.
  6. الصندوق الاجتماعي للتنمية: نتائج ورشة العمل المنعقدة في مدينة صنعاء؛
  7. مستقبل الحكم المحلي في اليمن: نتائج الندوة الخاصة بمناقشة مستقبل الحكم المحلي في اليمن التي نظمتها مجلة الثوابت، 1995م.

### البحوث والدراسات الوطنية والدولية والأوراق الخلفية:

1. أ. د/ خالد محسن الأكوع، اللامركزية في ظل الوحدة اليمنية، دراسة مرجعية لإعداد الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، يناير 2008.
2. أ. د/ خالد محسن الأكوع، التقسيم الإداري كمدخل لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية، دراسة مرجعية لإعداد الإستراتيجية الوطنية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي، فبراير 2008.
3. عبدالرحمن السماوي؛ مدير عام الخارطة المدرسية، وزارة التربية والتعليم ؛ ورقة خاصة بإستراتيجية تطوير اللامركزية؛ 2006م؛
4. عبدالقادر حنش: الوكيل المساعد لوزارة المياه والبيئة، وصف واقع ما قبل اللامركزية، لقطاع المياه والصرف الصحي 2006م؛
5. د. محمد الحميري: مدير مشروع إعادة الهيكلة لوزارة الزراعة والري، ورقة خاصة عن دور وزارة الزراعة وكيفية أداء الخدمات، 2006م.
6. د.عبدالحليم هاشم: مستشار وزارة الصحة العامة والسكان، تجربة اللامركزية في المجال الصحي، 2006م؛
7. وزارة الإدارة المحلية، مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية، هولجر بندت: بدائل السياسات لنظام السلطة المحلية في اليمن 15 يوليو 2005م، دراسة بدعم البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، وصندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، والحكومة الدانمركية.
8. وزارة الإدارة المحلية، مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية، جبرائيل فيرازي: اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة تكميلية لإعداد وصياغة إستراتيجية وطنية للامركزية 2006م؛
9. وزارة الإدارة المحلية، مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية، هولجر بندت: التقسيم الإداري، 2007م؛

10. وزارة الإدارة المحلية، مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية، خالد زكريا أمين: الإيرادات المحلية في اليمن، البنية، الأداء والقدرة الاستيعابية الإدارية. مايو 2006م.
11. لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا(الاسكوا): نحو سياسات متكاملة للتنمية المجتمعية في الجمهورية اليمنية، دراسة خاصة أعدت بناء على طلب وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛
12. وزارة الإدارة المحلية، مشروع دعم اللامركزية والتنمية المحلية، عز الدين بخيت: التقييم المؤسسي لوزارة الإدارة المحلية؛ أكتوبر 2005م؛
13. وزارة الإدارة المحلية؛ مازن غرس الدين: برنامج التطوير المؤسسي لوزارة الإدارة المحلية (مسودة أولية) 2007م؛
14. وزارة الإدارة المحلية، عمر سالم العكبري، توصيف وتحليل لمقررات وتوصيات مؤتمرات المجالس المحلية مارس 2006م؛
15. وزارة الإدارة المحلية، الطريق نحو السلطة المحلية، تقرير الخبير الكندي(بوب بوس) عن الوضع الحالي والتوجهات نحو السلطة المحلية 2001م؛
16. وزارة الإدارة المحلية، التقرير التقييمي للزيارات الميدانية للتعرف على تطبيقات نظام السلطة المحلية 2005م.

### الاستراتيجيات الوطنية:

1. الإستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2003 -2005م.
2. الإستراتيجية الوطنية للتعليم الأساسي
3. الإستراتيجية الوطنية لإصلاح التعليم العالي
4. الإستراتيجية الوطنية للمرأة
5. الإستراتيجية الوطنية لإصلاح قطاع المياه
6. الإستراتيجية الوطنية للتعليم الفني
7. إستراتيجية تحديث الخدمة المدنية
8. الإطار العام للإستراتيجية الوطنية لتدريب قيادات وكوادر السلطة المحلية.

### اللقاءات والزيارات:

1. اللقاءات التشاورية التمهيدية بين الفريق وممثلي وزارة الإدارة المحلية وكل من: وزارة المالية، وزارة الخدمة المدنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الصحة العامة والسكان، وزارة الزراعة والري، وزارة الصناعة والتجارة، وزارة المياه والبيئة وجميع المؤسسات والهيئات التابعة لها،وزارة الكهرباء- قطاع كهربة الريف،

2. اللقاءات الحوارية بين فريق إعداد الإستراتيجية مع عدد من الخبراء والاستشاريين أبرزهم السيد، هولجر بندت، الخبير الدولي في مجال إصلاحات اللامركزية، مستشار اتحاد الحكومات البلدية في مملكة الدانمرك، السيد/ ليوناردو روميو، خبير صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، والخبير في مجال تصميم استراتيجيات إصلاحات اللامركزية؛ السيد/ محمد المانسي، خبير صندوق الأمم المتحدة لتنمية رأس المال، والخبير المتخصص في مجال اللامركزية المالية؛
3. الزيارة الاستطلاعية الأولى لمملكة الدانمرك للفترة 1-13 ديسمبر 2006م برئاسة وزير الإدارة المحلية؛
4. الزيارة الاستطلاعية الثانية لمملكة الدانمرك للفترة 22-30 نوفمبر 2007م برئاسة وزير الخدمة المدنية؛
5. المشاركة في مؤتمر الأمم المتحدة الخاص .. المنعقد في سوريا. 2008م؛
6. المشاركة في المؤتمر الخاص. بالإدارة الإستراتيجية المنعقد في الإمارات العربية المتحدة 2007م؛
7. الزيارة الاستطلاعية لجمهورية فرنسا للفترة 18 أبريل إلى 2 مايو 2008 برئاسة نائب وزير الإدارة المحلية.

#### المراجع الدولية:

1. مبادئ الأمم المتحدة للحكم المحلي؛
2. الميثاق الأوروبي للحكم المحلي؛
3. الحكم المحلي في الدانمرك: تقرير البعثة الاستطلاعية لمملكة الدانمرك نوفمبر 2007م؛
4. الحكم المحلي في اليابان: تقرير عن المشاركة في الدورة التدريبية في اليابان، جميل الصبري؛
5. نظام اللامركزية في فرنسا، تقرير البعثة الاستطلاعية لفرنسا مايو 2008م.