

* Ahmed Almaweri | أحمد الماوري

الإدارة المحليّة في ظلّ النزاعات: الحالة اليمنية

Local Administration in Conflict: The Case of Yemen

ملخص: تسعى الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع الإدارة المحليّة في اليمن، وتتبع ما نشأ من تحديات ومعوّقات واجهت عملها خلال الفترة 2011-2022، وهي الفترة التي مرّ فيها اليمن بتحوّلات غير مسبوقّة، بدءًا من الانتفاض ضدّ النظام القائم آنذاك وتغييره، والشروع في تحوّلات لم تخل من صدامات في كثير من المحافظات، مرورًا بمسار عسكريّة الأزمة والولوح إلى وضع الحرب التي لا تزال دائرة. وقد توصلت إلى أنّ تلك الأحداث أسفرت عن العديد من الآثار على صعيد الإدارة المحليّة، اختلفت طبيعتها من محافظة إلى أخرى، فأدّت إلى تعزيز سلطة بعض المحافظات وتنامي دورها في تقديم الخدمات، بينما عانت أخرى تراجع دورها وضعف صلاحياتها نتيجة تدهور الأوضاع الاقتصاديّة والسياسية والأمنية وشحّ الموارد؛ فأثّر سلبًا في تقديم الخدمات العامّة على المستوى المحليّ؛ ما يتطلّب مراجعة وإصلاحًا لمنظومة الإدارة المحليّة في المرحلة المقبلة في خطوة أساسية نحو إعادة البناء في مرحلة ما بعد الحرب.

كلمات مفتاحية: الإدارة المحليّة، الجمهورية اليمنية، النزاع.

Abstract: This study sheds light on local administration in Yemen by examining the obstacles and constraints encountered between 2011 and 2022. Throughout these years, Yemen underwent tremendous changes, ranging from an uprising against the regime that was eventually overthrown to conflicts in various governorates, and the outbreak of the ongoing war. These events affected local administrations differently across governorates: in some, they strengthened authority and service delivery, while in others, they undermined them. Economic, political, and security challenges, as well as a lack of resources, have all had a negative impact on the provision of public services locally, making a reform of local administration systems a critical step toward rebuilding in the post-war era.

Keywords: Local Administration, Republic of Yemen, Conflict.

* أستاذ مشارك في برنامج الإدارة العامّة، معهد الدوحة للدراسات العليا.

Associate Professor of Public Administration, Doha Institute for Graduate Studies.

Email: ahmed.amaweri@dohainstitute.edu.qa

مقدمة

اتجهت الجمهورية اليمنية بعد تحقيق الوحدة اليمنية عام 1990، إلى مسار التحوّل الديمقراطي، حيث شرعت في تطبيق التعديلات السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة. ونشأ في ظلّ هذا الوضع العديد من الأحزاب، وأجريت الجولات الانتخابية البرلمانية والرئاسية على نحو كان يشي بإمكان قيام حياة ديمقراطية سوّية. غير أنّ هذه التجربة اعترضها كثير من الإشكالات التي أضعفت طموحاتها وأفضت بها إلى التعرّض. وكان بعض هذا التحوّل العاثر متّصلاً بنموذج الإدارة المحليّة الذي تطوّر في ظلّ الأوضاع الجديدة.

جرى تأطير النظام المحليّ بصدور قانون السلطة المحليّة رقم (4) لسنة 2000⁽¹⁾، لينظّم إدارة الشأن المحليّ في البلاد، ولحقه إصدار اللائحة التنفيذية للقانون، إضافة إلى عدد من اللوائح الأخرى المنظمة لمختلف جوانب السلطة المحليّة. أسهم هذا التحوّل في توسيع نطاق المشاركة السياسية والمجتمعية في الشأن المحليّ، وفي ظلّه جرت أوّل انتخابات محليّة في اليمن في عام 2001، ثمّ جرت الانتخابات الثانية في عام 2006⁽²⁾، ولم تُعقد الانتخابات الثالثة نتيجة للأحداث التي شهدتها اليمن منذ عام 2011 حتّى الآن، وأدّت إلى تعطيل الحياة السياسية.

وبالرغم من أهمية تبنّي نظام السلطة المحليّة، وما مثله من خطوة متقدّمة في المسار الديمقراطي في اليمن، فإنّ هذه التجربة قد رافقتها تحديات أعاق عمل السلطة المحليّة، وهو ما أثر سلبياً في مستوى أداء أجهزة السلطة المحليّة في مختلف المحافظات والمديريات. ثمّ إنّ الحياة العامة واجهت العديد من الأزمات على مختلف الصعد السياسية والاقتصادية والأمنية، تزامنت مع استئثار الفساد الإداري والمالي على مختلف المستويات، ما أضعف قدرة الأجهزة المركزية والمحليّة، على حدّ سواء، في تقديم الخدمات العامة وتحقيق التنمية المنشودة وتلبية احتياجات المواطنين المتنامية. وقد أفرز الوضع المتأزم مزيداً من السخط الشعبي تجاه النظام الحاكم، وتزايد الاحتقان السياسي؛ ما دفع المواطنين إلى الخروج، في عام 2011، للمطالبة بتغيير النظام السياسي فيما يعرف بـ "ثورة الشباب". وقد ماثلت الأخيرة ما حدث في العديد من الدول العربية آنذاك، وأفضت إلى إبعاد الرئيس الأسبق علي عبد الله صالح (1978-2012) عن السلطة وانتقالها إلى نائبه عبد ربّه منصور هادي (2012-2022) وفقاً للمبادرة الخليجية.

وفي إطار التحوّلات، نظّم اليمن إبان عامي 2013 و2014 حواراً وطنياً باسم "مؤتمر الحوار الوطني"، شمل مختلف المكونات السياسية على الساحة الوطنية. وقد أسفر عن وثيقة تعهدت بإصلاحات جذرية في كثير من مجالات الحياة. إلّا أنّ دخول اليمن في نفق الصراع الداخلي المسلّح والتدخل العسكري من دول التحالف، عجل بالانهيار التام لمختلف مؤسسات الدولة المركزية، والغياب شبه الكامل للخدمات العامة، ما حمّل السلطة المحليّة عبء سدّ تلك الفجوة.

1 الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحليّة، وتعديلاته لسنة 2008.
2 تجدر الإشارة إلى أنّ القانون الصادر عام 2000 قد حدّد في (م 13) المدة القانونية للمجالس المحليّة بأربع سنوات، إلّا أنّه، لظروف التجربة الأولى وبناءً على طلب أعضاء المجالس المحليّة، ولتزامن الانتخابات مع الاستفتاء على التعديلات الدستورية، جرى تعديل مدّة عمل المجالس المحليّة بإضافة سنتين آخرين تمتدّان إلى أواخر عام 2006. وضمن تعديلات القانون التي أجريت عام 2008، جرى تعديل مدّة عمل المجالس المحليّة لتصبح ثلاث سنوات فقط.

استناداً إلى هذا السياق وما يطرحه من أهمية، تسعى الدراسة إلى تسليط الضوء على واقع الإدارة المحليّة في الحالة اليمنية، وتتبع ما نشأ من تحديات ومعوقات واجهت عملها إبّان الفترة 2011-2022. وتروم تقديم إجابة عن تساؤل رئيس حول واقع نظام السلطة المحليّة في اليمن في ظلّ النزاع القائم، وحول أبرز معوقات عملها إبّان فترة الدراسة.

وتعود أهمية الدراسة إلى أنّ موضوع السلطة المحليّة قد تجدد طرحه في الساحة اليمنية في ظلّ ما يطرح من سيناريوهات للحلّ، ومما يعكس اهتماماً أوسع يخصّ البلدان العربية بصفة عامة، سواء منها التي تخوض أوضاع نزاع يقوّض استقرارها، أو تلك التي تمرّ بأزمات سياسية حادّة. وثمة خصوصية للموضوع الذي يفرضه سياق النزاع، وخصوصية مضافة يشكّلها الرهان على أن يكون للسلطة المحليّة دور كبير في إنجاح جهود إعادة بناء الدولة في مرحلة ما بعد الحرب.

تغطّي فترة الدراسة عقداً وتيّفاً منذ عام 2011، مرّ إبّانها اليمن بأحداث جسام وتحولات غير مسبوقه، من الانتفاض ضدّ النظام القائم منذ عقود وتغييره، ثمّ الشروع في تحولات لم تخل من صدامات في كثير من المحافظات، إلى مسار عسكرية الأزمة والولوج في وضع الحرب التي لا تزال دائرة. وتأمل الدراسة طرح توصيات تعين المعنيين في الخروج باليمن من وضعه الراهن، وبخاصة صنّاع القرار والقوى المؤثّرة في النزاع؛ من أجل الارتقاء بمستوى أداء أجهزة السلطة المحليّة في اليمن، وجعلها أداة فاعلة في سياق استعادة السلام وبناء الدولة.

وللإجابة عن سؤال الدراسة، جرى الاعتماد على منهجية نوعية قامت على جمع المعلومات من مصادر ثانوية وأولية، حيث جمّعت البيانات الثانوية عن طريق مراجعة الوثائق الرسمية والدراسات والأدبيات السابقة المرتبطة بموضوع البحث، وتحليلها. ثمّ أجريت مقابلات شخصية مع عشرة من قادة الإدارة المركزية والمحليّة العاملة في مجالات تتعلّق بعمل السلطة المحليّة، منهم ثلاثة من القادة في السلطة المركزية، وسبعة من قادة السلطة المحليّة في سبع محافظات؛ وهي مقابلات أجريت بواسطة الهاتف.

يشمل هيكل الدراسة، إضافةً إلى المقدّمة والخاتمة، مقارنة لموضوعها في أقسام هي: المدخل المفاهيمي، ثمّ استعراض واقع السلطة المحليّة في اليمن في ضوء التشريعات النافذة، وبيان واقع الإدارة المحليّة في الفترة 2011-2022، ثمّ التطرّق إلى أبرز معوقات عمل السلطة المحليّة في اليمن، مع تقديم توصيات بشأن إصلاح هذا النظام والتأسيس لفاعليّته في المستقبل.

أولاً: مدخل مفاهيمي

1. الإدارة المحليّة: تنظيمها وتحدياتها

تعدّدت وجهات النظر حول مفهوم الإدارة المحليّة، ما أدّى إلى ظهور العديد من المفاهيم المتشابهة، ومن أبرزها الإدارة المحليّة والحكم المحليّ. وقد اختلف المفكّرون حول هذين المفهومين، وظهر في هذا الإطار ثلاثة اتجاهات رئيسة: الأول، يرى أنّ هناك فرقاً بين المفهومين في أنّ الإدارة المحليّة تختصّ بالجوانب التنفيذية، بينما ينصرف الحكم المحليّ إلى الجوانب السياسية والتقريرية والتوجيهية؛ والثاني، يرى أنّ الإدارة المحليّة خطوة في طريق الحكم المحليّ، فبعض الدول تبدأ بنقل صلاحيات محدودة إلى الوحدات المحليّة، ثمّ تتدرّج منها إلى مدى أوسع متّجهة نحو الحكم المحليّ؛ والثالث، يرى أنّ المفهومين مترادفان، إذ يشيران إلى أسلوب

واحد من أساليب الإدارة، وهما لا يتضمّنان إطاراً تشريعياً، حتى في الدول الفدرالية، وإن وُجدت بعض الاختلافات فهي تعود إلى الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة⁽³⁾.

ووفقاً للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، يشير مفهوم الإدارة المحليّة إلى مجموعة المؤسسات والآليات والعمليات التي يعبرُ المواطنون بواسطتها عن مصالحهم واحتياجاتهم وحلّ خلافاتهم وممارسة حقوقهم والتزاماتهم على المستوى المحليّ. وتقوم الإدارة المحليّة الجيدة على مجموعة من المرتكزات، أبرزها: مشاركة المواطنين، والشراكات مع الجهات الفاعلة الرئيسية على المستوى المحليّ، وقدرة الجهات الفاعلة المحليّة في جميع القطاعات، والشفافية وتدقّق المعلومات، والمساءلة، والتوجّه المناصر للفقراء⁽⁴⁾.

ولتنطبق نظام الإدارة المحليّة، يجري تقسيم إقليم الدولة عدّة مستويات تتباين من دولة إلى أخرى وفقاً لظروفها السياسية والاجتماعية والإدارية⁽⁵⁾. وهناك ثلاثة أنواع من التقسيمات السائدة تتمثل في: نظام أحادي المستوى، ونظام ثنائي المستوى، ونظام ثلاثي المستوى⁽⁶⁾. وعادةً ما ينشأ جهاز بيروقراطي يمثّل الذراع التنفيذية للإدارة المحليّة، وفي مقابله مجلس محليّ يمثّل المواطنين. ويختلف أسلوب تشكيل المجالس المحليّة من دولة إلى أخرى، فقد تُشكّل المجالس المحليّة بواسطة الانتخاب المباشر من المواطنين، وقد يكون تشكيلها بالتعيين من جانب الحكومة المركزية، وقد يُجمَع بين الأسلوبين؛ وذلك من أجل الاستفادة من مزاياهما والتقليل من سلبياتهما⁽⁷⁾.

يختلف حجم المجلس المحليّ من دولة إلى أخرى، ولا يوجد عدد محدّد يمكن الأخذ به، ويفضّل أن يكون الحجم معتدلاً، مع مراعاة العوامل الجغرافية والسكانية وتمثيل فئات المجتمع وعدم تهميش أيّ فئة أو أقلية⁽⁸⁾. وتختلف مدّة العضوية في المجالس المحليّة من دولة إلى أخرى، وقد تختلف داخل الدولة نفسها، وتراوح مدّة المجلس عادةً بين سنة وستّ سنوات. ويشترط لعضوية المجلس مستوى معيّن من التعليم والكفاءة عند بعضهم، في حين لا يشترط بعضهم الآخر ذلك؛ بما أنّه يمكن التغلّب على مشكلة نقص الخبرة عن طريق الاستعانة ببلجان أو مستشارين متخصصين من خارج المجلس، ثمّ يشترط أغلب القوانين شروطاً تتعلق بالنسب والجنسية والانتماء إلى المنطقة المحليّة، وغيرها⁽⁹⁾.

ولتنظيم عمل المجلس المحليّ، يجري اختيار رئيسه؛ فإنّما أن ينتخبه أعضاء المجلس المحليّ، وإما أن يحصل على أعلى الأصوات في الانتخابات، وإما أن تعيّن الحكومة المركزية. ويتولّى رئيس المجلس المحليّ إدارة المجلس وتنظيم جلساته وفقاً للوائح، وتمثيل المجلس في المناسبات المختلفة والتنسيق بين أعضائه ولجانه⁽¹⁰⁾.

3 مثنى فائق العبيدي، الحكم المحليّ المفاهيم والأسس والتجارب (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2018)، ص 24-26.

4 United Nations Development Program, *Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings, Building a Resilient Foundation for Peace and Development* (New York: 2016), p. 3, accessed on 5/3/2023, at: <https://tinyurl.com/3jucz24a>

5 موفق حديد، إدارة الأعمال الحكومية؛ النظريات والعمليات والموارد (عمان: دار المنهاج للنشر والتوزيع، 2002)، ص 197.

6 صفوان المبيضين، الإدارة المحليّة مدخل التطوير مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية (عمان: دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014)، ص 20-22.

7 دائل محمّد المخلافي، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحليّ والإدارة المحليّة: دراسة مقارنة (صنعاء: دار الشوكاني للطباعة، 2002)، ص 103-104.

8 أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامّة (القاهرة: دار المعارف، 1981)، ص 93.

9 سمير محمد عبد الوهاب، الحكم المحليّ والاتجاهات الحديثة؛ مع دراسة حالة مصر (القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامّة، جامعة القاهرة، 2006)، ص 54-50.

10 المبيضين، ص 83.

ويقوم المجلس المحلي عادةً بتشكيل عدد من اللجان المتخصصة من بين أعضائه تتولى دراسة المواضيع المعروضة عليها وتقديم توصياتها إلى المجلس لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها⁽¹¹⁾.

أما الجهاز التنفيذي للسلطة المحلية فيضم رؤساء المكاتب والإدارات التنفيذية المختلفة في المنطقة المحلية (فروع الوزارات والهيئات)، ويقدم الجهاز التنفيذي في الوحدات المحلية الخدمات وينفذ المشاريع المختلفة في المنطقة. ويكون هذا الجهاز عادةً مسؤولاً أمام المجلس المحلي، ويسهم بخبراته الفنية في صنع السياسات العامة المحلية عن طريق المناقشات أو الخطط التي يرفعها إلى المجلس المحلي⁽¹²⁾.

يجري تحديد اختصاصات الوحدات المحلية بإحدى طريقتين: الأسلوب الحصري، مثلما هو متبع في بريطانيا، حيث يجري تحديد اختصاصات الوحدة المحلية على سبيل الحصر. ويتسم هذا الأسلوب بالوضوح والدقة، غير أنه يعاب عليه تقييد الهيئات المحلية فيما يجب أن تقوم به. والأسلوب العام، وهو المتبع في فرنسا على سبيل المثال، وقوامه منح السلطات المحلية اختصاصات واسعة في مختلف مجالات الشأن المحلي، إلا ما جرى النص الدستوري صراحة على أنه من اختصاص السلطة المركزية. ويلاحظ أن هذا الأسلوب لا يراعي الاختلاف في قدرات الوحدات المحلية، وأنه يمنح الحكومة حق احتكار بعض الاختصاصات عن الوحدات المحلية⁽¹³⁾.

تختلف طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات؛ فالحكومة المركزية تمارس نوعاً من الرقابة على المحليات، لضمان احترام المشروعية والملاءمة في تنفيذ أعمالها. وتتمثل أبرز صور الرقابة المركزية على المحليات في⁽¹⁴⁾: رقابة تشريعية يمارسها البرلمان، ورقابة قضائية للفصل في المنازعات بين المحليات بعضها مع بعض وبينها وبين الحكومة، وكذا بينها وبين المواطنين، ورقابة إدارية تتمثل في رقابة السلطة التنفيذية على قرارات المحليات وأعمالها، ورقابة مالية من قبيل تحديد حجم الاقتراض السنوي والتصديق على الموازنات والمراجعات المالية، إضافةً إلى رقابة شعبية عبر المواطنين والأحزاب وجماعات الضغط ووسائل الإعلام⁽¹⁵⁾.

وعلى صعيد العلاقات المحلية/ المحلية، تختلف طبيعة العلاقة بين الوحدات المحلية وفقاً للنظام المتبع فيها، ففي الدول التي تأخذ بالنظام الهرمي تتوافر علاقة إشراف ورقابة تمارسها المجالس العليا على المجالس الدنيا. أما في النظام المتساوي فيكون هناك نوع من الاستقلال بين الوحدات المحلية في ممارسة مهماتها بغض النظر عن حجمها⁽¹⁶⁾.

يُعدّ التمويل المحلي شرطاً أساسياً لتحقيق استقلال الوحدات المحلية⁽¹⁷⁾، وتعتمد المجالس المحلية في تغطية تمويلها على نوعين من المصادر هما⁽¹⁸⁾: المصادر الداخلية/ الذاتية؛ وتشمل الضرائب والرسوم وإيرادات الاستثمارات المحلية والمشروعات الاقتصادية ورسوم الخدمات الإدارية وغيرها؛ والمصادر الخارجية؛ وتشمل التبرعات بأنواعها والقروض الاستثمارية ومعونات الحكومة المركزية.

-
- 11 حمود محمد القديمي، التنظيم القانوني للسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية: دراسة مقارنة (صنعاء: دار الكتب، 2008)، ص 76.
- 12 عبد الوهاب، ص 50-59.
- 13 المخلافي، ص 91-94.
- 14 عبد الكريم علي العزير، نظم الإدارة المحلية في اليمن في ق 19 وبداية ق 21؛ دراسة تحليلية مقارنة (صنعاء: مطبعة التوجيه المعنوي، 2006)، ص 30، 38.
- 15 حديد، ص 208.
- 16 عبد الوهاب، ص 128-131.
- 17 محمد علي الخلافة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر؛ دراسة تحليلية مقارنة (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013)، ص 106.
- 18 القديمي، ص 85-91.

أصبحت مبادرات الإدارة المحلية عنصراً رئيساً في الإصلاحات السياسية والإدارية في العديد من البلدان، حيث يُنظر إلى اللامركزية الإدارية على أنها آلية لتوسيع المشاركة وتقوية الديمقراطية، وتمكين الحكم المحلي، وتعزيز التنمية، وتحسين مستوى تقديم الخدمات، وما إلى ذلك على المستوى المحلي⁽¹⁹⁾. وبالرغم من ذلك هناك العديد من التحديات التي تواجه الإدارة المحلية في كثير من الدول وتُضعف مستوى أدائها، منها: ضعف القدرات المؤسسية للأجهزة المحلية، وانتشار الفساد المحلي، وإمكانية سيطرة النخب المحلية التقليدية، وقصور مواردها المالية، والاعتماد في تمويل تقديم الخدمات المحلية على الدعم الحكومي المركزي والمساعدات الخارجية⁽²⁰⁾، واستمرار التوتر بين الأجهزة المركزية والحكومات المحلية⁽²¹⁾، ورغبة الأنظمة السياسية الحاكمة في استخدام الأجهزة المحلية أداةً لتعزيز سيطرة الحزب على الدولة وخدمة مصالح النخبة الحاكمة⁽²²⁾، إضافةً إلى ضعف مستوى جودة الخدمات المقدّمة محلياً⁽²³⁾.

ولتحسين أداء الأجهزة المحلية، أشارت الأدبيات إلى أن اللامركزية شهدت حاجة متزايدة إلى تعزيز الحوكمة ودمج آليات المساءلة في هياكل الحكم المحلي لمكافحة الفساد وسوء الإدارة. ونظراً إلى فشل اللامركزية في العديد من البلدان، فقد عززت منظمات المجتمع المدني والحكومات ومنظمات التنمية الدولية آليات المساءلة للسماح للمواطنين بتحميل الحكومات المحلية المسؤولية عن أفعالها؛ حيث جرى تطوير العديد من آليات المساءلة التي ربما تلائم أنواعاً متعدّدة من السياقات المحلية، منها تطبيق آليات الشكاوى الرقمية، وخدمات المشورة القانونية، ومنصات المساءلة عن طريق وسائل الإعلام، والموازنة التشاركية، وغيرها من آليات المساءلة المحلية التي أظهرت الأدبيات أدلة على أنّ لها تأثيراً إيجابياً في تعزيز الحوكمة المحلية وتحسين مستوى الخدمات المحلية⁽²⁴⁾. ثم أظهرت أنّ تنمية الموارد والإمكانات المحلية على نحو متساوٍ ومنهجي تمثل ضرورةً لتعزيز التجربة المحلية ونجاحها، وأنّ توفير التنشئة السياسية للمجتمع المدني يُعدّ ضرورياً لتشجيع الممارسة الديمقراطية، ولضمان الالتزام السياسي للحكومة في المناطق المختلفة بتطبيق اللامركزية التي تؤدي إلى تسريع التنمية على أساس مبادئ العدالة وتعزيز القيم الديمقراطية⁽²⁵⁾.

19 Mohammad Agus Yusoff, Athambawa Sarjoon & Mat Ali Hassan, "Decentralization as a Tool for Ethnic Diversity Accommodation: A Conceptual Analysis," *Journal of Politics and Law*, vol. 9, no. 1 (2016). p. 61, accessed on 10/7/2023, at: <https://tinyurl.com/r45w6vbx>

20 Lucie Gadenne & Monica Singhal, "Decentralization in Developing Economies," *Annual Review of Economics*, vol. 6 (2014), accessed on 10/7/2023, at: <https://tinyurl.com/4w7k2urx>

21 Kai Ostwald, Yuhki Tajima & Krislert Samphantharak, "Indonesia's Decentralization Experiment: Motivations, Successes, and Unintended Consequences," *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, vol. 33, no. 2 (2016), p. 144, accessed on 10/7/2023, at: <https://tinyurl.com/3vwwzww3>

22 Salvador Forquilha, "Decentralization Reforms in Mozambique: The Role of Institutions in the Definition of Results," *WIDER Working Paper*, No. 132, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), October 2020, accessed on 11/7/2023, at: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/889-4>

23 Christopher Dick-Sagoie, "Decentralization for Improving the Provision of Public Services in Developing Countries: A Critical Review," *Cogent Economics & Finance*, vol. 8, no. 1 (2020), accessed on 15/7/2023, at: <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1804036>

24 Iñaki Albisu Ardigó, "Local Government Accountability Mechanisms," *Transparency International*, accessed on 20/7/2023, at: <https://www.jstor.org/stable/resrep20488>

25 Aditya Wisnu Pradana, "Decentralization Practice in Developing Countries: Lessons for Indonesia," *Journal of Governance*, vol. 6, no. 2 (2021), accessed on 11/7/2023, at: <https://tinyurl.com/4vcd4d7f>

2. الإدارة المحليّة في مراحل النزاع

تتفاوت وجهات النظر حول الإدارة المحليّة في مرحلة النزاعات؛ ويبرز من بينها اتّجاهان على طرفي نقيض: الأوّل يرى أنّ الإدارة المحليّة تسهم في التخفيف من حدّة النزاعات والتقليل من آثارها، بينما يرى الآخر أنّها تزيد من حدّة النزاعات الداخلية. ويعتمد الاختلاف بينهما على سياق كلّ بلد وعلى طبيعة الصراع، خاصّةً إذا كان الصراع مدفوعًا بالتوترات العرقية وتنامي التمييز ضد الأقليات المحليّة، أو مرتبطًا بصراع النخب المحليّة للسيطرة على موارد الدولة. فعندما تعمل أنظمة الإدارة المحليّة ذات الطابع اللامركزي على توفير الخدمات للمجتمعات المحليّة بصورة تلبّي احتياجاتها، وتتيح للمواطنين المشاركة في صنع القرار، فإنّ ذلك يسهم في تخفيف حدّة النزاعات، في حين أنّ عجز تلك الأنظمة المحليّة عن توفير الخدمات على نحو عادل وبجودة عالية قد يولّد نتائج عكسية، ويستفحل أثرها مع انتشار الفساد في تلك الأجهزة ومحاولة النظام الحاكم السيطرة عليها واستخدامها لخدمة أغراضه السلطوية. وهو حال يؤدّي إلى مزيد من السخط الشعبي وربما يدفع بالنزاع إلى التآجج، وربما يصل إلى تهديد الوحدة الوطنية، خاصّةً في ظل ضعف الأجهزة المركزية⁽²⁶⁾.

غالبًا ما يصاحب هشاشة الدولة فقدان سيطرة الحكومة المركزية على أجزاء من التراب الوطني، ويحدث هذا عندما تضعف أجهزة الدولة المركزية وتغيب مؤسساتها الرسمية، خصوصًا خارج المناطق الحضرية، ونادرًا ما يترتب على ذلك فراغات في المستوى المحلي، حيث تملأ الأجهزة المحليّة والمنظمات غير الحكومية إلى حدّ ما فجوة المؤسسات الحكومية الرسمية الغائبة⁽²⁷⁾. ويسمح ذلك أيضًا بظهور جهات مسلّحة غير رسمية، تنشط في مواجهة الحكومة المركزية وتوجّهاتها القمعية، وهو حال قد يؤدّي إلى اتساع رقعة التمرد المسلح والانفصال السياسي. وقد تستخدم الأجهزة المحليّة طرقًا في النزاع الداخلي أيضًا، وتؤدّي مثل هذه المواقف إلى تفكّك الفضاء الوطني والأنظمة السياسية، وقد تستمر أحيانًا فترات طويلة، كما هو الحال في العراق وليبيا والصومال واليمن. وفي البيئات الهشة والمتأثرة بالصراع، غالبًا ما يحدث التوتر داخل المجتمع، بسبب تخصيص السلع والموارد العامة بطريقة حزبية أو مناطقيّة؛ ما يعزّز المنافسة وعدم المساواة الرأسيّة والأفقية، وينتج مزيدًا من انهيار التماسك الاجتماعي وتجزئة الفضاء الوطني⁽²⁸⁾.

وبالرغم من أهمية الأجهزة المحليّة في مرحلة النزاع لتوفير الحدّ الأدنى من الخدمات ومحاولة تخفيف حدّة النزاع، فإنّ بناء اللامركزية في أوضاع ما بعد الصراع يحقّق عددًا من النتائج الإيجابية مثل زيادة مساءلة الحكومة، وتوسيع المشاركة المحليّة، وتعزيز الاستقرار الداخلي نتيجة زيادة فرص المشاركة السياسية. ومع ذلك، تُظهر التجارب أنّ هذه الجهود قد تؤدّي إلى إثارة نزاعات محليّة جديدة حول الوصول إلى الموارد المحليّة، كما هو الحال في جنوب السودان على سبيل المثال. وهو حال ينجم عن تداخل الأبعاد القبلية والإدارية التي ترسخ تصوّرات ساكني المحليّات بأن الوصول إلى الخدمات ومنح الأراضي يتّمان على أساس

26 Benjamin Edwards & Serdar Yilmaz, "Decentralization as a Post-Conflict Stabilization Tool: The Case of Sierra Leone," *Public Administration and Development*, vol. 36, no. 5 (December 2016), accessed on 17/7/2023, at: <https://doi.org/10.1002/pad.1784>

27 Helene Maria Kyed & Lars Engberg-Pedersen, "Local Governance in Fragile States," *DIIS Policy Brief*, Danish Institute for International Studies (October 2008), p. 2, accessed on 18/7/2023, at: <https://tinyurl.com/jjdwfjef>

28 United Nations Development Program, pp. 11, 14.

الانتماء القبلي⁽²⁹⁾. وربما تساعد في تمكين النخب المحلية وتهميش الفئات الضعيفة إبان الحرب، كما هو الحال في أوكرانيا في حربها مع روسيا منذ عام 2022؛ ما قد يؤثر في نتائج بناء السلام في المستقبل⁽³⁰⁾.

تُظهر الأدلة من عدّة دول أنّ الجهات الفاعلة الدولية تفترض عادة أنّ الحكومات المحليّة غير قادرة على تقديم الخدمات في مرحلة النزاع، وأنّها بذلك تعتمد على المنظمات غير الحكومية لتقديم الخدمات للمستهدفين، لذلك، ترى أنّ الحكومات المحليّة يجب أن تؤدي دورًا أساسيًا في إعادة الإعمار وبناء السلام بعد الصراع. لكنّ تلك الحكومات غير مجهزة للقيام بذلك، إذ تعاني في سياقات ما بعد الصراع تهميشها وعزلها عن القرارات المتعلقة باتفاقات السلام، التي تُتخذ غالبًا في مستويات مركزية، وتستبعد عن آليات صنعها مسؤولي الحكومات المحليّة. ثمّ إنّ الحكومات المحليّة تتعرض للتخريب السياسي من جانب النخب، إذ تُستخدم أداة للسيطرة السياسية، عدا عمّا تعانیه من نقص في القدرات البشرية، وشح التمويل، وغيرهما من القيود. ومع ذلك فمن المتوقع أن يتحمّل المسؤولون المحليون عبئًا كبيرًا بعد النزاع⁽³¹⁾.

ثانيًا: الإدارة المحليّة في التشريعات اليمنية

استنادًا إلى البنية التشريعية، يمكن الوقوف على أبرز ملامح نظام الإدارة المحليّة (السلطة المحليّة) في اليمن، التي تتمثّل في الآتي:

1. التقسيم الإداري والبناء التنظيمي للسلطة المحليّة

يقسّم قانون السلطة المحليّة لسنة 2000 اليمن وحدات إدارية محليّة، تتوزع على مستويين، هما المحافظات والمديريات (المادّة 6/2). وقد منح القانون أمانة العاصمة صنعاء وضعًا خاصًا ينظمه قانون خاص تراعى فيه الخصائص التي تتميز بها في ضوء الأحكام العامة لقانون السلطة المحليّة (المادّة 166). ووفق هذا الوضع، تتشكّل اليمن حاليًا من 22 محافظة تتبع وزارة الإدارة المحليّة، التي تضم 333 مديرية.

تتألف السلطة المحليّة في اليمن من شقين: الأول تقريري، وهو المجلس المحلي المنتخب على مستوى المحافظة وعلى مستوى المديرية، والشق الثاني هو الأجهزة التنفيذية - فروع الوزارات في المحافظة، والمديرية - باستثناء أجهزة السلطة القضائية، ووحدات القوّات المسلحة، وفروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلّق بأدائها مهمّاتها الرقابية، وأي مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديدتها قرار جمهوري (المادّة 3).

يتولّى رئاسة المحافظة محافظ يجري اختياره عن طريق الانتخاب السري من جانب هيئة انتخابية تتكوّن من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة وأعضاء المجالس المحليّة للمدريّات في المحافظة، كما ورد في تعديلات قانون السلطة المحليّة في عام 2008، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد إعلان النتيجة مدّة أربع سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة في المحافظة نفسها (المادّة 38).

29 Sara de Simone, "Post-Conflict Decentralization: Dynamics of Land and Power in Unity State - South Sudan," *UNISCI Discussion Papers*, no. 33, Universidad Complutense de Madrid, October 2013, accessed on 13/7/2023, at: <https://tinyurl.com/5dev6n87>

30 Elliot Dolan-Evans, "Devolution or Decapitation? Decentralization During Conflict in Ukraine," *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 17, no. 1 (2023), accessed on 12/7/2023, at: <https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2147318>

31 Paul Jackson, "Local Government and Decentralisation in Post-conflict Contexts," *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 1, no. 6 (2016), accessed on 10/7/2023, at: <https://doi.org/10.1080/23802014.2016.1374207>

يتّأس المحافظ المجلس المحليّ للمحافظة والجهاز التنفيذي، ويُعدّ المسؤول الأول فيها وممثلاً للسلطة التنفيذية أيضاً، ويكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وملزماً بقراراتهما، ويكون مسؤولاً أيضاً أمام المجلس المحليّ للمحافظة ووزير الإدارة المحليّة (المادّتان 39، 40). ويتولّى المحافظ العديد من المهّمات المحدّدة في القانون (المادّة 41). يساعد المحافظ وينوب عنه الأمين العامّ للمحافظة الذي يجري انتخابه من بين أعضاء المجلس المحليّ للمحافظة (المادّتان 20، 22). ويكون لكلّ محافظة وكيل أو أكثر بدرجة وكيل وزارة يعيّن بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناءً على ترشيح وزير الإدارة المحليّة، ويشرف على إدارة نشاط قطاعين أو أكثر في المحافظة أو على شؤون عامة في نطاق جغرافي معيّن (المادّتان 49، 50).

وعلى مستوى المديرية، يرأس المجلس المحليّ للمديرية مدير عامّ يجري تعيينه بقرار من رئيس الوزراء بناءً على ترشيح وزير الإدارة المحليّة. وبحكم منصبه، يتولّى المدير العامّ للمديرية رئاسة المجلس المحليّ. ثمّ يتولّى، تحت إشراف المحافظ، إدارة شؤون المديرية وتوجيه أجهزتها التنفيذية. وتسنّد إليه المهّمات نفسها التي يتولّاها المحافظ في مستوى المديرية، لذا فهو التنفيذي الأول ورئيس جميع الموظّفين المدنيّين في إطار المديرية (المواد 81، 82، 84، 89).

يُنْتَخب المجلس المحليّ للمديرية أميناً عاماً من بين أعضائه، ويكون نائباً لمدير عامّ المديرية ويساعده في إدارة شؤون المديرية، ويحلّ محله في حالة غيابه أو خلوّ منصبه (المادّة 87).

يجري تشكيل المجالس المحليّة بواسطة انتخابات حرة ومباشرة من المواطنين المقيدة أسماؤهم في جداول الناخبين في المحافظات والمديريات. وتتولّى تلك المجالس إقرار السياسات والخطط والموازنات على المستوى المحليّ. وبالنسبة إلى انتخابات المجلس المحليّ للمحافظة، فإنّ كل مديرية تُعتبر دائرة انتخابية واحدة، تمثّل في مجلس المحافظة بعضو واحد، بحيث لا يقلّ عدد أعضاء المجلس عن 15 عضواً من فيهم رئيس المجلس (المادّة 16). وتقسّم المديريات دوائر انتخابية محليّة يمثل كلّ دائرة عضو واحد أو أكثر في مجلس المديرية. ويراوح عدد أعضاء هذا المجلس بين 18 و30 عضواً، حسب عدد سكّان المديرية (المادّتان 59، 60).

لقد حدّد القانون مدّة عضوية المجلس المحليّ بثلاث سنوات تبدأ من تاريخ انعقاد أول اجتماع للمجلس (المادّة 13). ووفق اللائحة التنفيذية للقانون⁽³²⁾، يحقّ للمواطنين المتمتّعين بالحقّ الانتخابي في نطاق الوحدة الإدارية الانتخاب والترشّح لعضوية المجالس المحليّة (اللائحة، المادّة 19/ب)، على أن تتوفر فيهم عدة شروط كالجنسية اليمنية، والقراءة والكتابة، وبلوغ 25 عاماً، والإقامة في الوحدة الإدارية (اللائحة، المادّة 24/أ).

ولتنظيم العمل في المجلس المحليّ، قرّر القانون تشكيل ثلاث لجان متخصصة داخل المجلس من بين أعضائه في أول اجتماع له، تتمثل في لجنة التخطيط والتنمية والمالية، ولجنة الخدمات، ولجنة الشؤون الاجتماعية. وتتولى هذه اللجان دراسة الموضوعات التي تدخل في إطار اختصاصها وتقديم توصياتها إلى المجلس لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها (المادّتان 23، 65/أ). وتُعقد المجالس المحليّة أربعة اجتماعات في السنة، ويحقّ لها عقد اجتماعات استثنائية عند الحاجة (اللائحة، المادّتان 147، 151).

يصف القانون عضوية المجالس المحليّة بأنها طوعية وتؤدّى دون مقابل مالي. أما بالنسبة إلى الأمين العامّ للمجلس المحلي ورؤساء اللجان الثلاث المتخصصة، فهم يعملون بدوام كامل في المحافظة والمديرية؛ لذلك يجري منحهم مكافأة شهرية مقطوعة مقابل تفرغهم للعمل (المادّتان 102، 103/أ).

32 الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحليّة الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 299 لسنة 2000.

وأما بالنسبة إلى الأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات فهي تتكون من فروع الوزارات المختصة في تلك المحافظات والمديريات، التي أصبحت أجهزة محلية تتبع المجلس المحلي وتخضع لإشرافه وإدارته ورقابته إبّان تأدية عملها، وفي تنفيذ جميع المشاريع التنموية والخدمية المحلية المدرجة ضمن الخطة والموازنة السنوية للوحدة الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية (المادة 14).

2. الاختصاصات المحلية

حدّد قانون السلطة المحلية اختصاصات المجالس المحلية على سبيل الحصر (المادّتان 19، 61)، حيث تتولّى صلاحيات وسلطات واسعة للإسهام في تحقيق التنمية الشاملة، بدءاً من دراسة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإقرارها على الصعيد المحلي، وانتهاءً بتنفيذها وتقويمها. ويتولى المجلس على مستوى المحافظة والمديرية مهمّات عديدة أبرزها: التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية، وتقويم مستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، واقتراح مشروعات خطة التنمية للوحدة الإدارية وموازنتها السنوية ودراستها وإقرارها والموافقة على مشروع حسابها الختامي، ودراسة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية ومناقشتها، والحفاظ على المشاريع الخدمية والمرفقية في مختلف المجالات، وغيرها من الاختصاصات (اللائحة، المادة 7).

وإلى جانب المهّمات والاختصاصات التي تمارسها المجالس المحلية في المحافظات والمديريات، أشارت اللائحة إلى 11 مهمّة إضافية تناط بالمجالس المحلية للمحافظات، أبرزها: الإشراف والمراقبة على أعمال المجالس المحلية للمديريات وأنشطتها، وإلغاء القرارات المخالفة للقانون الصادرة عن المجالس المحلية للمديريات أو تعديلها، والرقابة على توظيف الموارد البشرية والسياسة المرتبطة بذلك، وغيرها (اللائحة، المادة 8).

ونصّت اللائحة التنفيذية على أن تقوم الأجهزة التنفيذية تحت إشراف المجلس المحلي ورقابته وإدارته، وفي إطار السياسة العامّة للدولة والقوانين والأنظمة النافذة بدور أجهزة السلطة المركزية في تنفيذ النشاط المنوط بها على مستوى المحافظة، والإشراف الفني على الأجهزة التنفيذية لمديريات المحافظة. وقد احتوت اللائحة التنفيذية للقانون في المواد 12 و13 و16 و17 على قائمة محدّدة بالمهمّات التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية.

3. الرقابة على السلطة المحلية

ولتشكيل آلية رقابية، أخضع القانون الأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات في أداء وظائفها لرقابة الأجهزة المركزية (المادة 14)، حيث تعتبر قرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية في الوحدات الإدارية، ثمّ يحقّ لرئيس الجمهورية حلّ المجالس المحلية وفقاً للقانون. وتعدّ قرارات مجلس الوزراء نهائية بخصوص القرارات التي تعترض عليها الجهات المركزية.

ويقوم كلّ وزير بإبلاغ المحافظين بالتوجّهات والسياسة العامّة للدولة في مجال نشاط وزارته، والتنسيق مع المحافظين حول متطلبات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة واحتياجاتها من الكوادر الفنية والمتخصّصة والعمل على توفيرها. ثمّ يجوز أيضاً للوزير المختصّ الاعتراض على قرارات مجلس المحافظة والمديرية شريطة أن تكون الاعتراضات مسبّبة، يضاف إلى ذلك تقديم التدريب والتأهيل لأعضاء الأجهزة التنفيذية التابعة له (المادة 145).

ويشرف وزير الإدارة المحليّة أيضاً على تنفيذ أحكام قانون السلطة المحليّة، ويصدر القرارات والتعليمات المنفذة لأحكام القانون، ويقدم تقارير دورية لمجلس الوزراء لتقييم مستوى أداء السلطة المحليّة، ويعرض مشروع اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحليّة على مجلس الوزراء، ويقترح لمجلس الوزراء النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لعمل المجالس المحليّة، ويقوم أيضاً بترشيح وكلاء المحافظات ومدراء عموم المديریات وغيرها من المهمات الإشرافية.

من جانب آخر، يكلف القانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بأن يرفع لرئيس الجمهورية ورتاسة الوزراء ووزارة الإدارة المحليّة والوزارات المعنية تقريراً بنتائج أعماله الرقابية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية المحليّة (المادة 148). ويشترط تصديق أجهزة السلطة المركزيّة على بعض قرارات المجالس المحليّة لتصبح قابلة للتنفيذ، خاصة القرارات المتعلقة بالخطط والموازنات السنوية، وإنشاء رسوم ذات طابع محليّ أو تحديد قيمتها، والمخططات العمرانية العامة، والتصرف في الممتلكات العامة في الوحدات الإدارية بالبيع أو الرهن (اللائحة، المادة 295).

ويلتزم رئيس المجلس المحليّ للمحافظة بموافاة وزارة الإدارة المحليّة وأجهزة السلطة المركزيّة المعنيّة بنسخ من القرارات والتوصيات الصادرة من المجلس المحليّ للمحافظة والمديریات. وفي حال اختلفت الأجهزة المركزيّة مع المحليّة بخصوص قرار معيّن، يُعرض الموضوع على مجلس الوزراء، الذي يُعدّ قراره نهائياً (اللائحة، المواد 297-302).

وعلى الصعيد المحليّ، تمارس المجالس المحليّة في المحافظات والمديریات سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة على الأجهزة التنفيذية ومساءلتها ومحاسبتها. وللمجلس المحليّ حقّ استدعاء مديري الأجهزة التنفيذية، أو أيّ من العاملين فيها، للاستفسار منهم عن أيّ مسائل تدخل في اختصاصاتهم، أو موافاة المجلس بأيّ بيانات أو معلومات في المواضيع التي تتعلّق بتلك الاختصاصات (اللائحة، المادة 189). وقد منح القانون المجالس المحليّة في المحافظات والمديریات الحقّ في سحب الثقة من المحافظ، وكذلك من المدير العامّ للمديرية، ومنحها الحقّ في إقالة الأمين العامّ للمجلس المحليّ وأعضاء الهيئة الإدارية للمجلس، وتمتدّ صلاحيات المجالس أيضاً لسحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية في المحافظة والمديرية أيضاً (المواد: 118، 119، 120، 122).

وفيما يتعلّق بعلاقة المجالس المحليّة بعضها ببعض، يمارس المجلس المحليّ للمحافظة سلطة الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحليّة للمديریات وأنشطتها (المادة 19)، ويحقّ له إلغاء قرارات المجلس المحليّ للمديرية المخالفة للقانون وتعديلها (المادة 147 / ب). ثمّ يحقّ أيضاً للهيئة الإدارية للمجلس المحليّ في المحافظة الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية لمجالس المديریات (اللائحة، المادة 98).

وتتمثّل علاقة المحافظ والمدير العامّ للمديرية بموظفي الأجهزة التنفيذية في المحافظة والمديرية، في أنّ هؤلاء الأشخاص - عدا المحافظ - موظفون معيّنون من جانب هيئات الحكومة المركزيّة، وهم أعضاء في الهيئات المحليّة بحكم وظائفهم؛ لذلك، فهم يمثّلون الهيئات الحكومية في هذه الأجهزة، وبناءً عليه، فإنّهم حلقة الوصل بين الهيئات العليا والدنيا في الدولة، والرابطة التي تحافظ على تناسق عمل تلك الهيئات. ويمارس المحافظ دوراً إشرافياً ورقابياً على جميع موظفي المحافظة بمن فيهم المديرون العامون للمديریات، ويمارس مدير المديرية الإشراف على جميع الموظفين في المديرية.

4. تمويل السلطة المحلية

وفق قانون السلطة المحلية لسنة 2000، حُصّصت أربعة مصادر لتمويل السلطة المحلية (المادة 123)، المصدر الأول: الموارد المحلية المستقلة، وهي التي تتولى المديرية تحصيلها لصالحها في نطاق المديرية نفسها، وتتضمن 27 نوعاً، مثل الضرائب، ونسبة من الزكاة، والرسوم المحلية. والثاني: الموارد المحلية المشتركة، التي تتولى المديرية تحصيلها وترحيلها إلى صندوق الموارد المشتركة للمحافظة وتتضمن 28 نوعاً، منها الضرائب ونسبة من الزكاة والرسوم المحلية وغيرها، وتتولى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة توزيعها وفق النسب التالية: 25 في المئة للمديرية التي قامت بالتحصيل، و25 في المئة للمحافظة، و50 في المئة يعاد توزيعها على بقية مديريات المحافظة بالتساوي (اللائحة، المادة 239). والمصدر الثالث: الموارد العامة المشتركة، التي يجري تحصيلها مركزياً باسم السلطة المحلية، وتشمل الرسوم المفروضة على تذاكر السفر، ورسوم استهلاك المشتقات النفطية، و30 في المئة من إيرادات ثلاثة صناديق، هي صندوق النشاء والشباب، وصندوق التشجيع الزراعي والسمكي، وصندوق صيانة الطرقات. أما المصدر الرابع فيتمثل في الدعم المركزي السنوي، وهو الدعم المالي الذي تخصصه الحكومة المركزية سنوياً للسلطة المحلية بقرار من مجلس الوزراء، بناءً على اقتراح وزارات المالية والإدارة المحلية والتخطيط (اللائحة، المادة 240).

ثالثاً: واقع الإدارة المحلية إبان الفترة 2011-2022

1. مدخل: نشأة الإدارة المحلية وتطورها (1990-2010)

مثل تبني نظام اللامركزية قضية محورية بين مختلف المكونات السياسية اليمنية منذ قيام الوحدة بين شمال اليمن وجنوبه في 22 أيار/ مايو 1990، حيث تبني دستور الجمهورية اليمنية⁽³³⁾ لعام 1990 نظام الإدارة المحلية، ثم صدر قانون الإدارة المحلية رقم 52 لسنة 1991، غير أن هذا القانون لم يُفعل ولم يجرِ انتخاب مجالس محلية حتى صدور قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000⁽³⁴⁾.

وفي الفترة 1991-2000، ظلّت قضية الإدارة المحلية محلّ جدل على الصعيد السياسي والإعلامي والشعبي. وعلى الرغم من تشكيل لجنة لإعادة صياغة قانون الإدارة المحلية، استمرت في عملها قرابة تسع سنوات، فإن هذه اللجنة شهدت خلافًا حول تسمية القانون والصلاحيات الممنوحة للإدارة المحلية، إذ كان بعض الأحزاب السياسية، ومنها الحزب الاشتراكي اليمني، يتبنى فكرة الحكم المحلي الواسع الصلاحيات، وكان حزب المؤتمر الشعبي العام وأحزاب أخرى يتبنون فكرة الإدارة المحلية بصلاحيات محدودة. ومع استمرار الخلاف بين الطرفين، جرى تبني تسمية جديدة للنظام المحلي هي نظام السلطة المحلية المعمول به حالياً⁽³⁵⁾. ويمكن القول إن التسمية جاءت حلاً لإشكالية المسمى في النظام المحلي، غير أن جوهر هذا النظام هو الإدارة المحلية، فهو يتضمن نقل بعض الصلاحيات الإدارية والمالية للأجهزة المحلية، ولا يُعدّ حكماً محلياً.

بعد تبني قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000، جرى تنفيذ أول انتخابات للمجالس المحلية في اليمن عام 2001، أسفرت عن تشكيل مجالس منتخبة في المحافظات والمديريات.

33 الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية 1990.

34 القديهي، ص 285-286.

35 مقابلة رقم 1، عبر الهاتف، 2023/1/25.

الجدول (1)

أعداد أعضاء المجالس المحليّة المنتخبين على مستوى المحافظات والمديريات لعام 2001

| البيانات | مجالس المحافظات | مجالس المديريات | الإجمالي |
|-----------------------|-----------------|-----------------|----------|
| عدد الأعضاء المنتخبين | 417 | 6283 | 6700 |
| عدد الأحزاب الفائزة | 3 أحزاب | 9 أحزاب | – |

المصدر: وزارة الإدارة المحليّة، إحصائيات الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء، 2021.

وقد حصل الحزب الحاكم آنذاك (حزب المؤتمر الشعبي العام) على أغلبية المقاعد، تلاه حزب التجمّع اليمني للإصلاح، ثمّ الحزب الاشتراكي اليمني.

الجدول (2)

حصة الأحزاب السياسية من أعضاء المجالس المحليّة المنتخبين على مستوى المحافظات والمديريات لعام 2001

| م | اسم الحزب | عدد الفائزين بعضوية مجالس المحافظات | عدد الفائزين بعضوية مجالس المديريات | الإجمالي |
|----|--------------------------------|---|---|----------|
| 1 | المؤتمر الشعبي العام | 284 | 3807 | 4091 |
| 2 | التجمع اليمني للإصلاح | 85 | 1449 | 1534 |
| 3 | الحزب الاشتراكي اليمني | 16 | 219 | 235 |
| 4 | التنظيم الوحدوي الشعبي الناصري | - | 28 | 28 |
| 5 | حزب البعث العربي الاشتراكي | - | 7 | 7 |
| 6 | الجبهة الوطنية | - | 4 | 4 |
| 7 | حزب الحق | - | 2 | 2 |
| 8 | اتحاد القوى الشعبية | - | 1 | 1 |
| 9 | الحزب الشعبي الوحدوي | - | 1 | 1 |
| 10 | المستقلون | 32 | 765 | 797 |
| | الإجمالي | 417 | 6283 | 6700 |

المصدر: المرجع نفسه.

وفي عام 2006، أُجريت الانتخابات الثانية للمجالس المحليّة، تزامناً مع الانتخابات الرئاسية التي جرت في العام نفسه. ونظراً إلى ما شاب عمل السلطة المحليّة من اختلال منذ الانتخابات الأولى، ومع استمرار الضغوط على النظام السياسي لمنح مزيد من الصلاحيات المحليّة، فقد قام بإجراء تعديل على قانون السلطة المحليّة

في عام 2008 ينص على انتخاب المحافظين من جانب أعضاء المجالس المحلية في المحافظات والمديريات بدلاً من التعيين، وهو ما مثل تحولاً إيجابياً نحو تعزيز السلطة المحلية، وجرى تنفيذ الانتخابات للمحافظين مرة واحدة فقط، ثم جرى تبني استراتيجية وطنية للحكم المحلي في عام 2008 للفترة 2008-2015، تضمنت وضع رؤية محددة للحكم المحلي وصولاً إلى أجهزة محلية قادرة على تحقيق التنمية المحلية بكفاءة وفعالية، وذات صلاحيات واستقلال مالي وإداري يمكنها من تحقيق رؤيتها، وأوردت العديد من الضوابط الرامية إلى تعزيز دور الهيئات المحلية وسلطانها⁽³⁶⁾. تجدر الإشارة إلى أن هذه الاستراتيجية جاءت في ضوء تحليل لواقع الإدارة المحلية في اليمن، وفي ضوء المخرجات والتوصيات الصادرة عن المؤتمرات السنوية التي تمت لتقويم التجربة، وقد مثلت خارطة طريق للتوجه المستقبلي لتطوير النظام المحلي، غير أن استمرار الصراعات والأزمات الداخلية، وعدم جدية النظام السياسي واستمرار الأداء الضعيف لأجهزة السلطة المحلية، أسهمت، ضمن عوامل أخرى، في عدم تطبيق الاستراتيجية، ثم في تنامي مستوى السخط الشعبي تجاه النظام الحاكم.

2. الإدارة المحلية أثناء النزاع (2011-2022)

كان من المقرر أن تُجرى الانتخابات المحلية الثالثة في عام 2011، غير أن ما شهده اليمن من أحداث، "ثورة الشباب 2011"، وما تلاها من تطورات أدى إلى تأجيل الانتخابات المحلية⁽³⁷⁾. وخلال الفترة 2011-2014 تنامت الأصوات المنادية بتوسيع صلاحيات السلطة المحلية، وتزايد الحديث عن أهمية تبني النظام الفدرالي، خاصة مع تعقد الأزمات السياسية المتعددة، وضعف أداء الحكومات المتعاقبة، وتنامي السخط الشعبي في ظل استمرار الصراع بين الحكومة المركزية والجماعات المنادية بانفصال الجنوب اليمني، والحرب مع الحوثيين في شمال اليمن، باعتبار أن النظام الفدرالي يمثل حلاً لهذه الصراعات، وأنه يعزز أيضاً صلاحيات المحافظات في مواجهة فساد الأجهزة المركزية⁽³⁸⁾.

مثل انعقاد مؤتمر الحوار الوطني الشامل (18 آذار/ مارس 2013-25 كانون الثاني/ يناير 2014) محطة جديدة دفعت نحو مزيد من اللامركزية، حيث نصت وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني على أهمية تبني النظام الاتحادي في الدولة القادمة حلاً للإشكالات والصراعات التي سادت إبان المرحلة الماضية، بشرط أن تتوافر ثلاثة مستويات للسلطة في اليمن عند تطبيق النظام الفدرالي (الاتحادي، الأقاليم، الولايات). وقد تضمنت الوثيقة بعض السمات العامة للسلطات الرئيسة في ظل النظام الفدرالي المزمع تبنيه، من دون أن تخوض في التفاصيل الخاصة بتنظيم السلطات على المستويات المختلفة، وتركت ذلك ليجري تحديده عند صياغة الدستور الجديد للدولة الاتحادية في ضوء مخرجات مؤتمر الحوار الوطني⁽³⁹⁾.

وبالرغم من وجود اتفاق عام حول تبني النظام الفدرالي لدى أغلب مكونات الحوار الوطني، فقد مثلت هذه القضية، إضافة إلى عدد من القضايا الأخرى، نقطة خلاف حول عدد الأقاليم وحدودها وتوزيع الموارد المالية؛ ما أدى إلى تأجيل البت فيها إلى ما بعد الحوار، حيث قام رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة تحديد

36 الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (2015) (صنعاء: مطابع التوجيه المعنوي، 2008).

37 Maria-Louise Clausen, "Decentralization as a Strategy of Regime Maintenance: The Case of Yemen," *Public Administration and Development*, vol. 40, no. 2 (May 2020), p. 123, accessed on 15/1/2023, at: <https://tinyurl.com/yx7cncmu>

38 "الخيار الفيدرالي في اليمن: طريق إلى سلام دائم؟"، بدائل سياسات، مبادرة الإصلاح العربي، 2018/5/17، شوهد في 2023/4/20، في: <https://tinyurl.com/7pjdd6nh>

39 الجمهورية اليمنية، مؤتمر الحوار الوطني الشامل، وثيقة الحوار الوطني الشامل، صنعاء 2013-2014.

الأقاليم، التي أوصت بتقسيم اليمن ستّة أقاليم يتضمّن كلّ منها عدّة محافظات⁽⁴⁰⁾. غير أنّ هذا التقسيم واجه انتقادات من جانب بعض المكوّنات السياسية، واعترض عدد من المحافظات حول ضمّه في إقليم معيّن من دون أخذ رأيه⁽⁴¹⁾. وواجهت اللجنة انتقادات أخرى تتعلّق باتخاذها قرار تحديد عدد الأقاليم الستّة، خلال فترة قصيرة لم تتعدّد الأسبوعين من تاريخ تشكيلها، من دون إجراء دراسات شاملة ومتخصّصة تراعي الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بعملية تحديد الأقاليم؛ ما كان له تبعات سلبية على مسار العملية السياسية في اليمن⁽⁴²⁾.

ومع صدور القرار الرئاسي في 8 آذار/ مارس 2014 بتشكيل لجنة صياغة مشروع الدستور الجديد للجمهورية اليمنية بوصفها دولة اتحادية مكوّنة من ستة أقاليم حسب توصية لجنة تحديد الأقاليم، تزايدت حدّة الخلاف، حيث أعلن الحزب الاشتراكي اليمني وجماعة أنصار الله معارضتهما لقرار تقسيم اليمن ستّة أقاليم، وتضمن هذا التقسيم في الدستور الجديد⁽⁴³⁾. ومع تصاعد الخلافات حول بعض القضايا الجوهرية في مشروع الدستور الجديد، تفاقمت الأوضاع الميدانية ولم تستكمل إجراءات اعتماد الدستور والاستفتاء عليه.

لقد مهّدت تلك الأحداث لدخول اليمن في مرحلة صراع مسلّح بين القوى السياسية المدعومة بأطراف خارجية⁽⁴⁴⁾، ونجم عن ذلك دخول البلاد في حالة حرب منذ 2015، أنتجت أزمة إنسانية من أكثر الأزمات حدّة في العالم، وانعكس ذلك على وضع السلطة المحليّة. لقد أدّى الصراع إلى وجود سلطتين في الواقع، إحداها في صنعاء بقيادة جماعة أنصار الله (الحوثيون)، والأخرى في عدن بقيادة الرئيس عبد ربّه منصور هادي، وترتب على ذلك قيام جهازين إداريين على كلا الجانبين. انعكست هذه الحالة سلبياً على كلّ مناحي الحياة في اليمن، فمع استمرار الحرب تراجع مستوى تقديم الخدمات على الصعيدين المركزي والمحليّ إلى أن اختفت كليّة في أغلب محافظات اليمن⁽⁴⁵⁾. ثمّ أدّى ذلك إلى تجميد عمل المجالس المحليّة في أغلب المحافظات لأسباب عدّة، منها تبعية أعضاء الكثير من تلك المجالس وقياداتها للحزب الحاكم السابق، حزب المؤتمر الشعبي العام⁽⁴⁶⁾. وقد لوحظ في أغلب المحافظات، التي تخضع لسيطرة أنصار الله، أنّها قد عانت في ظلّ حالة الحرب والحصار القائمة شحّ الموارد المحليّة، وغياب الدعم المركزي لها، وانقطاع الرواتب، وتدمير عدد كبير من مقارها؛ ما أثر سلبياً في قدرتها على تقديم الحدّ الأدنى من الخدمات الأساسية. وفقدت السلطة المحليّة جزءاً من مواردها الشحيحة أصلاً لصالح الحكومة المركزية، فإنشاء "الهيئة العامّة للزكاة" في صنعاء، في أيار/ مايو 2018، على سبيل المثال، جعل الزكاة مورداً مركزياً بعد أن كان محلياً وفقاً لقانون السلطة المحليّة، وحاولت

40 Adam Baron & Monder Basalma, "The Case of Hadhramaut: Can Local Efforts Transcend Wartime Divides in Yemen?," *The Century Foundation*, 20/4/2021, accessed on 20/1/2023, at: <https://tinyurl.com/4karvmt>

41 Rafat Al-Akhaly, "The Challenge of Federalism in Yemen: Issue Brief," Atlantic Council, Rafik Hariri Center for the Middle East, 28/5/2014, pp. 2, 3, accessed on 3/2/2023, at: <https://tinyurl.com/3fxm25km>

42 ميساء شجاع الدين، الفيدرالية في اليمن: محفز للحرب، واقع الحاضر، والمستقبل الحتمي (صنعاء: مركز صنعاء للدراسات، 2019)، ص 10.

43 عدنان المقطري، "مآلات التدخل العسكري في اليمن وانسداد أفق المفاوضات"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018/10/23، ص 19، شوهده في 2022/5/24، في: <https://bit.ly/3v1f7sk>

44 Maria-Louise Clausen, "Understanding the Crisis in Yemen: Evaluating Competing Narratives," *The International Spectator*, vol. 50, no. 3 (2015), accessed on 22/1/2023, at: <https://tinyurl.com/4nw7atnz>

45 أحمد الماوري، "إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن"، حكاية، مج 2، العدد 4 (ربيع 2022)، ص 50، شوهده في 2022/5/24، في: <https://tinyurl.com/3urxcnr2>

46 Badr Basalmah, "Local Governance in Yemen: Challenges and Opportunities; Local Governance: Engine for Stability in Yemen," *Berghof Foundation*, May 2018, p. 4, accessed on 12/3/2023, at: <https://d-nb.info/1221162241/34>

جهات مركزية عدّة ممارسة صلاحيات المحليات مدفوعة بالضغوط المالية. وقد عانت بقية المحافظات، التي تخضع لسيطرة مشتركة من الحكومتين في ظلّ الصراع المسلّح، المشكلات نفسها، منها على سبيل المثال تعز والحديدة والبيضاء. وهو وضع أربك عمل السلطة المحليّة وأثر سلبياً في قدرتها على القيام بمهامها الخدمية وضاعف معاناة المواطنين⁽⁴⁷⁾.

وعلى مستوى المحافظات، التي تخضع للحكومة المعترف بها دولياً، يمكن التمييز بين عدّة حالات: مهّدت بداية الحرب عام 2015، وانشغال طرفي الصراع الداخلي بالصراع المسلّح بدعم قوى إقليمية، لمحاولة قوى خارج الدولة بسط نفوذها والسيطرة على بعض المحافظات، كما حدث عندما سيطر تنظيم القاعدة على مدينة المكلا عاصمة محافظة حضرموت، وامتدّ نفوذه إلى محافظات أخرى، مثل لحج وأبين وشبوة وعدن⁽⁴⁸⁾، وحاول سدّ الفراغ الذي حدث من جانب المؤسسات الرسمية المركزية والمحليّة، عن طريق تقديم بعض الخدمات الضرورية، كالغذاء والمياه في المكلا، وبعد ما يقرب من عام انسحب التنظيم من المحافظة نتيجة مفاوضات مع بعض الأطراف المحليّة، وهجوم مسلّح مدعوم من التحالف العربي، ثمّ حاولت المجالس المحليّة توفير الحدّ الأدنى من الخدمات الضرورية بدعم من السعودية وبعض المنظمات المحليّة⁽⁴⁹⁾.

وقد عانت محافظة عدن أيضاً، العاصمة المؤقتة، والمحافظات المجاورة لها، صراعاً مستمراً بين الحكومة الشرعية والمجلس الانتقالي الجنوبي⁽⁵⁰⁾، نجم عنه تدهور الأوضاع وعدم قدرة الأجهزة المحليّة على تقديم الحدّ الأدنى من الخدمات للمواطنين، وتعرّض بعض قيادات السلطة المحليّة لمحاولات اغتيال، كما حدث في عدن على سبيل المثال. وفي المقابل، تمكّنت بعض المحافظات من تعزيز سلطاتها، مثل حضرموت والمهرة ومأرب، حيث قامت أجهزة السلطة المحليّة بإنشاء جهاز الإدارة العامة على نحو مستقلّ عن حكومة هادي، ومارست صلاحيات واسعة تجاوزت في جوانب كثيرة اختصاصاتها القانونية، وعزّزت استقلالها المالي والإداري في مواجهة السلطة المركزية⁽⁵¹⁾.

فعلى سبيل المثال، حافظت السلطة المحليّة في محافظتي حضرموت ومأرب على مواردهما المحليّة، إضافةً إلى بعض الموارد السيادية كالنفط والغاز على الرغم من تناقصها؛ ما عزّز قدرتهما على دفع رواتب الموظفين المدنيين بانتظام، وتغطية التكاليف التشغيلية للسلطة المحليّة، وتمويل مبرراتها الاستثمارية التي تغطّي توفير الخدمات المحليّة وتطوير البنية التحتية والكهرباء والمياه وصيانتها، ومعالجة مياه الصرف الصحي وغيرها من الخدمات العامة. واستطاعت المحافظاتتان خلال عام 2017 الحصول على موافقة الحكومة لمنح كلّ منهما 20 في المئة من إيراداتها النفطية لإعادة استثمارها في المحافظة⁽⁵²⁾.

وبينما أسهم الدعم المستمرّ من رجال الأعمال المقيمين خارج اليمن، من المنتمين إلى محافظة حضرموت، في مساعدة السلطة المحليّة في القيام بدورها وتقديم الخدمات للمواطنين، فقد مكّنت عوائد صادرات

47 الماوري، ص 51، 52.

48 مقابلة رقم 8، عبر الهاتف، 2023/2/13.

49 وضّاح العولقي وماجد المذحجي، الحكم المحلي في اليمن في ظلّ النزاع والاضطراب (صنعاء: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2018)، ص 20.

50 مجلس جرى إقراره في 11 أيار/ مايو 2017 بدعم إماراتي، برئاسة عيدروس الزبيدي محافظ عدن السابق، وعدد من قيادات المحافظات اليمنية الجنوبية من المنادين بانفصال الجنوب اليمني وتكوين دولة الجنوب على حدود ما قبل الوحدة عام 1990 التي كانت تسمى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية آنذاك، ويمثل امتداداً للحراك الجنوبي الذي تأسس في عام 2007 في المحافظات الجنوبية. ينظر: "الانتقالي الجنوبي: تمرد على الشرعية بدعم إماراتي"، الجزيرة نت، 2017/7/11، شوهد في 2023/7/25، في: <https://tinyurl.com/57cuetsd>

51 الماوري، ص 50.

52 العولقي والمذحجي، ص 23، 31.

الغاز محافظة مأرب من تحسين قدرتها على تنفيذ العديد من المشاريع الخدمية للمواطنين، وساعدتها أيضًا على مواجهة احتياجات الأعداد الكبيرة من المواطنين النازحين إلى المحافظة من المحافظات الأخرى، حيث بلغ عدد ساكني المحافظة عام 2018 مليونين وأربعمائة ألف تقريبًا مقارنةً بـ 240000 شخص كانوا يقطنونها قبل الحرب⁽⁵³⁾. ومكنتها تلك العوائد أيضًا من إعادة بناء قوّات الأمن المحليّة في المحافظة، وتعزيز استقرار نظامها القضائي⁽⁵⁴⁾.

وفي السياق نفسه، تمكّنت محافظة شبوة من تعزيز مواردها الذاتية والاستفادة من عائدات النفط واستخدامها في تقديم الخدمات المحليّة وتشبيد العديد من المشاريع التنموية المحليّة، كالطرق والجسور ومحطة الكهرباء وغيرها، وبناء قوات أمن محليّة أسهمت في الحفاظ على أمن المحافظة التي عانت صراعات أطراف عديدة في بداية الحرب⁽⁵⁵⁾. في حين أنّ محافظتي سوقطرة والمهرة تعانين حالة صراع بين دول قيادة التحالف لمحاولة فرض النفوذ فيهما، ما أثر سلبًا في حالة الاستقرار فيهما⁽⁵⁶⁾. وقد ضعف دور السلطتين المركزية والمحليّة في بعض المحافظات، وأدّت المنظّمات غير الحكومية أدوارًا أكبر، كما هو الحال في محافظة تعز على سبيل المثال؛ نتيجة صراع مسلّح بين عدّة جماعات مسلّحة، وعدم وجود محافظ المحافظة بسبب وضعها الأمني غير المستقر⁽⁵⁷⁾.

في ضوء ما سبق، يمكن القول إنّ الإدارة الذاتية لبعض المحافظات مثلت نماذج ناجحة يمكن الاستفادة منها في الفترة المقبلة، حيث أظهرت قدرة أجهزة الإدارة المحليّة على إدارة مواردها الذاتية لتحقيق التنمية المحليّة وتقديم الخدمات وضبط الأوضاع الداخلية، بالرغم من حالة الحرب. وثمة ما يشير إلى إمكانية تحقيق ذلك في ما بعد الحرب عن طريق منح مزيد من الصلاحيات للمحافظات، مع مراعاة تعزيز الحوكمة وتفعيل الأجهزة المحليّة المختلفة وفق منظومة واضحة وشفافة، ووجود متابعة ورقابة دقيقة لضمان ضبط الأداء المحليّ وإبعاده عن ممارسات الفساد، وتعزيز قدرته على تلبية الحاجات المتنامية والمتنوعة للمجتمع المحليّ. وهذا يستلزم وجود سلطة مركزية قوية و متماسكة ذات حوكمة عالية لضمان عدم خروج الوحدات المحليّة عن الوحدة الوطنية.

رابعًا: معوّقات عمل الإدارة المحليّة

للتعرّف على أبرز معوّقات عمل الإدارة المحليّة في اليمن خلال الفترة 2011-2022، جرت مراجعة عدد من التقارير والدراسات السابقة، وأجريت أيضًا مقابلات مع عشرة من القادة المعيّنين في الأجهزة المركزية والمحليّة، ويظهر الجدول (3) معلومات عيّنة الدراسة، حيث جرى ترميز العيّنة بناءً على طلبهم حفاظًا على سرّيّة المعلومات؛ نظرًا إلى حساسية الوضع في اليمن في المرحلة الراهنة.

53 المرجع نفسه، ص 33، 34.

54 عبد الغني الإرياني وكيسي كيمس وصلاح علي صلاح، "تحسين العلاقات بين مؤسسات الدولة المركزية والسلطات المحليّة"، أوراق سياسات، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2021/9/30، ص 17، شوهد في 2023/6/18، في: <https://tinyurl.com/yps3ttr>

55 المرجع نفسه، ص 20.

56 الماوري، ص 50.

57 United Nations Development Program, *Rapid Local Governance Diagnostic in Yemen; Main Findings* (September 2019), p. 25, accessed on 4/3/2023, at: <https://tinyurl.com/4wdbx2y7>

الجدول (3) عينة الدراسة الميدانية

| رقم المقابلة | الجهة | الصفة | الوسيلة | التاريخ |
|--------------|------------------------|-------------------------|----------|-----------|
| 1 | وزارة الإدارة المحليّة | وكيل | التليفون | 25/1/2023 |
| 2 | وزارة الإدارة المحليّة | مدير عام | التليفون | 27/1/2023 |
| 3 | رئاسة الوزراء | مدير عام | التليفون | 29/1/2023 |
| 4 | أمانة العاصمة | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 2/2/2023 |
| 5 | عدن | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 5/2/2023 |
| 6 | الحديدة | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 8/2/2023 |
| 7 | تعز | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 10/2/2023 |
| 8 | حضرموت | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 13/2/2023 |
| 9 | مأرب | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 15/2/2023 |
| 10 | حجة | قيادي في المجلس المحليّ | التليفون | 20/2/2023 |

المصدر: من إعداد الباحث.

أظهرت النتائج وجود عدد من المعوقات التي واجهت عمل أجهزة الإدارة المحليّة في اليمن في الفترة 2011-2022، بعضها نابع من بيئة عمل السلطة المحليّة، وبعضها الآخر نابع من أجهزة السلطة المحليّة ذاتها. ويتمثل أبرزها في الآتي:

على صعيد المنظومة التشريعية للسلطة المحليّة، أظهرت استجابات المستجيبين بخصوص الممارسة العملية وجود تعارض بين تشريعات السلطة المحليّة والعديد من التشريعات الأخرى، يقدرها بعضهم من 70 إلى 80 قانوناً ولائحة، مثل قانون المناقصات والمزايدات المعدّل عام 2007، وقانون الخدمة المدنية، والقانون المالي، وقانون تنظيم هيئة الشرطة، وغيرها من التشريعات؛ ما أوجد العديد من المعوقات أمام عمل السلطة المحليّة⁽⁵⁸⁾. تعزّز هذه الملاحظة الدراسات التي تؤكّد وجود اختلال في تشريعات السلطة المحليّة نفسها، فهناك تعارض بين نصوص القانون بعد تعديله في عام 2008، وبين اللائحة التنفيذية واللوائح الأخرى، منها على سبيل المثال فترة المجلس المحلي، وانتخاب المحافظين، وغيرهما. ورغم تحديد اختصاصات السلطة المحليّة، فإنّ إشكالية حدود الطرفين المركزي والمحلي غير محسومة وغير محدّدة بدقة؛ ما ينجم عنه سوء فهم بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحليّة في العديد من الحالات⁽⁵⁹⁾، وبذلك فهي في حاجة إلى مراجعة وتحديث في ضوء نتائج المخرجات والتوصيات الصادرة عن مؤتمرات السلطة المحليّة التي كانت تُعقد سنويّاً، وفي ضوء مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، وبناءً على توصيات العديد من

58 مقابلة رقم 3، عبر الهاتف، 2023/1/29.

59 United Nations Development Program, *Rapid Local Governance Diagnostic in Yemen*, p. 22.

الدراسات والبحوث والمؤتمرات المحليّة التي ناقشت هذه القضايا، إضافة إلى المستجدات المرتبطة بتأثير الحرب الدائرة حاليًا في السلطة المحليّة⁽⁶⁰⁾.

منحت التشريعات السلطة المركزية صلاحيات واسعة في مواجهة السلطة المحليّة، كما أشرنا إلى ذلك سابقًا؛ ما أدى إلى إضعاف الأجهزة المحليّة أمام المركزية⁽⁶¹⁾. وقد أظهرت الممارسة أنّ الأولويات المركزية لها الأسبقية على الاهتمامات المحليّة، ورغبة السلطة المركزية في استمرار الاستحواذ على الصلاحيات، حيث تواصلت الوزارات المركزية عمليًا تحديد الأولويات وإعطاء التوجيهات لمكاتب الوزارات المحليّة⁽⁶²⁾. وقد استأثرت السلطة المحليّة على مستوى المحافظة بأغلب الصلاحيات في كثير من المحافظات على حساب المديرّيات. وعلّت ذلك بضعف كفاءة المحليّات وقدرتها على القيام بواجباتها وخاصّة في المحافظات النائية⁽⁶³⁾.

وعلى صعيد التقسيم الإداري المحليّ، استمر التقسيم كما كان قبل الوحدة، مع إجراء تعديلات محدودة وفق اعتبارات سياسية بحتة، ولم تجر مراعاة الاعتبارات العلمية والاجتماعية والاقتصادية وتعزيز الوحدة الوطنية في عملية التقسيم⁽⁶⁴⁾، ثمّ إنّ التقسيم المقترح للأقاليم الذي تمّ أثناء مؤتمر الحوار الوطني لم يراع تلك الاعتبارات أيضًا؛ ما مثل أحد بواعث الصراع الحاليّ.

مع تراجع الأوضاع الأمنيّة نتيجة الحرب، اختلف وضع المؤسسات الأمنيّة من محافظة إلى أخرى، فبالرغم من أن اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحليّة (م 326) نصّت على أن يعمل مدير أمن الوحدة الإدارية المحليّة وقوى الأمن العامّ فيها تحت إشراف رئيس الوحدة الإدارية وتوجيهه، فقد نصّ القرار الجمهوري رقم 65 لسنة 2002⁽⁶⁵⁾ (المادّة 1)، بشأن هيئة الشرطة، على اعتبار الهيئة مرفقًا ذا طابع عامّ على المستوى الوطني ولا تخضع لقانون السلطة المحليّة. حدّد هذا التعارض من قوّة السلطة المحليّة في ضبط الأمن العام داخل الوحدة الإدارية خلال سنوات ما قبل الحرب. وتجدر الإشارة إلى أنّ الوضع قد اختلف في بعض المحافظات بعد الحرب، حيث سعت كثير من المحافظات التي تخضع للحكومة الشرعية إلى تعزيز نفوذها على أجهزة الأمن في المحافظة، بل عملت بعض المحافظات على استحداث قوات أمن محليّة فيها لا تخضع لسيطرة الحكومة المركزية، كما هو الحال عند استحداث المحافظات الجنوبيّة الأحزمة الأمنيّة وقوّة النخبة فيها مدعومة من الإمارات العربيّة المتّحدة، وما حدث في مأرب أيضًا مع تعزيز نفوذ المحافظة وإدارتها للأجهزة الأمنيّة فيها على نحو كامل⁽⁶⁶⁾. وفي حين مثل هذا التطوّر جانبًا إيجابيًا في بعض المحافظات، كما هو الحال في مأرب وحضرموت، فقد مثل جانبًا سلبيًا حيث استخدمت هذه الأجهزة الأمنيّة في جزء من الصراع المسلّح بين الحكومة الشرعية والمجلس الانتقالي في العديد من المحافظات، ما أسهم في مزيد من الاختلال الأمنيّ فيها.

60 لمزيد من المعلومات والتفاصيل ينظر:

Ahmed Mamed Al-Maweri, "Local Governance in Yemen; Challenges and Opportunities: Legal Assessment of the Local Authority System in Yemen and Proposals for Development," *Berghof Foundation* (2018), accessed on 26/1/2023, at: <https://bit.ly/2HZCFw9>

61 مقابلة رقم 4، عبر الهاتف، 2023/2/2.

62 Joshua Rogers, "Local Governance in Yemen; Theory, Practice, and Future Options," *Berghof Foundation* (2019), p. 14, accessed on 30/1/2023, at: <https://tinyurl.com/3f52f9a3>

63 مقابلة رقم 6، عبر الهاتف، 2023/2/8؛ مقابلة رقم 10، عبر الهاتف، 2023/2/20.

64 مقابلة رقم 1.

65 الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، القرار الجمهوري رقم 65 لسنة 2002 بشأن اعتبار هيئة الشرطة مرفقًا ذا طابع عامّ على المستوى الوطني.

66 الإرياني وكمبس وصلاح، ص 18-24.

وبخصوص مقارن السلطات المحلية، حرصت الحكومة، مع بدء عمل السلطة المحلية في عام 2001، على بناء المقارن اللازمة لعمل السلطة المحلية بصفة خاصة في المحافظات، في حين أنها لم تتمكن من استكمال تنفيذ المباني وتوفير التجهيزات لأغلب المديرية؛ ما أعاق عمل الأجهزة المحلية في تلك المديرية⁽⁶⁷⁾. وفي أثناء الحرب جرى استهداف المباني المخصصة للسلطة المحلية بالقصف في كثير من المحافظات، خاصة تلك الخاضعة لإدارة جماعة أنصار الله، ما مثل عائقاً أمام تلك السلطات في العمل ودفعها للعمل من مقارن بديلة لا يتوافر فيها الحد الأدنى من التجهيزات.

وبالرغم من أن العديد من الأجهزة المركزية قام بنقل صلاحياته إلى السلطة المحلية وفقاً للقانون، فإن كثيراً من تلك الأجهزة لم يعمل على نقل المخصصات المالية التي كانت مرصودة لتلك الأنشطة في ديوان الوزارة، ثم إن بعضها لم يعمل على إعادة النظر في هيكله التنظيمية في الديوان والفروع بما يتوافق مع نصوص قانون السلطة المحلية؛ ما أدى إلى تركيز الصلاحيات على مستوى المحافظات في كثير من الحالات وأضعف دور المديرية، وأثر سلباً في أداء السلطة المحلية عموماً⁽⁶⁸⁾. وقد أدت الحرب الحالية إلى تفاوت في حجم الصلاحيات الممنوحة للسلطة المحلية، ففي حين أن الأجهزة المركزية عملت على ممارسة مختلف الصلاحيات في المحافظات الشمالية، فقد توسعت صلاحيات المحافظات في العديد من المحافظات الجنوبية والشرقية نتيجة لغياب الحكومة وعملها من خارج البلاد، وانشغالها بالصراع الدائر بينها وبين قوات المجلس الانتقالي.

على الصعيد المالي، أدى ربط موازنة السلطة المحلية بالموازنة العامة للدولة، واعتبارها جزءاً منها وإخضاعها للأحكام نفسها، إلى إضعاف الاستقلالية المالية للسلطة المحلية. وعلى الرغم من تحديد أربعة مصادر لتمويل السلطة المحلية، فإن هذه الموارد اتسمت عموماً بالشح وضعف المرونة والجمود، واعتمدت السلطة المحلية في أغلب المحافظات على الدعم المركزي، الذي ظل محدوداً مقارنة بالاحتياجات الفعلية للمحافظات، إضافة إلى أن الموازنات التشغيلية المخصصة من السلطة المركزية كانت ضعيفة أيضاً؛ ما أثر سلباً في جهود التنمية المحلية⁽⁶⁹⁾. وقد رفضت بعض الجهات أيضاً تسديد التزاماتها المالية للسلطة المحلية، مثل صندوق صيانة الطرق والجسور، بالرغم من مطالبة السلطة المحلية المستمرة لمختلف الجهات للضغط عليها لسداد حصتها بحسب القانون⁽⁷⁰⁾. ومع استمرار تدهور الأوضاع جرى إيقاف الدعم المركزي للوحدات المحلية منذ عام 2007؛ ما أدى إلى توقّف شبه تام للتنمية المحلية والمشاريع في العديد من المحافظات وفي أغلب المديرية⁽⁷¹⁾.

ومع توقّف الدعم المركزي، عانت كثرة من الوحدات المحلية قبل الحرب ضعفاً في مستوى تحصيل مواردها المالية المحلية؛ وذلك لعدة أسباب منها: غياب بعض الأجهزة التنفيذية على مستوى المديرية، وغياب الخدمات التي تمثل أساساً للموارد، وضعف كفاءة القائمين على التحصيل في العديد من الوحدات، وضعف عملية المتابعة للتحصيل من الجهات القيادية، وغياب الحافز للقائمين على التحصيل، وإيقاف تحصيل رسوم فتح المحال التجارية بموجب حكم قضائي⁽⁷²⁾.

67 الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، ص 37.

68 مقابلة رقم 2، عبر الهاتف، 2023/1/27.

69 Rogers, p. 14.

70 الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، ص 78.

71 مقابلة رقم 1.

72 مقابلة رقم 2.

في أثناء مرحلة الحرب انعكس الوضع المتردّي للاقتصاد على السلطة المحليّة، حيث لم تتمكن المحافظات من الحصول على الدعم المركزي؛ نظرًا إلى شحّ موارد الدولة، غير أنّ بعض المحافظات في المناطق الجنوبية والشرقية تمكن من الحصول على مساعدات من التحالف لتوفير الحد الأدنى من الخدمات. وتمكن بعضها، وبصفة خاصّة محافظات مأرب وحضرموت وشبوة، من تسخير جزء من موارد النفط والغاز لتقديم الخدمات ودفع رواتب موظفي المحافظات وبناء المشاريع وصيانتها⁽⁷³⁾، بينما عانت المحافظات الشمالية شحّ الموارد المحليّة واعتمدت في جزء كبير على المساعدات الدولية من الجهات المانحة لتوفير بعض الخدمات المحدودة للمواطنين⁽⁷⁴⁾.

أثّر الصراع الحزبي سلبياً في علاقات أعضاء المجلس الواحد؛ ما أحدث انقسامات داخل المجالس وأضعف أداءها، وزادت حدّة هذه الصراعات أيضاً بعد الحرب، ففي حين جرى تجميد معظم المجالس المحليّة في أغلب المحافظات بحجة انتماء عدد كبير منهم إلى الحزب الحاكم السابق أو حزب الإصلاح، فقد تم تعيين قيادات للسلطة المحليّة وفقاً لاعتبارات الولاء، وقد كانت هذه الصراعات أشد حدّة في المحافظات الجنوبية والغربية، نتيجة الصراع المسلّح بين الحكومة الشرعية وقوّات المجلس الانتقالي والجماعات المسلّحة، ما انعكس سلبياً على أداء هذه السلطات. فعلى سبيل المثال جرى اغتيال محافظ عدن في كانون الأول/ ديسمبر 2015⁽⁷⁵⁾، ونفذت محاولة اغتيال محافظ عدن ووزير الزراعة في تشرين الأول/ أكتوبر 2021⁽⁷⁶⁾. أضف إلى ذلك أنّ عددًا من أعضاء المجالس المحليّة توفّوا في غضون السنوات الماضية، وغادر بعضهم المحافظة إلى محافظات أخرى أو إلى خارج البلد، ولم تُجرَ انتخابات تعويضية نتيجة الحرب، ثمّ إنّ أغلبيّة المجالس المحليّة لم تعقد اجتماعاتها الدورية نتيجة حالة الحرب وتوقّف الدعم المالي المركزي وشحّ الموارد الذاتية. وأصبح العمل يقتصر على بعض قيادات المجالس المحليّة، خاصّة المحافظ والأمين العام⁽⁷⁷⁾.

مثّلت موجات النزوح الداخلي تحديًا كبيرًا للعديد من المحافظات، وأفادت التقارير الدولية بأن الحرب أدت إلى واحدة من أسوأ الأزمات الإنسانية على مستوى العالم، حيث إنّ حوالي 20.7 مليون شخص، من أصل ثلاثين مليوناً تقريباً، في اليمن في حاجة إلى المساعدات الإنسانية والمساعدة في مجال الحماية، بينما بلغ عدد النازحين داخلياً أكثر من أربعة ملايين شخص، وهو ما يعدّ رابع أكبر عدد للنازحين داخلياً على مستوى العالم⁽⁷⁸⁾، فقد استقبلت مأرب على سبيل المثال ملايين النازحين من المحافظات الأخرى، وعانت محافظات أخرى أيضاً، مثل العاصمة صنعاء، حالة نزوح كبيرة قادمة من المحافظات الأخرى أدت إلى تضاعف عدد السكّان فيها وتحميل أجهزة المدينة المحليّة أعباء كبيرة لمواجهة الحاجات المتزايدة إلى الخدمات الشحيحة أصلاً؛ ما زاد من مضاعفة الأزمة الإنسانية فيها. وقد استقبلت حضرموت الكثير من النازحين في بداية الحرب؛ ما أثقل كاهلها بمزيد من الحاجات المحليّة. أربكت تلك الموجات عمل المحافظات ودفعتها إلى إيجاد حلول لمواجهة

73 الإرياني وكمبس وصلاح، ص 18-21.

74 مقابلة رقم 3.

75 مقابلة رقم 5، عبر الهاتف، 2023/2/5.

76 "نجاة محافظ عدن من محاولة اغتيال"، الشرق الأوسط، 2021/10/11، شوهد في 2023/6/20، في: <https://shorturl.at/mDFS8>

77 Rogers, p. 18.

78 مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في اليمن، تقرير مراقبة تنفيذ خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2021م، اليمن (تشرين الأول/ أكتوبر 2021)، ص 6، شوهد في 2023/3/20، في: <https://tinyurl.com/2p9z7t29>

الاحتياجات المتزايدة إلى الخدمات، مستفيدة من مواردها الذاتية، كما هو الحال بالنسبة إلى المحافظات ذات الموارد الجيدة كمأرب وحضرموت، بينما تأزمت الحياة أكثر وزاد حجم المعاناة في المحافظات الأخرى المحدودة الموارد، وحاولت الاستفادة من الدعم الخارجي من المانحين لتخفيف المعاناة الإنسانية للنازحين⁽⁷⁹⁾.

يُعدّ تدنيّ المستوى التعليمي وضعف القدرات البشرية العاملة من أهمّ الإشكالات لدى كثير من أجهزة السلطة المحليّة، خاصة على مستوى المديرية، وتزامن ذلك مع ضعف المخصّصات المالية لتنفيذ أنشطة التدريب لموظفي السلطة المحليّة، المنتخبين في المجالس المحليّة والمعيّنين في المكاتب التنفيذية، وضعف التنسيق مع الجهات المانحة في هذا المجال؛ ما أسهم في ضعف مستوى إدراكهم لمهامهم وتدنيّ مستوى أداء السلطة المحليّة في كثير من الوحدات المحليّة⁽⁸⁰⁾. وأفاد بعض القيادات المحليّة بأنه اشترط القراءة والكتابة لعضوية المجالس، وأن عوامل اجتماعية أخرى من أسباب وصول العديد من الأعضاء غير المؤهلين إلى المجالس المحليّة⁽⁸¹⁾. وقد تزامن ذلك مع تركز أغلبية درجات التوظيف التي كانت تخصّص للسلطة المحليّة في مجالي الصحة والتربية، والتي لم تكن كافية لتغطية احتياجات السلطة المحليّة، ثمّ إنّ عدم اعتماد درجات وظيفية لبقية فروع الأجهزة التنفيذية خاصّة في المديرية أضعف أداء السلطة المحليّة وأخر نقل الصلاحيات إليها. وما زاد الوضع سوءاً أن غياب التوصيف الوظيفي للموظفين المحليين أسهم في حدوث اختلالات كثيرة في عملية التوظيف والنقل وغيرها من سياسات الموارد البشرية⁽⁸²⁾.

يذكر أحد أفراد عيّنة البحث نوعاً من الفساد الذي كان يجري في عملية التوظيف محلياً قبل الحرب، حيث يجري تعيين بعض الموظفين في المحافظات النائية من محافظات أخرى مدّة من الزمن، ثمّ يجري تحويل الوظيفة إلى العاصمة أو المدن الرئيسيّة؛ ما أفقد الأجهزة المحليّة، خاصة على مستوى المديرية، العديد من الدرجات الوظيفية والكفاءات اللازمة للعمل. وقد اختلف الوضع بعد الحرب، حيث مثلت تلك المحافظات مثل مأرب وشبوة وحضرموت مناطق جذب للتوظيف؛ نتيجة لتوافر المرتبات⁽⁸³⁾.

لقد أظهرت الممارسة العملية أنّ هناك لبساً وسوء فهم لدور المجلس المحليّ، وتضارباً بين رؤية أعضاء المجالس المحليّة ومسؤولي الأجهزة التنفيذية حول العديد من القضايا، وغياب فهم دقيق لاختصاصات كلّ طرف وطبيعة العلاقة بينهما، ما مثل أحد معوّقات عمل السلطة المحليّة، إبّان الفترة الماضية⁽⁸⁴⁾.

وبالرغم من انتشار المنظّمات غير الحكومية في مختلف محافظات اليمن، فقد سادت حالة من ضعف مستوى الشراكة بين السلطة المحليّة وتلك المنظمات على المستوى المحليّ، خاصّة في المحافظات النائية، وكذلك الحال مع القطاع الخاصّ. وقد أدّى ذلك إلى فقدان السلطة المحليّة فرصة الاستفادة من تلك الجهات لتلبية الاحتياجات المحليّة، وجعل المنظمات غير الحكومية تعمل بوصفها منافساً وأحياناً بديلاً من الأجهزة المحليّة، وذلك بتعاونها مع الجهات المانحة لتنفيذ بعض المبادرات المجتمعية⁽⁸⁵⁾. ومع تعقّد الوضع بعد

79 Rogers, p. 17.

80 United Nations Development Program, *Rapid Local Governance Diagnostic in Yemen*, p. 14.

81 مقابلة رقم 6؛ مقابلة رقم 7، عبر الهاتف، 2023/2/10.

82 Al-Maweri, p. 11.

83 مقابلة رقم 9، عبر الهاتف، 2023/2/15.

84 مقابلة رقم 5.

85 مقابلة رقم 1.

الحرب، وغياب أدوار السلطة المحليّة في كثير من المحافظات، قامت المنظمات غير الحكومية بأدوار جيدة لمحاولة توجيه الجهود نحو المجتمعات المحليّة المحتاجة إلى المساعدات في أغلب المحافظات، بينما وضعت حكومة صنعاء ضوابط صارمة لعمل المنظمات المانحة في المحافظات التي تخضع لسيطرتها، عن طريق إنشاء هيئة خاصة بتنسيق المساعدات الدولية⁽⁸⁶⁾.

إنّ ضعف مستوى الحوكمة المحليّة وغياب الشفافية وآليات المساءلة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحليّة في فترة ما قبل الحرب، واستمرار هذا الوضع إبان مرحلة ما بعد الحرب، عوامل أضعفت ثقة الجهات المختلفة وثقة المجتمع المحليّ بتلك الأجهزة، خاصة مع تأثير أداء الأحزاب والأطراف السياسية في تلك الجهات؛ ما دفع المنظمات الدولية إلى العمل عن طريق المنظمات غير الحكومية⁽⁸⁷⁾.

خامساً: الخاتمة والتوصيات

مثل تبنّي نظام الإدارة المحليّة في اليمن تطوّرًا إيجابيًا في مجال توسيع المشاركة الشعبية ومساهمة المواطنين في اتخاذ القرارات التي تخصّ التنمية المحليّة، غير أنّ الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرّ بها اليمن في غضون العقدين الأخيرين قد أثرت سلبًا في الدور المتوقّع من السلطة المحليّة.

أظهرت الدراسة العديد من المعوّقات التي اعترضت عمل السلطة المحليّة، منها ما هو نابع من المنظومة التشريعية التي تتضمّن تعارضًا بين تشريعات السلطة المحليّة والعديد من التشريعات الأخرى، ويسودها بعض الغموض في تحديد اختصاصات السلطة المركزيّة والسلطة المحليّة نجم عنه تداخل في الاختصاصات. ثمّ كان لاستمرار ثقافة المركزيّة لدى العديد من الأجهزة المركزيّة أثره السلبّي أيضًا، حيث استمرّت في ممارسة العمل على الصعيد المحليّ ورفضت التخلّي عن بعض الاختصاصات للسلطة المحليّة. أضف إلى ذلك شخّ الموارد المالية المحليّة واعتمادها بصورة رئيسة على الدعم السنوي المركزي، قد أفقد السلطة المحليّة جوهر استقلالها. وبرز الأثر السلبّي أيضًا لندرة الكفاءات البشرية على المستوى المحليّ، وارتكاز التعيينات المحليّة على اعتبارات الولاء أكثر من معايير الكفاءة، وغياب التقسيم الإداري المبنيّ على أسس علمية دقيقة.

وبالرغم من تنامي الدعوات نحو مزيد من اللامركزية والدعوة لتبنيّ النظام الفدرالي بوصفه حلًّا للصراعات المستمرة ولتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف أقاليم الدولة، فقد مثلت هذه الدعوة أحد عوامل الصراع نتيجةً لعدم الاتّفاق على تفاصيل الأدوار المختلفة لمستويات الحكم الاتحاديّة والمحليّة وتوزيع الموارد بين مختلف المستويات. وهو ما يتطلّب مراجعة وبحثًا لمدى إمكانيّة التطبيق في المرحلة المقبلة، والإعداد الجديّ لها في حالة الاتّفاق على تبنيّ هذا النظام مستقبلاً.

لقد أسهمت الحرب في ظهور مزيد من المعوّقات لعمل السلطة المحليّة بصورة عامّة، حيث جرى تعطيل عمل المجالس المحليّة في فترة الحرب لعوامل مالية وسياسية، واقتصرت العمل على المحافظ ومدير المديرية في أغلب المحافظات. وقد أوجدت الحرب حالة مزدوجة على الصعيد المحليّ، فقد عانى كثير من المحافظات،

86 في عام 2018، أعلنت الحكومة التابعة لأنصار الله في صنعاء تأسيس الهيئة الوطنية لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية ومواجهة الكوارث "منشا"، بناءً على قرار رئيس المجلس السياسي الأعلى، وفي عام 2019، جرى إصدار قرار يقضي بتأسيس المجلس الأعلى لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية والتعاون الدولي "سكامشا"، ودمج اختصاصات الهيئة وقطاع التعاون الدولي في وزارة التخطيط ضمن المجلس المنشأ.

87 مقابلة رقم 6؛ مقابلة رقم 10.

خاصة الشمالية، التي تخضع لسلطة حكومة صنعاء، انقطاع التمويل المركزي وإيقاف النفقات التشغيلية وتدمير مقارٍ كثيرٍ منها، عدا عن أنّ تزايد موجات النزوح الداخلي أدّى إلى تعطيل عمل السلطة المحليّة وأسهّم في تضاعف الأزمة الإنسانية في الكثير من المحافظات. وبالرغم من ذلك، فقد استطاعت بعض المحافظات، خاصة مأرب وحضرموت وشبوة، تعزيز صلاحياتها وانتزاع صلاحيات كانت تمارسها السلطة المركزية نتيجةً لغياب الحكومة وممارسة عملها من خارج البلاد، بفعل الصراع مع المجلس الانتقالي في المحافظات الجنوبية، واستفادت تلك المحافظات من مواردها الخاصة من النفط والغاز، إضافة إلى المساعدات الدولية، في دفع المرتبات وتوفير الخدمات وإقامة المشاريع على نحو مستمر، وتلبية الحاجات المحليّة.

وفي ضوء ما سبق، يمكن اقتراح عدد من التوصيات، كما يلي:

- من الضروري الاتفاق بدايةً حول موضوع تَبَنِّي الفدرالية أو عدمه بين مختلف القوى السياسية، مع تحديد دقيق لكل ملامح النظام وفق معايير موضوعية وعلمية لتقسيم الأقاليم ومكوناتها ومستوياتها، بما يضمن نجاح هذا النظام في حال تَبَنِّيهِ؛ من أجل أن يحقّق التنمية المحليّة المتوازنة والمستدامة في كلّ أقاليم الدولة، دون إضرار بوحدة الدولة واستقرارها، إذ إن تَبَنِّي هذا النظام سيؤثّر على نحو مباشر في طبيعة نظام الإدارة المحليّة ومط العلاقة بين مختلف المستويات. وقد أظهرت التجارب أنّ تَبَنِّي الفدرالية يُعدّ نموذجاً سياسياً شرعياً للدول المنقسمة إقليمياً يسعى إليه العديد من الدول، إلا أنّ تَبَنِّيها في العديد من الدول، بدعم من الدول المتقدّمة، أدّى إلى تمكين المصالح المحليّة على حساب الحكومة المركزية، ونجم عنه تفكك الدولة القومية، خاصة مع ضعف الحكومة المركزية؛ لذلك، فمن المهمّ التأكيد على ضرورة بناء حكومة تمثيلية خاضعة للمساءلة وأكثر استجابة للمصلحة العامة، وتستند إلى عمليات ديمقراطية نابعة من الداخل، وقادرة بذلك على تغيير توازن العلاقات بين الحكومة المركزية والمحليّة تدريجياً⁽⁸⁸⁾.
- مراجعة التشريعات الحالية التي تتضمّن تعارضاً مع تشريعات السلطة المحليّة، بما يمنع الازدواج والتداخل والغموض، ويضمن سلاسة تطبيق النظام اللامركزي، ويحقّق الغرض من تَبَنِّيهِ. وتنبغي مراجعة قانون السلطة المحليّة الحالي ولوائحه التنفيذية لضمان معالجة التعارضات والإشكالات التي تسود التشريعات الحالية، والعمل على تحديد صلاحيات السلطة المركزية والمحليّة على نحو دقيق وواضح، وضبط صلاحيات كلّ مستوى من مستويات اللامركزية وعلاقتها بالأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات، مع الاستفادة من مخرجات المؤتمرات السنوية التي كانت تعقدتها السلطة المحليّة، ومخرجات مؤتمر الحوار الوطني بهذا الخصوص.
- العمل على إصدار قانون أوضح للتقسيم الإداري، ينظم آلية تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محليّة، محافظات ومديريات، يقوم على معايير دقيقة ويراعي مدى قدرة تلك الوحدات على إحداث التنمية المحليّة، ويتجاوز الاختلالات التي شابّت التقسيم السابق، مع مراعاة حجم المحافظات جغرافياً وعدد السكّان فيها.
- توفير ضمانات لحياد أجهزة السلطة المحليّة وعدم تسييس عملها، وتركز دورها نحو تحقيق التنمية المحليّة وتوفير خدمات تلبي حاجات المجتمعات المحليّة، وهذا يتطلّب بالضرورة وضع معايير واضحة

88 Stephen Day, "Barriers to Federal Democracy in Iraq: Lessons from Yemen," *Middle East Policy*, vol. 13, no. 3 (2006), p. 137, accessed on 6/3/2023, at: <https://tinyurl.com/3jtds5b9>

لاختيار قيادات الأجهزة التنفيذية من بين أبناء الوحدة المحليّة، وضمان انتخابات نزيهة وشفافة وحرّة للمحافظين والمديرين العامّين في المديرية وأعضاء المجالس المحليّة، ومراجعة شروط العضوية، بحيث تراعي حدًّا أدنى من المستوى التعليمي، كالثانوية العامّة على سبيل المثال.

وضع نظام موارد بشرية محليّ، يراعي توفير الكوادر البشرية المطلوبة للمستويات المحليّة وتنميتها، ويوفّر نظامَ تعويضاتٍ مُجزئاً للموظفين المحليّين؛ ووضع ضوابط واضحة للانتقال بين المستويات المحليّة المختلفة والمستوى المحليّ والمركزي، ثمّ يمكن أيضاً تفعيل دور مركز تطوير الإدارة العامة في جامعة صنعاء والمعهد الوطني للعلوم الإدارية للقيام بدور في تنمية الموارد البشرية المحليّة وفق برامج تُعدّ خصيصاً لهذا الغرض.

مراجعة مصادر تمويل السلطة المحليّة وتطوير نظام مالي ومحاسبي حديث لها لضمان معالجة الاختلالات التي شهدتها الفترة الماضية، والعمل، بصفة خاصّة، على توفير المرونة للسلطة المحليّة في تنمية مواردها الذاتية، وتوفير النفقات التشغيلية الكافية والملائمة لعملها، وتمكين المجالس المحليّة من تحديد قيم رسوم الخدمات المقدّمة للمواطنين، واقتراح موارد جديدة أو إجراء تعديلات على أوعية الإيرادات المحليّة بما يتناسب مع مستوى التطوّر الاقتصادي والاجتماعي لكلّ منطقة، وتحديد نسبة للسلطة المحليّة من الموارد العامة للدولة بناءً على معايير موضوعية، بما يمكن الأجهزة المحليّة من القيام بأعباء التنمية المحليّة بكفاءة، مع تحديد آلية واضحة وعادلة لتوزيع تلك الحصة على المحافظات والمديريات، إضافةً إلى فكّ الارتباط العضوي بين موازنة السلطة المحليّة والموازنة العامة للدولة، بحيث يصبح للموازنة المحليّة نظامٌ خاصّ بها.

من المفيد تأسيس بنك لتمويل السلطة المحلية وتوفير الموارد المالية اللازمة لها وتقديم التمويل والقروض لوحدات السلطة المحليّة التي قد تحتاج إليها لتنفيذ بعض المشاريع التنموية، والعمل على استثمار موارد الوحدات المحليّة ومساعدتها في تنمية مواردها المالية المحليّة.

تعزيز حوكمة السلطة المحليّة، وبناء شراكات حقيقية مع القطاع الخاصّ والمنظمات غير الحكومية على مختلف المستويات، يمثلان ضرورة لتضافر الجهود وتكاملها نحو مزيد من الكفاءة والفاعلية في أداء الأجهزة المحليّة. يرتبط بذلك تعزيز الشفافية وتفعيل دور المواطنين في العمل المحليّ عن طريق توفير قنوات اتصال فعالة بين الأجهزة المحليّة والمواطنين للتعرف على احتياجاتهم على نحو مباشر، ومعرفة آرائهم حول أداء الأجهزة المحليّة وأولوياتهم في مجال الخدمات والتنمية المحليّة، وقد يكون من المفيد تفعيل عمل لجان التنسيق المحليّة وإشراك كلّ الفئات المجتمعية فيها لدمج حاجاتها في الخطط التنموية المحليّة مستقبلاً. يرتبط بذلك وضع نظام واضح ودقيق للرقابة على أداء السلطة المحليّة من جانب الأجهزة المركزية، والرقابة بين الأجهزة على الصعيد المحليّ، بحيث تضمن قيامها بمهامّها وواجباتها بأفضل صورة ممكنة، مع تحديد كلّ أدوات الرقابة وصورها، بما في ذلك حلّ المجالس المحليّة من جانب مجلس النواب وليس من جانب رئيس الدولة، وسحب الثقة من القيادات المحليّة وغيرها وفق ضوابط تضمن التوازن بين استقلال الأجهزة المحليّة وعدم إساءة استخدام هذه الرقابة.

العمل على إنشاء قضاء إداري، بالاستفادة من تجربة المحكمة الإدارية في صنعاء وعدن، مع تزويده بمطلّبات العمل الماديّة والبشرية، بحيث يجري اللجوء إليه في حال حدوث أيّ خلاف يتعلّق بعمل السلطة المحليّة وعلاقتها بالسلطة المركزية، أو بتفسير نصوص التشريعات المنظمة لعملها.

المراجع

العربية

الإرياني، عبد الغني وكيسي كمبس وصلاح علي صلاح. "تحسين العلاقة بين مؤسسات الدولة المركزية والسلطة المحلية". إعادة تصور الاقتصاد اليمني. مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (أيلول/ سبتمبر 2021). في:

<https://tinyurl.com/yps3ttyr>

الجمهورية اليمنية، مؤتمر الحوار الوطني الشامل. وثيقة الحوار الوطني الشامل. صنعاء 2013-2014.

الجمهورية اليمنية. وزارة الإدارة المحلية. إحصائيات الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء. 2001.

_____ . الرؤية الاستراتيجية للحكم المحلي (2015م). صنعاء: مطابع التوجيه المعنوي، 2008.

الجمهورية اليمنية. وزارة الشؤون القانونية. دستور الجمهورية اليمنية. 1990.

_____ . القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية، وتعديلاته لسنة 2008.

_____ . اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 299 لسنة 2000.

_____ . اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 24 لسنة 2001م.

_____ . القرار الجمهوري رقم 65 لسنة 2002 بشأن اعتبار هيئة الشرطة مرفقاً ذا طابع عام على المستوى الوطني.

_____ . القرار الجمهوري رقم 86 لسنة 2008 بشأن لائحة تنظيم إجراءات انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات.

الخلايلة، محمد علي. الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2013.

"الخيار الفيدرالي في اليمن: طريق إلى سلام دائم؟". بدائل سياسات، مبادرة الإصلاح العربي. 2018/5/17. في:

<https://tinyurl.com/7pjdd6nh>

رشيد، أحمد. نظرية الإدارة العامة. القاهرة: دار المعارف، 1981.

شجاع الدين، ميساء. الفيدرالية في اليمن: محفز للحرب، واقع الحاضر، والمستقبل الحتمي. صنعاء: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2019.

عبد الوهاب، سمير محمد. الحكم المحلي والاتجاهات الحديثة، مع دراسة حالة مصر. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2006.

العبيدي، مثنى فائق. الحكم المحلي، المفاهيم والأسس والتجارب. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2018.

العزیز، عبد الكريم علي. نظم الإدارة المحلية في اليمن في 19 وبداية ق 21: دراسة تحليلية مقارنة. صنعاء: مطبعة التوجيه المعنوي، 2006.

- العولقي، وضّاح وماجد المذحجي. "الحكم المحليّ في اليمن في ظلّ النزاع والاضطراب". إعادة تصور الاقتصاد اليمني، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (تموز/ يوليو 2018). في: <http://bit.ly/3FQ5aIE>
- القديمي، حمود محمد. التنظيم القانوني للسلطة المحليّة في الجمهورية اليمنية: دراسة مقارنة. صنعاء: دار الكتب، 2008
- الماوري، أحمد. "إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن". حكاية. مج 2. العدد 4 (ربيع 2022). في: <https://tinyurl.com/3urxcnr2>
- المبيّضين، صفوان. الإدارة المحليّة: مدخل التطوير، مع التركيز على حالة المملكة الأردنية الهاشمية. عمّان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، 2014.
- محمّد، موفق حديد. إدارة الأعمال الحكومية: النظريات والعمليات والموارد. عمّان: دار المناهج للنشر والتوزيع، 2002.
- المخلافي، دائل محمد. اللامركزية الإدارية بين الحكم المحليّ والإدارة المحليّة: دراسة مقارنة. صنعاء: دار الشوكاني للطباعة، 2002.
- المقطري، عدنان. "مآلات التدخل العسكري في اليمن وانسداد أفق المفاوضات". تقييم حالة. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2018/10/23. في: <https://bit.ly/3v1f7sk>
- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في اليمن (أوتشا). تقرير مراقبة تنفيذ خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2021م، اليمن. (تشرين الأول/ أكتوبر 2021). في: <https://tinyurl.com/2p9z7t29>

الأجنبية

- Al-Akhaly, Rafat. "The Challenge of Federalism in Yemen: issue brief." Atlantic Council. Rafik Hariri Center for the Middle East. 28/5/2014. at: <https://tinyurl.com/3fxm25km>
- Al-Maweri, Ahmad Mohamed. "Local Governance in Yemen: Challenges and Opportunities. Legal Assessment of the Local Authority System in Yemen and Proposals for Development." Berghof Foundation. 2018. at: <https://bit.ly/2HZCFw9>.
- Ardigó, Inaki Albisu. "Local Government Accountability Mechanisms." Transparency International. (August 2019). at: <https://www.jstor.org/stable/resrep20488>
- Basalmah, Badr. "Local Governance in Yemen: Challenges and Opportunities. Local Governance: Engine for Stability in Yemen." Berghof Foundation. (May 2018). at: <https://d-nb.info/1221162241/34>
- Baron, Adam & Monder Basalma. "The Case of Hadhramaut: Can Local Efforts Transcend Wartime Divides in Yemen?" the Century Foundation. (April 2021). at: <https://tinyurl.com/4karvvt>
- Clausen, Maria-Louise. "Understanding the Crisis in Yemen: Evaluating Competing Narratives." *The International Spectator*. vol. 50, no. 3 (September 2015). at: <https://tinyurl.com/4nw7atnz>

- _____. "Decentralization as a Strategy of Regime Maintenance: The case of Yemen." *Public Administration and Development*. vol. 40, no. 2, (April 2020). at: <https://tinyurl.com/yx7cncmu>
- Day, Stephen. "Barriers to Federal Democracy in Iraq: Lessons from Yemen." *Middle East Policy*. vol. 13, no. 3 (Fall 2006). at: <https://tinyurl.com/3jtds5b9>
- Dick-Sago, Christopher. "Decentralization for Improving the Provision of Public Services in Developing Countries: A Critical Review." *Cogent Economics & Finance*. vol. 8, no. 1 (2020). at: <https://doi.org/10.1080/23322039.2020.1804036>
- De Simone, Sara. "Post-Conflict Decentralization: Dynamics of Land and Power in Unity State - South Sudan." *UNISCI Discussion Papers*. no. 33. Universidad Complutense de Madrid. (2013). at: <https://tinyurl.com/5dev6n87>
- Dolan-Evans, Elliot. "Devolution or Decapitation? Decentralization During Conflict in Ukraine." *Journal of Intervention and Statebuilding*. vol. 17, no. 1 (2023). at: <https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2147318>
- Edwards, Benjamin & Serdar Yilmaz. "Decentralization as a Post-Conflict Stabilization Tool: The Case of Sierra Leone." *Public Administration and Development*. vol. 36, no. 5 (December 2016). at: <https://doi.org/10.1002/pad.1784>
- Forquilha, Salvador. "Decentralization Reforms in Mozambique: The Role of Institutions in the Definition of Results." WIDER Working Paper, no. 2020/132, The United Nations University World Institute for development Economics Research, Helsinki. (2020). at: <https://tinyurl.com/yxjbm6x8>
- Gadene, Lusie & Monica Singhal. "Decentralization in Developing Economies." *Annual Reviews of Economies*. vol. 6, no. 1 (2014). at: <https://tinyurl.com/4w7k2urx>
- Jackson, Paul. "Local Government and Decentralisation in post-conflict Contexts." *Third World Thematics: A TWQ Journal*. vol. 1, no. 6 (2016). at: <https://doi.org/10.1080/23802014.2016.1374207>
- Kyed, Helene Maria & Lars Engberg-Pedersen. "Local Governance in Fragile States." *DIIS Policy Brief*. Danish Institute for International Studies. (2008). at: <https://tinyurl.com/jjdwfjef>
- Ostwald, Kai & Y. Tajima, Krislert Samphantharak. "Indonesia's Decentralization Experiment: Motivations, Successes, and Unintended Consequences." *Journal of Southeast Asian Economies*. (JSEAE), vol. 33, no. 2 (2016). at: <https://tinyurl.com/3vwvzzw3>
- Pradana, Aditya Wisnu. "Decentralization Practice in Developing Countries: Lessons for Indonesia ." *Journal of Governance*. vol. 6, no. 2 (2021). at: <https://tinyurl.com/4vcd4d7f>
- Rogers, Joshua. "Local Governance in Yemen; Theory, Practice, and Future Options." Berghof Foundation. (2019). at: <https://tinyurl.com/3f52f9a3>

United Nations Development Program. *Rapid Local Governance Diagnostic in Yemen; Main Findings* (September 2019). at: <https://tinyurl.com/4wdbx2y7>

_____. *Local Governance in Fragile and Conflict-Affected Settings, Building a Resilient Foundation for Peace and Development*. (New York: 2016). at: <https://tinyurl.com/3jucz4a>

Yusoff, Mohammad Agus, Athambawa Sarjoon & Mat Ali Hassan. "Decentralization as Tool for Ethnic Diversity Accommodation: Conceptual Analysis." *Journal of Politics and Law*. vol. 9, no. 1 (2016). at: 10.5539/jpl.v9n1p55