

إدارة الشأن المحلي في اليمن ستة عقود من التيه

د. عبد الرحمن أحمد المختار
أستاذ القانون العام المشارك
جامعة الحديدة

الملخص

يَعْنَى هَذَا الْبَحْثُ بَدْرَاسَةً وَتَحْلِيلَ وَمَقَارَنَةَ التَّشْرِيعَاتِ الْمُنْظَمَةِ لِلشَّأْنِ الْمَحَلِّيِّ فِي الْيَمَنِ مِنْذُ بَدَايَةِ عَقْدِ السِّتِينِيَّاتِ مِنَ الْقَرْنِ الْمَاضِي وَحَتَّى الْوَقْتِ الرَّاهِنِ، مَتَضَمَّنًا فِي ثَنَائِيهِ التَّوْجُّهَاتِ الصَّائِبَةَ وَغَيْرِ الصَّائِبَةَ لِلتَّشْرِيعَاتِ الْمُنْظَمَةِ لِلشَّأْنِ الْمَحَلِّيِّ فِي مَخْتَلَفِ الْمَرَاهِلِ ابْتِدَاءً بِتَسْمِيَةِ التَّشْرِيعِ وَمَا تَضَمَّنَهُ مِنْ تَفَاصِيلَ حَوْلَ تَشْكِيلِ الْهَيْئَاتِ الْمَحَلِّيَّةِ وَاخْتِصَاصَاتِهَا.

وَقَدْ اتَّضَحَ مِنْ خِلَالِ الْبَحْثِ أَنَّ أَغْلَبَ تَشْرِيعَاتِ مَرَحَلَةٍ مَا قَبْلَ عَقْدِ التَّسْعِينِيَّاتِ مِنَ الْقَرْنِ الْمَاضِي وَكَذَلِكَ الْقَانُونِ رَقْمَ (52) لِسَنَةِ 1991 بِشَأْنِ الْإِدَارَةِ الْمَحَلِّيَّةِ كَانَتْ أَكْثَرَ تَطَوُّرًا وَنَضْجًا مِنْ قَانُونِ السُّلْطَةِ الْمَحَلِّيَّةِ الْوَاقِفِ رَقْمَ 4 لِسَنَةِ 2000، رَغْمَ مَا تَمَّ التَّرْوِيجُ لِمَا سَمِيَ بِنِظَامِ الْحُكْمِ الْمَحَلِّيِّ كَتَوَجُّهٍ رَسْمِيٍّ مِنْذُ عَامِ 2007 وَحَتَّى الْيَوْمِ وَالَّذِي يَحْتَمِلُ الْعَدِيدَ مِنَ الْمَخَاطِرِ وَالسُّلْبِيَّاتِ كَأَلِيَّةِ لإِدَارَةِ الشَّأْنِ الْمَحَلِّيِّ. وَقَدْ تَجَسَّدَ ذَلِكَ التَّوْجُّهُ آنَذَاكَ بِصُورِ الْإِسْتِرَاتِيْجِيَّةِ الْوَطْنِيَّةِ لِلْحُكْمِ الْمَحَلِّيِّ 2008-2015، وَثُمَّ عَادَ إِلَى الْوَاجِهَةِ مِنْ جَدِيدٍ بِإِدْرَاجِهِ كَأَحَدِ أَهْمِ مَوْضُوعَاتِ الرُّؤْيَا الْوَطْنِيَّةِ لِبِنَاءِ الدَّوْلَةِ الْيَمْنِيَّةِ الْحَدِيثَةِ.

وَقَدْ خَلَصَ الْبَحْثُ إِلَى عِدَدٍ مِنَ النَّتَائِجِ وَالتَّوْصِيَّاتِ الَّتِي يَعْتَقِدُ الْبَاحِثُ أَنَّ مِنْ شَأْنِهَا الْإِسْهَامَ فِي بَلُورَةِ أَلِيَّةِ فَعَالَةٍ لإِدَارَةِ الشَّأْنِ الْمَحَلِّيِّ تَجَسَّدَ تَجَارِبَ الْيَمَنِ فِي هَذَا الْمَجَالِ عَلَى مَدَى سِتَّةِ عَقُودٍ مِنَ الزَّمَنِ، وَتَجَنَّبَهُ حَالَةَ التِّيهِ وَعَدَمَ الْإِسْتِقْرَارِ الَّتِي امْتَدَّتْ عِبْرَ تِلْكَ الْعُقُودِ الْمَاضِيَّةِ.

Abstract

The domain of this research is the study, analysis and comparison of laws and legislations regulating the domestic affairs in Yemen from the early sixties of the past century up to date. The research looks into the wrong orientation of the laws and regulations regarding domestic affairs during the different phases, starting with looking into titles of each regulation and including details of the mechanism of forming national authorities and their mandates.

It becomes clear through this research that the majority of legislations of the 1990s, for instance Law No. 52/1991 regarding the national authority, were more developed and mature than the in-force Law No. 4/2000 regarding the national authority. The same is true with the propaganda that followed the so-called "national government system" as an official trend since 2007 up to date, despite risks and defaults in its mechanism for administering the internal domain. This has been embodied by the issuance of the National Strategy of Local Governance 2008-2015. National Governance jumped again to the fore front through adding it to the list of the National vision for Building the New State of Yemen.

This research finally reaches to several outcomes and recommendations which the researcher believes to have a role in creating an active mechanism for administering the national domain that benefits from the Yemeni experience in that field for almost six decades, leading to avoiding the quasi and instable conditions witnessed during that period.

المقدمة

إن اختيار آلية فعالة لإدارة الشأن المحلي من أهم عوامل الاستقرار في المجتمع، فالاستقرار في المحليات ما هو إلا صورة مصغرة لاستقرار السياسي على مستوى الدولة بشكل عام. وفيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي في اليمن فإن الحكومات المتعاقبة منذ ستينات القرن الماضي وحتى اليوم تدور في فلك المصطلحات سواء في شطري اليمن قبل إعادة تحقيق الوحدة أو بعد ذلك. وكان الحاصل هو الانتقال من آلية إلى أخرى وبشكل عبثي حيث كانت دوافع الحاكم هي المحرك الأساسي في جميع المراحل وعلى جميع المستويات المركزية والمحلية. وبالتالي، لم تنضج تجربة إدارة الشأن المحلي حتى يومنا هذا.

وحتى في حال كان اختيار الآلية لإدارة الشأن المحلي مناسباً، فإن عبث الحكام أفرغها من محتواها لتبقى فترة محددة من الزمن طالت أم قصرت مجرد شكل دون مضمون. وقد ساد هذا الوضع شطري اليمن قبل عام 1990، واستمر كذلك عقب إعادة تحقيق الوحدة اليمنية حيث كان الإرباك هدفاً للحكام ليستمروا ممسكين بزمام السلطة ومتحكمين بمقومات حياة المجتمع، في الوقت الذي يظل المجتمع منشغلاً بمحاولات فهم وفك الطلاسم التي يسطرها الحكام للمجتمع لإدارة شؤونه المحلية. وما أن تُتاح الفرصة لفهم واستيعاب محتوى ومضمون تلك الطلاسم، يبادر الحكام وبفعل دوافعهم السلطوية إلى إدخال المجتمع في متاهة جديدة، وبالتالي فما يكاد المجتمع يخرج من متاهة إلا ويتم إدخاله في متاهة أخرى.

أولاً: أهمية البحث وأهدافه

إن إدارة الشأن المحلي واستقراره ونضج تجربته مسألة في غاية الأهمية يترتب عليها تفرغ أبناء المجتمع لبناء وتحديث مجتمعهم في مختلف المجالات للوصول إلى حالة عامة من الاستقرار والنمو والتطور على مستوى الدولة بشكل عام. وإذا ما كان الأمر كذلك في أحوال وظروف الدول المستقرة، فإن الحاصل في اليمن وعلى مدى ما يقرب ستة عقود من الزمن يمكن وصفه بأنه حالة تيه متعمدة غايتها أن يظل البلد متخلفاً ليس في مجال إدارة الشأن المحلي وفي مختلف المجالات. ومن ثم، تظهر هذه الحالة جديرة بالاهتمام والبحث لمعرفة مكامن الخلل. ويهدف هذا البحث من خلال ذلك إلى الآتي:

- 1- استخلاص أسباب إخفاق الحكومات المتعاقبة في اختيار آلية مناسبة لإدارة الشأن المحلي تحقق الاستقرار وتنصرف إلى البناء والتطوير بدلاً عن استمرار الانشغال بطلاسم الحكام التي حولت المجتمع إلى حقل تجارب لرغباتهم وتسلطهم.
- 2- تحديد الآليات ذات الجدوى فيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي خلال العقود الستة الماضية، واستخلاص الأسباب التي حالت دون الاستفادة منها.
- 3- استخلاص الأسباب التي أدت إلى عدم نضج تجربة اليمن في مجال إدارة الشأن المحلي خلال العقود الستة الماضية، وما إذا كانت تلك الأسباب متعلقة بخلل فيها أم تعتمد السلطة إفسالها.
- 4- الاستفادة من تلك التجربة والحيلولة دون انسحاب أسباب الفشل على الوضع المستقبلي كي لا تستمر تلك الحالة، وتستمر بالنتيجة حالة التيه لعقود قادمة.
- 5- إيجاد الحلول لمواكبة تطور المجتمع في شتى المجالات وتجنب اختيار وتطبيق آليات إدارة الشأن المحلي تحمل بذور فشلها، أو ما يمنح للحكام مبررات وذرائع إفسالها.

ثانياً: مشكلة البحث

يمكن تلخيص مشكلة البحث في الآتي:

- 1- أن ستة عقود تفوق عمر بعض الدول وتعتبر كقيلة بأن يصنع اليمن خلالها المستحيل، فلماذا كل ذلك الإخفاق في اختيار نظام أو آلية مناسبة لإدارة الشأن المحلي والذي لا يحتاج إلى جهد أو كثير عناء باعتبار أن الآليات مجربة وناجحة في دول عديدة؟
- 2- أن اليمن بلد عريق والدولة فيه ضاربة جذورها في أعماق التاريخ، فهل مرد فشل تجربته في مجال إدارة الشأن المحلي هو عدم قدرة أبنائه على إدارة شؤونهم المحلية، وهم من حكى القران الكريم عنهم وعن دولهم؟
- 3- عدم نضج تجربة اليمن في مجال إدارة الشأن المحلي خلال العقود الستة الماضية مرتبط بحالة فشل النظام الحاكم في تحقيق الاستقرار السياسي وليس إلى أسباب ذاتية تعود على أبناء اليمن أنفسهم.
- 4- إذا كانت حكومات اليمن قد فشلت في مجرد اختيار آلية فعالة لإدارة الشأن المحلي وتطبيقها تطبيقاً سليماً وبغض النظر عن أسباب ذلك ذاتية أو غير ذاتية، فهل يمكن أن تنسحب حالة الفشل على المستقبل ليظل اليمن عاجزاً عن اختيار آلية مناسبة لإدارة شأنهم المحلي وتطبيقها بشكل سليم وبما يكفل تحقيق الاستقرار والنمو والتطور؟
- 5- إذا كانت دوافع الحكام وأهواؤهم ورغباتهم قد أفشلت على مدى العقود الماضية تجربة اليمن في إدارة الشأن المحلي وفي مختلف المجالات، فهل ما يزال لتلك الدوافع تأثيرات على الوضع المستقبلي لليمن؟

ثالثاً: منهجية البحث وخطته

تعتبر هذه الدراسة وصفية تحليلية ونقدية في الجانب القانوني. وقد اقتضت الدراسة تقسيم موضوع البحث إلى فصلين اثنين تسبقهما مقدمة عن أهمية البحث وأهدافه ومشكلته وتساؤلاته ومنهجه وخطته، إضافة إلى خاتمة تتضمن النتائج والتوصيات.

الفصل الأول: نظام الإدارة المحلية

اتجه المشرع اليمني منذ بداية العقد الأخير من القرن الماضي نحو نظام الإدارة المحلية كوسيلة لإدارة الشأن المحلي، وأنشأ لذلك وزارة الإدارة المحلية في العاصمة صنعاء ومجالس محلية في المحافظات والمديريات. و سوف نتعرف على نظام الإدارة المحلية، وكذلك تطبيق هذا النظام في ظل القانون رقم (4) لسنة 2000م المنظم لهذا الشأن، ومدى نجاحه أو جدوى الاتجاه نحو نظام آخر.

ويعد نظام الإدارة المحلية تجسيدا للامركزية الإدارية سواء في الدولة البسيطة الموحدة أو في الفيدرالية المركبة، إذ يمكن لمكونات الفيدرالية أن تطبق نظام الإدارة المحلية في إدارة الشأن المحلي فيها. ويختلف تطبيق هذا النظام اتساعاً وضيقتاً من دولة إلى أخرى حسب طبيعة وظروف نظام الإدارة المحلية.¹

¹ ثروت بدوي، القانون الإداري، ص. 336.

المبحث الأول: مفهوم نظام الإدارة المحلية وتمييزه عن غيره من الأنظمة

المشابهة

إدارة الشأن المحلي من المسائل التي أثارت جدلاً مستمراً في أغلب الدول، خصوصاً الدول ذات الأنظمة القمعية المتلبسة بلباس الديمقراطية. وتلجأ أنظمة الحكم في هذه الدول إلى التحايل وإيهام الجماهير أنها تمنح صلاحيات واسعة لإدارة الشأن المحلي من خلال استخدامهما مصطلحات فضفاضة وفارغة من كل مضمون. وتتناول في هذا المبحث وفي ثلاثة مطالب مفهوم نظام الإدارة المحلية ومقوماته، وتمييزه عن غيره من الأنظمة المشابهة.

المطلب الأول: مفهوم نظام الإدارة المحلية

يُقصد بنظام الإدارة المحلية تلك الوسيلة أو الآلية التي يمكن من خلالها إدارة الشأن المحلي وفقاً للتقسيمات الإدارية ومستوياتها المتبعة في البلد، وبواسطة الأهالي من أبناء المستوى الإداري المحلي ذاته. وبالتالي، يتولى نظام الإدارة المحلية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين المستويات المحلية حسب تقسيماتها الإدارية سواء تكونت من مستويين أو ثلاث مستويات. ويتم العمل بهذا النظام في الدول التي تأخذ بنظام اللامركزية الإدارية حيث يكون للمستويات المحلية ممارسة جزء من الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية في إدارة شأنهم المحلي بأنفسهم وفقاً للآلية التي يحددها القانون. ويختلف تحديد القانون لاختصاصات الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، فقد تتسع صلاحياتها أو تضيق حسب ظروف كل دولة، كما قد تتسع هذه الصلاحيات في ذات الدولة من فترة زمنية إلى أخرى.

ولا تتعدى تشارك المستويات المحلية السلطة المركزية في جزء من الوظيفة الإدارية، فمن المعلوم أن للسلطة التنفيذية في العاصمة وظيفتين الأولى سياسية تستقل بممارستها حصرياً دون مشاركة المستويات المحلية، والثانية الوظيفة الإدارية وتشارك المستويات المحلية في جزء من هذه الوظيفة والذي يتسع ويضيق بحسب ظروف كل دولة. وقد جاء نظام الإدارة المحلية بهذا المفهوم للتخفيف من حدة المركزية الإدارية التي سادت أغلب الدول. ويقتضي نظام الإدارة المحلية أن تسند السلطة المركزية جزءاً من الاختصاصات الإدارية التي كانت مخولة للسلطة التنفيذية في العاصمة إلى المستويات المحلية بمعرفة هيئات محلية منتخبة أو مختلطة وفقاً لما تحدده القوانين المنظمة للشأن المحلي وتحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

المطلب الثاني: تمييز نظام الإدارة المحلية عن غيره من الأنظمة المشابهة

ينقسم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص أولهما للتمييز بين الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية، وثانيهما للتمييز بين الإدارة المحلية والحكم المحلي.

الفرع الأول: الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية

يشمل مصطلح اللامركزية الإدارية اللامركزية المرفقية أو المصلحية واللامركزية الإقليمية. وبهذا المفهوم، فإن الإدارة المحلية تختلف عن اللامركزية الإدارية، كون الإدارة المحلية تنصرف إلى اللامركزية الإقليمية التي تمثل جزءاً أو صورة من صور اللامركزية الإدارية التي تضم أيضاً اللامركزية المرفقية أو المصلحية. ويختلف أساس توزيع الوظيفة الإدارية

في كل من اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المصلحية، حيث يتم توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية واللامركزية الإقليمية على أساس إقليمي. ويختلف الأمر بالنسبة للامركزية المرفقية أو المصلحية. وبذلك، فإن اللامركزية الإقليمية تمثل أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة وبين الهيئات الإدارية المحلية على أساس إقليمي بحيث تباشر هذه الأخيرة اختصاصاتها تحت رقابة السلطة المركزية.

ويختلف نظام اللامركزية الإدارية عن غيره من حيث أصوله ومقوماته الأساسية. وإذا كان نظام اللامركزية الإدارية يتضمن اللامركزية الإقليمية التي تجسد نظام الإدارة المحلية، فإن الأصول والأسس والمقومات التي تتميز بها الإدارة المحلية في نظام اللامركزية الإدارية تختلف عن غيرها من صور التنظيم الإداري الأخرى، باعتبار أنها تتمتع باختصاصات يحددها القانون، واستقلال في مواجهة السلطة المركزية.¹

الفرع الثاني: الإدارة المحلية والحكم المحلي

خلط بعض الكتاب بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، وتعاملوا مع هذين المصطلحين على أنهما يفيدان معنى واحداً. ولم يقتصر هذا الخلط على المؤلفين في مجال الإدارة المحلية والقانون الإداري، بل امتد إلى القوانين في بعض الدول.² ولعل مرد هذا الخلط وتحديد في القوانين ناتج عن اللبس الحاصل لدى البعض في مجال الإدارة المحلية. ونعتقد أن أساس هذا اللبس يرجع إلى الآتي:

أ- عدم دقة الترجمة والنقل من المؤلفات الأجنبية وإسقاط المفاهيم الملتبسة على الواقع المحلي، ومع مرور الوقت تصبح تلك المفاهيم قناعات لدى سلطات الدولة وثم تترجم في نصوص قانونية قد يستعصي تطبيقها، كما في القانون المصري رقم (75) لسنة 1972م.

ب- عدم تحري الدقة في تحليل مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، فالإدارة المحلية كما هو واضح ينصرف إلى الجانب الإداري فحسب، والجانب الإداري ضاق أو اتسع لا يتعدى الوظيفة الإدارية المناطة بالسلطة التنفيذية. وبالتالي، يكون مناط تحديد اختصاصات الهيئات المحلية وما تتمتع به من سلطة في إدارة الشأن المحلي هو القوانين المنظمة لذلك. ولا يمكن تحميل مصطلح الإدارة فوق ما يحتمل، فهذا المصطلح ينصرف إلى جزء من الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية ولا يمس وظيفتها السياسية. كما تبقى وظائف السلطة التشريعية والقضائية والتي لا

(1) حول المزيد من التفصيل انظر:

- ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق ص 331-332

- أحمد عبد الرحمن شرف الدين، القانون الإداري، دار الفكر المعاصر بيروت، 1993، ص 64-65.

- أحمد عبد الرحمن شرف الدين وعبد الرحمن المختار، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 22-43.

- دائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات ص 16-24.

(2) كما هو حال قانون الحكم المحلي في بداية سبعينات القرن الماضي والذي تراجعت عنه مصر واستبدلته بقانون الإدارة المحلية.

ينصرف إليها مصطلح الإدارة المحلية من اختصاص السلطة المركزية، ولا يتم توزيعها بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

وفي ذات الوقت، فإن مصطلح الحكم المحلي إذا تم مراعاة الدقة والحيطة في تحليل لفظ "الحكم"، فإنه ينصرف وبشكل مباشر إلى مظاهر الحكم في الدولة والتي تختلف من حيث الشمول عن صور التنظيم الإداري في الدولة. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه من غير المنطقي القول أن مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي يقصد بهما معنى واحد، فمصطلح الحكم يستغرق الإدارة بينما الإدارة لا تتسع للحكم؛ كونها جزءاً بسيطاً من وظائف السلطة التنفيذية وتحديداً وظيفتها الإدارية، في حين أن الحكم ينصرف إلى وظائف السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولا يوجد مبرر للانسحاق من جانب بعض الكتاب للمساواة من حيث الدلالة والمضمون والمعنى بين الإدارة المحلية والحكم المحلي؛ كون هذا الأخير لا يوجد بدلالته ومضمونه ومفهومه ومعناه إلا في الدول الاتحادية ومشمول حصراً في اللامركزية السياسية ولا يمكن إدراجه تحت اللامركزية الإدارية. ومن ثم، فإن الخلط بينهما يمثل نوعاً من المغالطة.

المطلب الثالث: مقومات نظام الإدارة المحلية

يختلف وضع الإدارة المحلية من دولة إلى أخرى تبعاً لتطبيق نظام الإدارة المحلية سعة وضيقةً فيها. غير أن درجات الاختلاف لا تؤثر مطلقاً في مقومات نظام الإدارة المحلية في كل الدول التي تتبنى نظام اللامركزية الإدارية والتي تتمثل في الاختصاص والاستقلال والرقابة.

الفرع الاول: الاختصاص

تمارس الهيئات المحلية في ظل نظام الإدارة المحلية الاختصاصات اللازمة لتمكينها من إدارة الشأن المحلي. وتتميز هذه الاختصاصات عن اختصاصات السلطة المركزية وإن كانت من حيث الأصل جزءاً من اختصاصات السلطة التنفيذية الإدارية. وهناك عوامل متعددة تفرض على السلطة المركزية إسناد جزء من اختصاصاتها إلى الهيئات المحلية تمارسها باستقلال عن السلطة المركزية لإدارية شؤونها ومرافقها المحلية.¹ ولعل وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية تمثل أهم تلك العوامل، باعتبار أن هذه الهيئات ستكون أكثر قدرة ودراية بإدارة المرافق المحلية وبما يلبي احتياجات ومتطلبات السكان في المستوى المحلي.

وهناك العديد من الاعتبارات التي تؤثر على اتساع الاختصاصات المخولة للهيئات المحلية وأهمها اختلاف نظرة الدولة إلى المرافق العامة والمحلية، فما يعد مرافق محلية في دولة قد لا يعد كذلك في دولة أخرى. كذلك، فإن زيادة عدد السكان والتطورات في شتى مجالات الحياة تؤدي إلى اختلاف النظرة في ذات الدولة من وقت إلى آخر، فما كان يعد مرافق عامة قومية قد يعد كذلك اليوم، وبالتالي تتسع اختصاصات الهيئات المحلية بتطور الحياة وفي مختلف جوانبها.

1 أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 24-28.

وتختلف الدول أيضاً في تحديد اختصاصات الهيئات المحلية، فمنها ما يأخذ بالمعيار الحصري ومنها ما يأخذ بالمعيار العام.¹ وفي كل الأحوال، فإن القانون الذي يحدد اختصاصات الهيئات المحلية هو الذي يبين بوضوح نوع المعيار الذي تم تبنيه لتحديد الاختصاصات.²

الفرع الثاني: الاستقلال

إن الحديث عن الاختصاصات المخولة للهيئات المحلية لاعتبارات قدرتها على إدارة الشأن المحلي بما يكفل استفادة السكان المحليين استفادة قصوى من الخدمات التي تقدمها المرافق المحلية يظل حديثاً فارغاً من كل مضمون ما لم تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال في ممارستها للاختصاصات المخولة لها. ويتفق فقهاء القانون الإداري على أنه لا يكفي مجرد النص على اختصاصات الهيئات المحلية، بل لا بد من توافر ضمانات ذلك الاستقلال، ومن ذلك انتخاب أعضاء الهيئات المحلية باعتبار أنه لا يكفي أن يكون القائمون على الهيئات من الوسط المحلي ويجب أن يكونوا منتخبين من قبل السكان المحليين. كما أن المعيار المتبع لمعرفة تعمق الديمقراطية في أي دولة يكمن في تمكين السكان المحليين من انتخاب ممثليهم في هيئاتهم المحلية، وأن عدم الأخذ بمبدأ الانتخاب يفقد اللامركزية الإقليمية قيمتها ويفرغها من مضمونها باعتبار أن التطبيق العملي للإدارة المحلية يقوم على مبدأ الانتخاب للهيئات المحلية.

وفي المقابل، يرى الاتجاه الآخر أنه إذا كان الاستقلال شرطاً أساسياً لنظام الإدارة المحلية، فإنه يمكن تحقيق هذا الشرط سواء بالانتخاب أو تعيين أعضاء الهيئات المحلية من جانب السلطة المركزية. ويضيف هذا الاتجاه بعض الحجج تتمثل في أن الانتخاب قد يؤدي إلى تهديد وحدة الدولة وتتحول من ثم اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية. كما أن الانتخاب لا يأتي بالضرورة بأفضل العناصر لإدارة لشأن المحلي، وقد يصل إلى عضوية الهيئات المحلية من لا معرفة لهم بالجوانب المتعلقة بالوظيفة الإدارية، خصوصاً أن السكان المحليين في الدول النامية يعتمدون معايير المعرفة الشخصية دون النظر إلى الكفاءة، إضافة إلى تأثرهم بالأساليب الدعائية للمرشحين. كذلك، تظهر التجربة أن أعضاء الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية يتم تعيينهم من جانب السلطة المركزية ويؤدون اختصاصاتهم باستقلال تام، ولو لم يكن الأمر كذلك لتعين القول باستبعاد اللامركزية المرفقية أو المصلحية من نطاق اللامركزية الإدارية.³

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات المحلية وأعضائها من الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية، إذ تدرك هذه الهيئات أن استقلالها عن السلطة المركزية في ممارسة اختصاصاتها ليس استقلالاً مطلقاً وإنما استقلال نسبي بسبب خضوعها لنوع من الرقابة الإدارية. وقد اصطلح البعض على تسميتها بالوصاية الإدارية تمييزاً لها عن الرقابة الرئاسية

1 تمارس الهيئات المحلية كافة الاختصاصات في الشأن المحلي باستثناء ما يتصل بالشأن المركزي، المرجع السابق ص 22-23.

2 حصر اختصاصات الهيئات المحلية في قائمة محددة بحيث يمتنع على هذه الهيئات ممارسة أي اختصاصات لم ترد في القائمة. ينظر لمزيد من التفصيل دائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، ص 21.

3 أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 40، وكذلك دائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية أسس وتطبيقات، ص 28-29.

التي يمارسها الرئيس الإداري بحق رؤوسيه، باعتبار أن استقلال الهيئات الادارية هو الأصل، والرقابة هي الاستثناء.¹ ويأتي تقرير الرقابة الإدارية وخضوع نظام الإدارة المحلية لهذا النوع من الرقابة لحماية مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة ومصلحة الهيئات المحلية ذاتها ومصلحة المواطن.² فالهيئات المحلية ليست معنية فقط بالقانون الصادر عن البرلمان الذي ينظم الشأن المحلي، بل إن الواجب عليها احترام كافة القواعد القانونية في الدولة ابتداءً بالدستور وانتهاءً باللوائح والقرارات الصادرة عن السلطة المركزية. وتأخذ الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية صوراً متعددة،³ ولها مظهران ينصب أحدهما على أعضاء الهيئات المحلية والآخر على الهيئات. ويتجسد المظهر الأول في التعيين والتأديب وإصدار التعليمات وطلب الاجتماع والوقف والحل،⁴ بينما يتضمن المظهر الثاني التصريح والتصديق والإلغاء والإيقاف والحلول.⁵

ويتحدد نطاق الرقابة الإدارية بالتزام السلطات المركزية الحدود المرسومة لها في القوانين والتي تخولها ممارسة رقابة الإدارية على الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها. وفي حال تجاوزت السلطات المركزية حدود الرقابة المخولة لها تصبح قراراتها عرضة للطعن فيها بالوسائل الإدارية أو القضائية.⁶

المبحث الثالث: تطبيق نظام الإدارة المحلية في اليمن

رغم أن اليمن خاض تجربة طويلة نسبياً في مجال الإدارة المحلية؛ إلا أن التخطيط ظل عنواناً لكافة المراحل التي مر بها نظام الإدارة في اليمن اعتباراً من بداية العقد السادس وحتى بداية العقد التاسع من القرن الماضي حين شهد اليمن مرحلة جديدة طابعها ديمقراطية نظام الجمهورية اليمنية - الدولة الوليدة - والتخلي عن موروث عقود الشمولية والمركزية الشديدة في إدارة شؤون الدولة الذي كان رداءً وحيداً لنظامي الحكم في شطري اليمن جنوباً وشمالاً. ويقتضي هذا العرض بياناً موجزاً للتطور التاريخي لنظام الإدارة المحلية منذ بداية الستينات وحتى نهاية التسعينات من القرن الماضي في جنوب اليمن وشماله.

المطلب الاول: نظام الإدارة المحلية في شطري اليمن 1962-1990

نعرض هنا مضامين التشريعات الصادرة في شطري اليمن خلال العقود الثلاثة السابقة لإعادة تحقيق وحدة الشطرين في سنة 1990م، وذلك على النحو الآتي:

- 1 أحمد عبدالرحمن شرف الدين ، الوجيز في القانون الاداري ، ص 68-69.
- 2 أحمد عبدالرحمن شرف الدين ، القانون الاداري ص 73 .
- 3 ثروت بدوي، القانون الاداري، ص 340.
- 4 أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 56-61.
- 5 دائل محمد اسماعيل المخلافي، الادارة المحلية أسس وتطبيقات، ص 39-40.
- 6 أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 72-74.

الفرع الأول: نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية

صدر أول قانون لتنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية سنة 1965م¹ ورغم أن هذا القانون قد صدر تحت مسمى قانون الإدارة المحلية²، وهو ما يعني أن الأصل وفقاً لهذا المسمى أن يتضمن هذا القانون ولو بعض المظاهر المجسدة لمفهوم الإدارة المحلية والمتعلقة باستقلال الهيئات المحلية وأعضائها، إلا أنه جاء تجسداً للنموذج الشمولي في الحكم وتحديدياً في تعيين أعضاء الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية³. ويبدو أنه كان مبركراً للحديث عن هيئات محلية منتخبة عبر التقسيم الإداري المعمول به آنذاك، أو على الأقل التشكيل المختلط للمجالس المحلية في الألوية⁴ والقضوات⁵، والنواحي⁶، بالتعيين والانتخاب.

ولم يشترط القانون فيمن يعين من أبناء الوحدة المحلية في المجلس المحلي إلى جانب الموظفين الحكوميين سوى توفر الرغبة في عضوية المجلس المحلي والإقامة الدائمة في الوحدة المحلية وحسن السيرة والسلوك، إضافة إلى بلوغ 25 سنة ميلادية. وقد نظم هذا القانون اختصاصات المجالس المحلية⁷ ونظام سير العمل فيها⁸، وحقوق وواجبات أعضائها⁹.

واستمر تطبيق هذا القانون عقداً من الزمن ليحل محله القانون رقم (64) لسنة 1976م الذي صدر بذات المسمى¹⁰. غير أن هذا القانون قد ألغى وزارة الإدارة المحلية وأحل محلها مكتب شؤون المحافظات والنواحي يتبع رئيس

1 القانون رقم (7) لسنة 1965م وتعديلاته.

2 أنشأت أول وزارة للإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 8 لسنة 1964 وأعيد تنظيمها بموجب القرار الجمهوري رقم 55 لسنة 1973.

3 تضمن الدستور المؤقت لسنة 1964 نظام الإدارة المحلية في الفرع الرابع المادتين (138 و139)، وكذلك الدستور المؤقت الثاني لسنة 1965 في المادتين (35 و36)، والدستور المؤقت الثالث لسنة 1967 في المادتين (29 و30) والدستور الدائم الثاني لسنة 1970 في المادتين (109 و110).

4 نصت المادة (4) من هذا القانون على أن تشكل المجالس المحلية في الألوية على النحو الآتي: المحافظ رئيساً، وعضوية القائد العسكري في اللواء ويحل محل المحافظ عند غيابه، ومدير الأمن ومدير شؤون القبائل وممثلي وزارات الخزانة والأشغال والمواصلات والتربية والتعليم والزراعة والصحة ومصالح الشؤون البلدية والقروية بالإضافة إلى عدد من أبناء اللواء لا يقل عن ثلاثة ولا يتجاوز سبعة بقرار من رئيس الجمهورية بما يتفق وعدد النفوس في كل لواء.

5 نصت المادة (32) من هذا القانون على أن تشكل مجالس القضوات على النحو الآتي عامل القضاء رئيساً وعضوية القائد العسكري في القضاء ويحل محل العامل عند غيابه وكذلك مدير الأمن ومدير شؤون القبائل وممثلين للوزارات المنصوص عليها في تشكيل مجالس الألوية بالإضافة إلى ثلاثة من أبناء القضاء يصر بتعيينهم قرار من وزير الإدارة المحلية.

6 وفقاً لنص المادة (40) من القانون يشكل مجلس الناحية من العامل والقائد العسكري ومدير الأمن ومدير شؤون القبائل وممثلين للوزارات المنصوص عليها في مجلس اللواء بالإضافة إلى ثلاثة من أبناء الناحية ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها.

7 حددت المواد (12 و13 و14 و15 و16 و17 و18 و19 و20 و21 و22 و23) اختصاصات مجالس الألوية في الشؤون التعليمية والثقافية والصحية والبلدية والقروية والاجتماعية والعمالية والزراعية والاقتصادية والمواصلات.

8 حددت المواد (7 و8 و9 و10 و11 و12 و13 و14 و15 و16 و17 و18 و19 و20 و21 و22 و23 و24 و25 و26 و27 و28 و29 و30) من هذا القانون نظام سير العمل في مجالس الألوية والقضوات والنواحي.

9 انظر المادتين (61 و62) وكذلك المواد (63 و64 و65) من القانون السابق.

10 أنشأت وزارة الإدارة المحلية بموجب القرار الجمهوري رقم 8 لسنة 1964، وأعيد تنظيمها بموجب القرار الجمهوري رقم 55 لسنة 1973.

الوزراء.¹ كما ألغى المستوى المتوسط من الوحدات المحلية وهي القضوات واستبدل تسمية اللواء بالمحافظة،² وعامل الناحية بمدير المديرية.³

ولم يتضمن هذا القانون أي تعديل فيتشكيل المجالس المحلية في المحافظة والمديريات، إذ ظل التعيين هو الصفة الغالبة لأعضاء هذه المجالس كموظفين عموميين بحكم مناصبهم،⁴ والبعض الآخر من أبناء الوحدة المحلية حسب تعداد السكان.⁵ وقد أسند إلى المجالس المحلية بعض الاختصاصات غير الجوهرية،⁶ واقتراح ما تحتاجه المحافظة من متطلبات وتقديمها إلى الجهات المختصة، وهذا ما يعني أن هذه المجالس لا تعدو كونها شكلية.

واستمراراً لحالة التخبط التي جسدت حالة الاضطراب العام وعدم الاستقرار السياسي صدر القانون رقم (1980/35م) معدلاً للقانون رقم (1976/64م) والذي ألغى كلية بالقانون رقم (5) لسنة 1981م. وإذا كان القانون رقم (1976/64م) قد تضمن إلغاء وزارة الإدارة المحلية واستبدالها بمسمى آخر،⁷ وحدد المستويات المحلية بمستويين،⁸ فإن القانون رقم (1980/35م) قد أعاد إنشاء وزارة الإدارة المحلية وألغى التقسيم الثنائي للمستويات المحلية مستبدلاً إياه بالتقسيم الثلاثي (ألوية، قضوات، ومديريات).⁹ كما لم يتضمن هذا القانون تغييرات تذكر فيما يتعلق باختصاصات المجالس المحلية وآلية تشكيلها.¹⁰

وامتداداً لحالة الازدحام وعدم نضج التجارب السابقة بسبب التغييرات المتلاحقة، والاعتماد على الجوانب الشكلية للتدليل على أن التشريعات تتبنى نظام الإدارة المحلية دون مضمون حقيقي يجسد قدرة الهيئات المحلية في إدارة الشأن المحلي، فقد استمرت سطوة السلطة المركزية على تشكيل المجالس المحلية من الموظفين العموميين بحكم مناصبهم وتعيين آخرين من أبناء الوحدات المحلية، دوفاً اختصاصات حقيقية تمارسها هذه المجالس مستقلة عن السلطة المركزية أو تحت إشرافها. وفي ظل هذا الوضع الذي امتد لعقدين من الزمن، صدر القانون رقم (12 و 27)

1 نصت المادة (2) على أن "ينشأ برئاسة مجلس الوزراء مكتب شؤون المحافظات والنواحي يتبع رئيس مجلس الوزراء، ويعين له رئيس بدرجة وكيل وزارة، كما تنشأ بعواصم المحافظات مكاتب فرعية تتبع المحافظ ويرأس كل منها مدير بدرجة مدير عام، ويصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض من المحافظ كما تنشأ مكاتب للنواحي تتبع مكاتب المحافظات وتكون درجة مدير مكتب الناحية درجة مدير إدارة.

2 تنص المادة (3) على أن "يعين لكل محافظة محافظ ويصدر بهذا التعيين قرار جمهوري بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء ويكون المحافظون تابعين مباشرة لرئيس مجلس الوزراء".

3 يعين مدير لكل ناحية ويصدر بتعيينه قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض من المحافظ المختص، ويكون بدرجة مدير عام.

4 انظر الماد (13) من هذا القانون.

5 البند خامسا من المادة السابقة.

6 انظر المادة (14) من هذا القانون.

7 مكتب شؤون المحافظات والنواحي.

8 المحافظات والمديريات.

9 نصت المادة (1) من هذا القانون على "تتسم الجمهورية العربية اليمنية إلى ألوية والألوية إلى قضوات والقضوات إلى نواحي، وتشكل كل منها وحدات الإدارة المحلية على ضوء القانون المنظم لذلك.

10 المادتان (10 و 11) من هذا القانون.

سنة 1985م بتنظيم جديد لإدارة الشأن المحلي، حيث اعتبر القانونان أنهما معاً يشكلان نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.¹

ووفقاً لأحكام القانون رقم (12) لسنة 1985 م تُشكل المجالس المحلية في الوحدات الإدارية المسماة بالمجالس المحلية للتطوير التعاوني بالانتخاب الحر المباشر من جانب المواطنين في الوحدة المحلية، في حين أنه وفقاً للقانون رقم 27 لسنة 1985 م تُشكل المجالس التنفيذية للوحدات الإدارية من موظفين عموميين بحكم مناصبهم.² ويمثل هذان المجلسان مجالس الوحدات المحلية على الرغم أن لكل منها طبيعته من حيث التشكيل والاختصاصات والرقابة، وهوما أربك الوضع باعتبار أن كلاً من المجلسين يمارس مهامه وفقاً للقانون المنشئ له باستقلال عن المجلس الآخر، الأمر الذي استلزم إيجاد آلية لتنسيق أعمال المجلسين وهي المسماة بمجالس التنسيق في كل وحدة إدارية.³

الفرع الثاني: نظام الإدارة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

نصت الفقرة الأولى من المادة (6) من دستور 1970 على أن "يمارس الشعب العامل كل السلطة السياسية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية"،⁴ ونصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أن "مجالس الشعب المنتخبة هي أساس سلطة الدولة وتخضع جميع أجهزة الدولة الأخرى للرقابة والمحاسبة أمام مجالس الشعب". وفيما يتعلق بآلية تشكيل مجالس الشعب المحلية نصت المادة (7) من هذا الدستور على أن "تشكل مجالس الشعب على أساس انتخابات حرة وعامة ومتساوية ومباشرة، وبطريقة الاقتراع السري في الدوائر الانتخابية بمقتضى قانون الانتخابات. ولكل مواطن بلغ سن الثامنة عشرة في يوم الانتخاب حق الانتخاب، ويجوز انتخاب أي مواطن لمجالس الشعب المحلية إذا كان قد بلغ سن الحادية والعشرين يوم الانتخاب."⁵

ومع أن النصوص السابقة تشير إلى مجالس شعبية منتخبة، غير أن إشارات وردت في نصوص أخرى تظهر شكل آخر لإدارة الشأن المحلي عن طريق ما وصفت تلك النصوص أجهزة الحكم المحلي.⁶ ويعني هذا أنه رغم تحديد الدستور في ذلك الحين لمجالس الشعب المحلية كوسيلة لإدارة الشأن المحلي، إلا أن شؤون الحكم في كل مستوياتها كانت تدار عبر

1 نصت المادة (70) من القانون رقم 27 لسنة 1985 على "يشكل هذا القانون مع قانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني رقم 12 لسنة 1985 وتعديلاته نظام الإدارة المحلية.

2 انظر المواد (4 و21 و22 و49 و50) من القانون.

3 انظر المواد (6 و24 و25 و52 و53) من القانون السابق.

4 المعدل سنة 1978.

5 الفقرة الثانية من المادة (7) من هذا الدستور.

6 نصت الفقرة الثالثة من المادة (8) من الدستور على أن "تخضع الأجهزة التنفيذية وأجهزة الحكم المحلي لتبعية مزدوجة في ممارسة اختصاصاتها في جهاز من هذه الأجهزة يخضع لسلطة الشعب في مستواه ويكون في نفس الوقت خاضعاً للجهاز الأعلى المسؤول عن توجيهه وتدريبه. حريف الـ شؤون الادارية والحكم المحلي.

الحزب الاشتراكي الذي بيده وحده صلاحية إدارة الدولة والمجتمع¹، وهو ما يظهر المبالغة والايهام بوجود صلاحيات حكم واسعة للمستويات المحلية المنتخبة تزر بها نصوص الدستور. وسنوضح اتجاهات التشريعات في الجنوب فيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي على النحو الآتي:

المرحلة الأولى: التوجه نحو تنظيم الادارة المحلية

صدر أول قانون وهو القانون رقم 12 لسنة 1968 لتنظيم الإدارة المحلية في جنوب الوطن²، تضمن التقسيم الإداري للدولة³، ونظام الادارة المحلية⁴، والأسس التي يقوم عليها ذلك النظام⁵. ومع أن المسمى هو قانون تنظيم الادارة المحلية، إلا أنه خلط بين نظام الادارة المحلية وما يسمى بالحكم المحلي حيث ورد في هذا القانون ما نصه " ... وتختص هذه الوزارة في نطاق السياسة العامة للدولة بما يأتي أ. وضع خطة لتنظيم الحكم المحلي وتطبيقه تدريجيا في أنحاء الجمهورية طبقا لظروف المحافظات والمديريات المعيشية والعمرانية وإمكانيات مواردها المالية."⁶

وفيما يتعلق بتشكيل مجلس المحافظة وفقا لأحكام هذا القانون⁷، فالمجلس يرأسه المحافظ ويتكون من عدد من الأعضاء بحكم وظائفهم يمثلون وزارات الأشغال والمواصلات والتربية والتعليم والمالية والداخلية والزراعة والشؤون الاجتماعية والعمل والصحة في المحافظة⁸، وعدد آخر من الأعضاء يختارون بطريق الانتخاب المباشر من أعضاء الجبهة القومية المحليين وباقي المواطنين في نطاق المحافظة وذلك لمدة سنة واحدة. ويحدد عدد هؤلاء الاعضاء بقرار من

1 نصت المادة (3) من الدستور على أن "الحزب الاشتراكي اليمني المتسلح بنظرية الاشتراكية العلمية هو القائد والموجه للمجتمع والدولة، وهو الذي يحدد الاقوام لتطور المجتمع وخط السياسة الداخلية والخارجية للدولة. كما يقود الحزب نضال الشعب ومنظماته الجماهيرية نحو الانتصار الى تام لاسراتيجية الثورة اليمنية واستكمال مهام مرحلة الثورة الوطنية الديمقراطية وصولا الى بناء الاشتراكية.

2 كان قد صدر القانون رقم 7 لسنة 1968 والذي نص في المادة (1) منه على أن "تنقل جميع الصلاحيات التي كانت مخولة للمجلس البلدي وسلطات الضواحي بمقتضى القانون البلدي رقم (102) لعام 1953 وقانون سلطة الضواحي رقم 149 لعام 1945 من قوانين عدن المطبقين في عدن المحافظة الاولى الى وزير الادارة المحلية وسيحق للوزير تفويض أي شخص ليثوم بأية مهام نيابة عنه فيما يتعلق بتلك الصلاحيات كما سيحق له أن يصدر جميع اللوائح والانظمة الضرورية لتنفيذ أحكام القانونين المذكورين.

3 نصت المادة (1) من هذا القانون على أن "يكون التقسيم للجمهورية على الوجه الآتي؛ تقسم الجمهورية الى محافظات، وتقسيم كل محافظة حسب مساحتها وعدد سكانها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية ومواردها المالية الى مديريات كما تقسم المديريات على أساس الظروف السابقة الى مراكز.

وتحدد المحافظات ونطاقها بقرار من رئيس الجمهورية، أما المديريات والمراكز فتحدد ويعين نطاقها بقرار من وزير الادارة المحلية بعد موافقة مجلس الوزراء.

4 نصت المادة (2) من هذا القانون على أن تتولى وزارة الادارة المحلية الاشراف على شؤون الادارة المحلية في جميع أنحاء الجمهورية وتهدف الى تنظيمها وتطبيقها تدريجيا بما يلائم ويناسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية في مختلف أنحاء البلاد، على أن تراعى في ذلك ربط المحافظات والمديريات والمراكز بالحكومة المركزية بما يحقق توثيق وحدة الادارة الحكومية بجميع أنحاء الجمهورية كدولة واحدة.

5 نصت المادة (3) من هذا القانون على "يكون لكل من المحافظة والمديرية الشخصية الاعتبارية ويمثل الاولى مجلس المحافظة ومقره عاصمة المحافظة، ويمثل الثانية مجلس المديرية ومقره عاصمة المديرية.

6 الفقرة أ من المادة (2) من هذا القانون.

7 نصت المادة (4) من هذا القانون على أن "يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه قرار من رئيس الجمهورية".

8 الفقرة أ من المادة (10) من هذا القانون.

وزير الادارة المحلية، مع مراعاة أن تكون الأغلبية في المجلس دائماً لهم.¹ وينطبق ذات القول فيما يتعلق بتشكيل مجالس المديرية حيث تكون لمأمور المديرية رئاسة المجلس،² ويتكون من فئتين من الأعضاء، الأولى أعضاء بحكم وظيفتهم،³ والثانية أعضاء يتم اختيارهم من بين أعضاء الجبهة القومية.⁴

المرحلة الثانية: التوجه نحو تطبيق نظام الحكم المحلي

بدأت هذه المرحلة بصدر القانون رقم 17 لسنة 1977 بشأن الحكم المحلي،⁵ الذي تضمنت مبادئه العامة النص على أن " تنشأ بموجب هذا القانون مجالس شعبية محلية في المحافظات والمديريات والمراكز.⁶ وأجاز هذا القانون لمجلس الرئاسة أن يقرر تنفيذ القانون في محافظة أو مديرية أو مركز واحد أو أكثر وبأي أسلوب يراه مناسبا وفقاً لتطور العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.⁷ وعرف هذا القانون مجالس الشعب المحلية بأنها الهيئات المحلية لسلطة الدولة في المحافظات والمديريات والمراكز، وتتولى قيادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي في مجال اختصاصها.⁸ وقد تم استحداث وزارة الحكم المحلي بموجب قرار مجلس الشعب رقم 12 لسنة 1981.

ورغم تبني القانون صراحة لنظام الحكم المحلي، إلا أن الحكم المحلي بالمعنى الفني لمصطلح الحكم الذي ميزنا سابقاً بينه وبين مصطلح الإدارة، لم يكن هو المقصود لتنظيم إدارة الشأن المحلي وإنما كان الغرض مجرد إيهاام الجماهير من خلال الانتقال من نظام الإدارة المحلية الى نظام الحكم المحلي بأن هناك تغييرات جذرية وصلاحيية واسعة. ويتضح هذا الغرض من خلال انعدام جانب الاستقلال لمجالس الشعب المحلية حيث قيدها القانون بالعمل "وفق مبادئ المركزية الديمقراطية والانطلاق في كل أعمالها من مصالح الدولة الكلية.⁹ كما ألزم هذه المجالس بقرارات الجبهة القومية بوصفها التنظيم السياسي الموحد إضافة الى القوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الشعب الأعلى ومجلس الرئاسة وقرارات مجلس الوزراء.¹⁰ وبهذه الرقابات المزدوجة أفقد القانون مجالس الشعب المحلية ركن الاستقلال الذي

1 الفقرة ب من المادة السابقة.

2 نصت المادة (6) من هذا القانون على أن " يكون لكل مديرية مأمور يصدر بتعيينه وعزله قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الادارة المحلية .

3 نصت الفقرة ب من المادة 18 على أن " أعضاء بحكم وظائفهم يمثلون المصالح الحكومية في دائرة المديرية وهم ممثلون وزارات التربية والتعليم والمالية والداخلية والاشغال والمواصلات والشؤون الاجتماعية والعمل والصحة في المديرية .

4 نصت الفقرة ج من المادة السابقة على أن " عدد من الاعضاء يختارون بطريق الانتخاب المباشر من أعضاء الجبهة القومية وباقي المواطنين في نطاق المديرية وذلك لمدة سنة واحدة، ويحدد عدد هؤلاء الاعضاء بقرار من وزير الادارة المحلية، ويراعى أن تكون الاغلبية دائماً في المجلس لهؤلاء الاعضاء، ويجوز للوزارات الاخرى غير الممثلة في المجلس لأن توفد ممثلين عنها يشتركون في جلساته دون أن يكون لهم صوت معدود في المداولات .

5 منشور في ملحق الجريدة الرسمية العدد رقم 22 الصادر في 16 جمادي الاخرة سنة 1397 الموافق 2 يونيو 1977 . وعدل هذا القانون بالقانون رقم 6 لسنة 1982 المنشور في مجلد القوانين لعام 1982 مطابع الهمداني للطباعة والنشر عدن . وتم تعديل هذا القانون أيضاً بالقانون رقم 10 لسنة 1983 .

6 المادة (2) من هذا القانون.

7 المادة (3) من هذا القانون.

8 المادة (4) من هذا القانون.

9 المادة (5) من هذا القانون.

10 المادة (6) من هذا القانون.

يعد أهم المقومات الأساسية للإدارة المحلية،¹ ناهيك عن الحكم المحلي الذي يقتضي قيام استقلال سياسي باعتبار أن الحكم المحلي من حيث الأصل أحد تطبيقات اللامركزية السياسية.

ومع ذلك فالخلط قائم بين تشبث القانون بالمركزية الديمقراطية كما ورد في تسميته لها، وبين محاولة تثبيت ركن الانتخاب لمجالس الشعب المحلية،² حيث نصت المادة (8) منه على أن تنتخب مجالس الشعب المحلية في انتخابات حرة وعامة ومتساوية ومباشرة وذلك من قبل المواطنين الذين لهم حق الانتخاب وتنظم الانتخابات بقانون.³

وإذا ما راجعنا مهام مجالس الشعب المحلية نجد أنها لا تخرج عن الخط المرسوم لها من جانب التنظيم السياسي الموحد المتمثل في الجبهة القومية.⁴ وتقتصر مهام هذه المجالس على الإشراف والرقابة على الأجهزة الإدارية التي تُعد أساساً فروعاً لأجهزة السلطة المركزية، وترفع مجالس الشعب المحلية المنتخبة أعمالها إلى الأجهزة المختصة في السلطة المركزية،⁵ التي تملك حق إجارتها أو تعديلها أو وقفها أو إلغائها.⁶

الفرع الثالث: تطبيق نظام الإدارة المحلية في اليمن الموحد (1990-2000)

مثل تاريخ 22 مايو 1990م مرحلة فاصلة في مسيرة الشعب اليمني ففي هذا التاريخ انتهى عهد التشطير وفي هذا التاريخ قامت وحدة اندماجية بين دولتي جنوب اليمن وشماله حيث قامت في هذا اليوم الجمهورية اليمنية على أنقاض الدولتين الشمالية والجنوبية المحكومتين بنظامين شموليين وبقيام هذه الدولة بنفس اليمنيين الصعداء،⁷

1 نصت المادة (10) من هذا القانون على أن "يمارس التنظيم السياسي الموحد الجبهة القومية التوجيه والرقابة السياسية على كافة مجالس الشعب المحلية ويتأكد من قيامها بأداء واجباتها وفقاً لبرنامج الثورة الوطنية الديمقراطية وقرارات اللجنة المركزية والكتب السياسي. ونصت المادة (11) من هذا القانون على أن "يكون لمجلس الشعب الأعلى ومجلس الرئاسة الإشراف والرقابة على مجالس الشعب المحلية من حيث التزامها بال دستور والقوانين ويجوز لهما إلغاء قرارات هذه المجالس وحلها في الحالات القصوى التي تستدعي ذلك. كما نصت المادة (12) من هذا القانون على أن يمارس مجلس الوزراء سلطة التوجيه والإشراف والرقابة على المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية ويتولى تنسيق أعمالها ويقوم بتأمين المحافظة على المصالح العامة للدولة في عمل المكاتب التنفيذية لمجالس الشعب المحلية.

2 تنص المادة (3) من القانون رقم 18 لسنة 1977 بشأن انتخابات مجلس الشعب المحلية على أن "تشكل مجالس الشعب المحلية على أساس انتخابات حرة وعامة ومتساوية ومباشرة وبطريقة الاقتراع السري. وتنص المادة (4) من القانون السابق على أن "مدة مجالس الشعب المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز عامان ونصف تبدأ من يوم إعلان نتيجة الانتخابات.

3 صدر القانون رقم 18 لسنة 1977 بشأن تنظيم انتخابات مجالس الشعب المحلية، وعدل هذا القانون بالقانون رقم 9 لسنة 1983.

4 نصت المادة (14) من هذا القانون على أن تقوم مجالس الشعب المحلية في إطار مهامها وحقوقها بإنجاز المهام السياسية والاقتصادية والثقافية التي تقع في دائرة اختصاصها وذلك على أساس قرارات التنظيم السياسي الموحد الجبهة القومية والدستور والقوانين والقرارات الصادرة عن مجلس الشعب الأعلى ومجلسي الرئاسة والوزراء ...

5 تملك السلطة المركزية صلاحية إبقاء المجالس المحلية المنتخبة بعد انتهاء مدتها المحددة في القانون المنظم لانتخاباتها فقد صدر القانون رقم 3 لسنة 1980 حيث تضمنت المادة (1) منه مدة فترة مجالس الشعب المحلية لمدة سنة، وهو ما يعني أن الانتخاب مجرد جانب شكلي في ظل نظام حكم قائم على وحادية الحزب الحاكم.

6 يراجع المواد (14 و64 و65 و67).

7 نصت المادة (26) من دستور سنة 1990 على أن "لكل مواطن حق الاسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكفل الدولة حرية التعبير والاعراب عن الرأي بالقول والكتابة والتصوير في حدود القانون.

واستبشروا بمستقل ينهي معاناتهم في ظل النظامين الشموليين القمعيين لينعموا بالحرية في ظل الدولة الوليدة القائمة على مبادئ الديمقراطية،¹ تكفل حقهم في المشاركة السياسية واختيار ممثليهم في سلطات الدولة بمختلف مستوياتها،² ومنها المستوى المحلي.³ ولم يختلف القانون الصادر في ظل دولة الوحدة فيما يتعلق بتنظيم إدارة الشأن المحلي من حيث الشكل، فقد حمل اسم "قانون الإدارة المحلية" برقم (52) لسنة 1991م واختلف من حيث المضمون في تنظيمه للشأن المحلي.

وهذا القانون مثله مثل غيره من القوانين السابقة على عام 1990م لم يكتب له البقاء طويلاً وتم إلغاؤه قبل إكمال عقده الأول واستبداله في سنة 2000م بقانون "السلطة المحلية" الذي لا يزال نافذاً حتى الآن. وظهر توجه لإلغاء هذا القانون أيضاً قبل أن يكمل عقده الأول واستبداله بقانون يسمى "الحكم المحلي"، وكما سوضح ذلك تفصيلاً في الفصل الثاني من هذا البحث.

وبعد هذه المقدمة الموجزة عن التنظيم الجديد للشأن المحلي في ظل دولة اليمن الموحد، نتناول بشيء من التفصيل مضمون هذا التنظيم في ظل قانون الإدارة المحلية رقم (52) وكذلك في ظل قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م.

أولاً: تنظيم الإدارة المحلية في ظل القانون رقم (52) لسنة 1991م

صدر القانون رقم (52) لسنة 1991م لتنظيم إدارة الشأن المحلي استناداً إلى دستور الجمهورية اليمنية الذي تم الاستفتاء عليه شعبياً سنة 1991م والذي خص الفصل الرابع منه لأجهزة السلطة المحلية، ونص على أن تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية يعين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها. كما ينظم القانون توزيع الاختصاصات لرؤساء الوحدات الإدارية ورؤساء المصالح فيها حيث تعتبر الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة.⁴ ونص القانون كذلك على أن يكون للوحدات الإدارية مجالس

1 كفل الدستور للمواطنين انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية ومجلس النواب وانتخاب رئيس الدولة وبشكل مباشر ينظر المواد (62 و107 و144) من الدستور المعدل سنة 1994.

2 تنص المادة (5) من الدستور المعدل سنة 1994 على أن "يقوم النظام السياسي في الجمهورية اليمنية على التعددية الحزبية بهدف تداول السلطة سلمياً".

3 نصت المادة (3) من هذا القانون على أن "تتمتع كل وحدة من الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات وفقاً للدستور بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب ومجلس تنفيذي يمارس كل منها اختصاصاته في إطار من التنسيق والتكامل بينهما وذلك تنفيذاً لخط القوانين والقرارات الصادرة من مجلس الرئاسة والوزراء والأجهزة المركزية المختصة وكذا إعداد الميزانية والحساب الخ. الخ. خط التنهية الاقتصادية والاجتماعية وفقاً لأحكام هذا القانون".

4 المادة (117) من الدستور ونصت المادة (146) من هذا الدستور بعد تعديله سنة 1994م على أن: "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهامها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام

محلية منتخبة، يحدد القانون ما يمنح لها من مهام وصلاحيات وحقوق وواجبات. كما بين القانون طريقة انتخابها ونظام عملها ومواردها المالية ودورها في إعداد وتنفيذ خطة التنمية،¹ وكذلك نص على أن يحدد القانون الرقابة على أعمال المجالس المحلية.²

ومع أن الدستور قد بالغ في تناوله للشأن المحلي حيث جاء الفصل الرابع منه حاملاً تسمية أجهزة السلطة المحلية وبالتالي يكون قد خرج بهذا الوصف أو التسمية بالشأن المحلي من النطاق الإداري إلى ما هو أعلى من ذلك. وقد أوضحنا سابقاً أن الإدارة المحلية تنصرف إلى جزء من الجانب الإداري لوظيفة السلطة التنفيذية، في حين أن الدستور قد قسم سلطة الدولة إلى عامة ومحلية. وهذا التقسيم لا يوجد إلا في الدول الفيدرالية، أما في ظل الدولة البسيطة الموحدة فسلطة الدولة واحدة موحدة، ونعتقد أن التسمية الواردة في الفصل الرابع من الدستور لم تكن مقصودة بمعناها الفني أو الحرفي وأنها قد جاءت من باب التغيير في المصطلحات التي استخدمتها الدساتير الشطرية أو من باب النشوة والتفاعل بذلك الحدث الكبير المتمثل في إعادة تحقيق وحدة شطري اليمن.

وما يؤكد ما سبق أن القانون الصادر سنة 1991م برقم (52) حمل تسمية الإدارة المحلية، وهي التسمية الصحيحة ولم يتقيد بالتسمية الواردة في الفصل الرابع من الدستور وهو ما يعني أن المقصود تنظيم الشأن المحلي في الجوانب الإدارية فحسب. وبهذا تجنب المشرع القانوني الخلط بين الإدارة المحلية وغيرها من المصطلحات، وعموماً فإن هذا القانون في تبنيه لنظام الإدارة المحلية قد مثل امتداداً للقوانين السابقة الصادرة في شمال اليمن وجنوبه التي أتت بمسمى قوانين الإدارة المحلية حتى وإن كان هذا الامتداد من الناحية الشكلية؛ إلا أنه يمكن أن يبنى عليه في أن التشريعات اليمنية قد كرسّت منذ عقود نظام الإدارة المحلية، وأنه بالإمكان تلافي أي نقص أو قصور في القوانين السابقة كشف عنها الواقع التطبيقي لهذه القوانين، وصدور القوانين بمسمى قانون الإدارة المحلية هو مسلك إيجابي للمشرع اليمني جنبه كما ذكرنا سابقاً ذلك الخلط بين المصطلحات الذي وقع فيه كثير من كتاب الإدارة المحلية والإدارة العامة، وكذلك بعض التشريعات كما هو حال التشريع المصري في سبعينات القرن الماضي.³

ومن الناحية الموضوعية، فإن هذا القانون قد تضمن الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية وذلك بنصه على أن "تتمتع الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والمديرية وفقاً للدستور بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب".⁴ ويؤكد النص السابق على تمتع المجالس المحلية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الذي لا يتأتى

عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية".

1 المادة (118) من هذا الدستور ونصت المادة (147) من هذا الدستور بعد تعديله سنة 1994م على أن: "تعتبر كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة، ويكون المحافظون محاسبين ومسئولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات، ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية".

2 المادة (119) من الدستور، وذات الحكم ورد النص عليه في المادة 145 بعد تعديله سنة 1994.

3 انظر أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، ص 121.

4 المادة (3) من هذا القانون

إلا بانتخاب المجالس المحلية من جانب السكان في المديریات كما نص هذا القانون على أن: "وعلى وزارة الإدارة المحلية وأجهزة السلطة المحلية في المحافظات العمل مبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التطبيق من خلال تطبيق اللامركزية المالية والإدارية على كافة المستويات وفي مختلف أوجه نشاطه.¹

ويتضمن النص السابق التأكيد على المصالح المحلية المتجسدة في لا مركزية التطبيق وكذلك الوصاية الإدارية وهما أساسان مهمان من الأسس التي تقوم عليها الإدارة المحلية. والأهم من كل ذلك أن أعضاء المجلس المحلي على مستوى المحافظة والمديرية ينتخبون بالاقتراع السري من جانب السكان المحليين في المستوى المحلي،² وإن كان رئيس المجلس والأمين العام يتم انتخابهم في أول اجتماع من جانب الأعضاء المنتخبين.³ وحدد هذا القانون مدة ولاية المجالس المحلية المنتخبة بثلاث سنوات،⁴ ومن ثم يمكن القول أن قانون الإدارة المحلية رقم (52) لسنة 1991م يعد تطوراً مهماً في مجال تنظيم الشأن المحلي؛ كونه قد أخذ مبدأ انتخاب أعضاء المجالس المحلية، وهذا الانتخاب يحقق للأعضاء المنتخبين والمجالس المحلية الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية في الحدود التي قررها القانون الذي اعتبر المجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة،⁵ فرض عليها رقابة من جانب السلطة المركزية.⁶

1 المادة (6) من هذا القانون

2 تنص المادة (51) من قانون الإدارة المحلية على أن "يتألف المجلس المحلي لكل وحدة إدارية من أعضاء ينتخبون انتخاباً حراً وعماماً ومباشراً ومتساوياً من قبل المواطنين المتمتعين بالحقوق الانتخابية، وفقاً لأحكام قانون الانتخابات العامة. ويحدد الحد الأدنى لعدد المجلس المحلي على مستوى المديرية بواحد وعشرين عضواً والحد الأقصى بواحد وأربعين عضواً. كما يحدد الحد الأدنى لعدد المجلس المحلي على مستوى المحافظة بواحد وثلاثين عضواً والحد الأقصى بواحد وخمسين عضواً. ولهذا الغرض تقسم كل محافظة إلى دوائر انتخابية كما تقسم كل مديرية إلى دوائر انتخابية أخرى ويتم هذا التقسيم بقرار جمهوري بناءً على اقتراح من اللجنة العليا للانتخابات وبحيث ينتخب عن كل دائرة عضو في المجلس المحلي وذلك لمدة دورة المجلس المحددة في هذا القانون.

3 تنص المادة (66) من هذا القانون على أن "ينتخب المجلس المحلي لوحدات المحافظة /المديرية من بين أعضائه في أول اجتماع له رئيساً للمجلس المحلي ونائباً ومقرراً وعضوين آخرين غير متفرغين لمدة دورة المجلس المنصوص عليها في المادة (53) وهؤلاء يؤلفون المكتب التنفيذي للمجلس المحلي للوحدة."

4 تنص المادة (53) من القانون على أن "مدة المجالس المحلية ثلاث سنوات شمسية تبدأ من أول اجتماع لها ويدعو رئيس مجلس الرئاستة إلى انتخاب مجالس محلية جديدة قبل انتهاء مدة المجالس المحلية المنتخبة بستون يوماً على الأقل ويجوز بقرار يصدره رئيس مجلس الرئاسة بناءً على عرض الوزير وموافقة مجلس الوزراء تمديد الفترة الزمنية للدورة الانتخابية للمجالس المحلية مدة ستون يوماً بعد انتهاء مدة المجالس المحلية.

5 تنص المادة (50) من هذا القانون على أن "المجالس المحلية المنتخبة للوحدات الإدارية في الجمهورية هي جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة وهي التي تقر في نطاق وحدود وحداتها خطط وبرامج التطوير والتنمية المحلية والموازنات السنوية والحسابات الختامية لوحداتها وكل ذلك في إطار القوانين والسياسات العامة للدولة وأهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتُمارس الإشراف والرقابة والتوجيه على أعمال الهيئات التنفيذية للسلطة المحلية على الوجه المبين في هذا القانون.

6 تنص المادة (5) من هذا القانون على أن "يتولى مجلس الوزراء سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لأعمال الوحدات الإدارية وذلك بما يحقق المحافظة على المصالح العامة للدولة ويكفل التنسيق والترابط في عمل أجهزتها التنفيذية والتكامل بين عمل الأجهزة المركزية والمحلية للدولة.

وتتولى وزارة الإدارة المحلية الإشراف والرقابة والتوجيه للوحدات الإدارية والمجالس المحلية بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة وخطط التنمية وكذا القيام بالمهام والواجبات المناطة بها وفقاً للقوانين والقرارات والأنظمة النافذة.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون سنة 1991 م مثل مكسباً مهماً فيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي، وهو ما كان ليتحقق لولا ذلك التوازن الذي كان قائماً وقت صدور هذا القانون بين شريكي السلطة الحزب الاشتراكي اليمني والمؤتمر الشعبي العام. وبعد أن انهارت هذه الشراكة في حرب سنة 1994م استولى حزب المؤتمر الشعبي العام على السلطة وأصبح متفرداً بها، ولذلك تم في سنة 2000م التراجع عمّا حققه قانون سنة 1991م من مكاسب لصالح إدارة الشأن المحلي فأصبح المحافظ المعين بحكم منصبه هو من يرأس المجلس المحلي المنتخب.¹

ثانياً: الانتقال من نظام الإدارة المحلية إلى نظام السلطة المحلية

1- الانتقال من الصواب إلى نقيضه

بصدور القانون رقم (4) لسنة 2000م تم إلغاء قانون 1991م قبل أن يكمل عقده الأول ليحل محله قانون السلطة المحلية الذي صدر منسجماً مع التسمية الواردة في الفرع الثالث من الدستور النافذ والمعدل سنة 2001م.² وهذه التسمية لم تكن صائبة مطلقاً سواء الواردة في الدستور أم في القانون باعتبار أن تسمية السلطة المحلية تثير الكثير من اللبس. فالصلاحيات والاختصاصات الممنوحة بموجب القانون والمنصوص عليها أيضاً في الدستور هي اختصاصات إدارية،³ وهي جزء كما ذكرنا سابقاً من اختصاصات السلطة التنفيذية الإدارية. ومن ثم فالاختصاصات ممنوحة لوحدات إدارية محلية وليس لسلطات محلية، إذ أنه لا يوجد شيء اسمه سلطة محلية وسلطة مركزية، إلا في الدول الفيدرالية حيث أن مصطلح سلطة ينصرف إلى سلطة الدولة بمعناها الواسع الذي يشمل جوانب أوسع من الجوانب الإدارية.

ونعتقد أن المشرع اليمني قد أصاب في تسمية قانون 1991م بقانون الإدارة المحلية وهذه التسمية جنبت المشرع كما ذكرنا سابقاً اللبس والخلط بين المصطلحات التي لا تدل دلالة واضحة على موضوع ومعنى الإدارة المحلية بشكل دقيق. وفي المقابل، لم يوفق المشرع اليمني في اختيار تسمية القانون الجديد رقم 4 لسنة 2000 (قانون السلطة المحلية) إذ الواضح من خلال التسمية أنها جاءت مفردة في حين أن المستويات المحلية متعددة. ولو افترضنا صوابية هذه التسمية لكان الأصل أن تكون السلطات المحلية وليس السلطة المحلية كون المستويات المحلية متعددة كما أسلفنا. ونعتقد أنه لا يصح أن يطلق مصطلح السلطة مفردة إلا على سلطة الدولة التي من خصائصها أنها سلطة عليا

1 عكس ما كان عليه الحال في قانون الادارة المحلية الملغي حيث نصت المادة (17) منه على أن " يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يصدر بتعيينه قرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء وذلك بناءً على ترشيح وعرض رئيس الوزراء بالتشاور مع وزير الإدارة المحلية، ويُقسم المحافظ أمام رئيس مجلس الرئاسة قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمينية الدستورية.

2 ذات التسمية في الصيغة الأولى للدستور والصيغة المعدلة لسنة 1994م مع اختلاف الناحية الشكلية في تقسيم الفصول والفرع.

3 يؤكد ذلك أن الدستور نص على تقسيم أراضي الجمهورية الى وحدات إدارية وليس الى سلطات محلية حيث ورد في المادة (145) تُقسّم أراضي الجمهورية اليمينية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها من الدستور ما نصه " التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

عامة واحدة موحدة غير قابلة للتجزئة¹، وذلك بعكس مصطلح الإدارة والذي يصح إطلاقه وا استخدامه في أي مستوى من مستويات الإدارة العامة للدولة بما فيها المستويات المحلية في الوحدات الإدارية.

2. تعارض النصوص القانونية مع التكوينات القائمة

إذا ما سلمنا جدلاً بصوابية تسمية القانون بقانون السلطة المحلية فإن هذا التسمية وعلى مدى ما يقرب من عقدين من الزمن لم نجد في الواقع التطبيقي ما ينسجم معها، فالوزارة لا تزال مسمى وزارة الإدارة المحلية، وكان الأصل أن تكون تسميتها وفقاً لتسمية القانون بوزارة السلطة المحلية. كذلك الحال بالنسبة للمستويات المحلية، لا تزال تسميتها أو تسمية الهيئات القائمة عليها بالمجالس المحلية²، وكان الأصل أن تسمى وفقاً لتسمية القانون بمجالس السلطة المحلية. وهذا التناقض يجعل القانون في جانبه النظري في اتجاه وما هو قائم على أرض الواقع في اتجاه آخر، وهو ما يمثل خللاً كبيراً في التشريع والواقع لن ينتج عنه تطبيق سليم لنظام الإدارة المحلية المتعثر في بلادنا منذ عقود طويلة.

ومع أن الدستور قد نص على أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً⁴ فإن القانون مع ذلك نص على أن "يرأس المجلس المحلي في المحافظة محافظ المحافظة بحكم منصبه⁵، والمجلس المحلي للمديرية يرأسه مدير المديرية بحكم منصبه⁶، ويعتبر اسناد منصب رئيس المجلس المحلي في المديرية والمحافظة إلى موظف معين يخالف النص الدستوري من تشكيل المجالس المحلية في مختلف مستوياتها بالانتخاب الحر المباشر.

الفرع الرابع: التوجه نحو تطوير نظام السلطة المحلية

الأصل عندما يتم تحديث أو تطوير قانون ينظم أي شأن من شؤون الدولة أو حتى إلغائه واستبداله بقانون آخر، أن يكون هذا التحديث أو التعديل أو حتى التبدل قائماً على أسس موضوعية بحيث يتم في التعديل أو التحديث تلافي

1 انظر ثروت بدوي ص. 32؛ إحسان حميد المرفجي وآخرين ص 41-42؛ أنور رسلان ص 46؛ عبدالغني بسيوني عبدالله ص 24.

2 نصت المادة (3/2/2) من قانون السلطة المحلية على أن "يقصد بالألفاظ والعبارات الواردة في هذه المادة المعاني المبينة إزاء كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر، الوزير ووزير الإدارة المحلية، السوزارة وزارة الإدارة المحلية.

3 تنص المادة (16/أ) على أن يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديرية للمجلس بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن (15) عضواً بما فيهم رئيس المجلس. كما تنص المادة (59) من قانون السلطة المحلية على أن "يتكون المجلس المحلي للمديرية علاوة عن رئيسه المعين بمقتضى أحكام هذا القانون وفقاً للمستويات الأربعة التالية -

4 تنص المادة (146) من الدستور النافذ على أن "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

5 تنص المادة (39) من قانون السلطة المحلية على أن "المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه، وهو المسؤول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية.

6 تنص المادة (82) من قانون السلطة المحلية على أن "مدير عام المديرية هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه وهو المسؤول التنفيذي الأول فيها.

كافة أوجه القصور في القانون السابق. غير أن ما حدث هو العكس، حيث جاء القانون الجديد زاخراً بمظاهر القصور والاختلالات وكل ذلك دفع السلطة إلى العمل منذ العام الأول لصدور القانون على إصدار تعديلات متتالية لملاقاة القصور الذي شاب قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000. وقد كانت التعديلات المتكررة لهذا القانون ومنذ العام الاول لصدوره واحدة من أحجيات السلطة المعلنة عن تطوير نظام السلطة المحلية، إضافة إلى تشكيل اللجان الرئيسية والفنية المعنية بمهمة التطوير لنظام السلطة المحلية. ومن ذلك أيضاً، إنشاء مركز تدريب قيادات السلطة المحلية لينتهي المطاف بالجهود المعلنة إلى سلة المهملات والاستعاضة عن كل ذلك بنزوة آنية للحاكم،¹ وليبدأ العمل من جديد لتكريس هذه النزوة كاستراتيجية وطنية ليس للامركزية الإدارية وتطوير السلطة المحلية وإنما كاستراتيجية وطنية للحكم المحلي. وبعد هذا الإيجاز سنتناول كل ما سبق بشيء من التفصيل وعلى النحو الآتي:

أولاً: التعديل الاول للقانون رقم (4/ لعام 2000)

بعد أقل من عشرة أشهر صدر القانون رقم (2000/71) معدلاً بعض أحكام قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م. وقد تضمن التعديل إضافة مسألة جوهرية أغفلها القانون تتعلق بتشكيل وانتخابات المجالس المحلية والجهة المشرفة على الانتخابات.² وبعد أقل من عامين، صدر القانون رقم (2002/25) بتعديل بعض أحكام قانون السلطة المحلية رقم (2000/4) متضمناً إلغاء قانون التعديل الأول رقم (2000/71) وأي نص يتعارض مع أحكامه،³ ومحددًا مسائل جوهرية كان الأصل أن ترد في القانون المعدل الذي صدر بعد ما يقارب عقد من الزمان من بدء تطبيق قانون الإدارة المحلية. والأصل أن يكون قانون السلطة المحلية متلافياً لكل العيوب وأوجه القصور في قانون الإدارة المحلية الملغي. وتتمثل المسائل الجوهرية التي تضمنها قانون التعديل الثاني لسنة 2002م في تحديد مدة المجالس المحلية،⁴ وتقسيم الدوائر الانتخابية المحلية والجهة المختصة بذلك،⁵ وحالة حلول الانتخابات المحلية متزامنة مع الانتخابات

1 أعلنت أثناء ورشة عمل في مدينة المكلا سنة 2007 تتعلق بإنهاء أعماله المتعلقة بالاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي.

2 نصت المادة (1) من قانون التعديل على أن " تضاف مادة انتقالية برقم (153) مكرر إلى أحكام الباب التاسع من القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية ونصها كما يلي:

مادة (153) مكرر) استثناءً من أحكام المادتين (16 و59) ومراعاة لحكم المادة (153) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م تتشكل المجالس المحلية للمديريات والمحافظات كمرحلة أولى مدتها سنتان طبقاً للاتي:

أ- تتخذ المراكز الانتخابية أساساً لانتخاب المجالس المحلية للمديريات والمحافظات.

ب- تخول اللجنة العليا للانتخابات والسلطات والصلاحيات اللازمة لتطبيق أحكام هذه المادة وتحقيق أغراضها.

3 نصت المادة (3) من هذا القانون على أن " يلغى القانون رقم (71) لسنة 2000م بشأن تعديل القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية، كما يلغى أي نص يتعارض مع أحكام هذا القانون.

4 نصت المادة (13) المعدلة على أن " تتحدد مدة المجالس المحلية بثلاث سنوات شمسية تبدأ من أول اجتماع تعقده، ويدعو رئيس الجمهورية الناخبين إلى انتخابات مجالس محلية جديدة قبل انتهاء مدة المجالس المحلية بستين يوماً على الأقل، فإذا تعذر ذلك لظروف القاهرة ظلت المجالس المحلية قائمة تباشر نشاطها حتى تزول هذه الظروف ويتم انتخاب المجالس المحلية الجديدة.

5 نصت (60) المعدلة على أن " تقوم اللجنة العليا للانتخابات في ضوء أحكام المادة السابقة بتقسيم المديرية إلى دوائر انتخابية محلية، بحيث تمثل كل دائرة منها بعضو واحد أو أكثر في المجلس المحلي للمديرية.

البرلمانية أو الرئاسية،¹ إضافة إلى مد مدة المجالس المحلية القائمة لثلاث سنوات.²

وحيثما انصرف التوجه نحو تجاوز الخلل التشريعي الواضح وإزالة المخالفة الدستورية المتمثلة في رئاسة محافظ المحافظة المعين للمجلس المحلي المنتخب، تم الطلب إلى مجلس النواب بالعمل على تعديل المادة (38) من هذا القانون لكنه وقع في خطأ أكبر من السابق، وفي مخالفة دستورية أسوأ من المخالفة السابقة حيث نصت المادة (38) المعدلة بالقانون رقم (18) لسنة 2008م على أن: "أ- يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة ومجالس مديريات المحافظة ممن تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في الفقرة (ج) من هذه المادة، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه ويباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية...".

وبهذا التعديل، أفقد المشرع النص أهم صفاته وهي الوضوح والدلالة المحددة على معنى واحد بحيث أن المفهوم من هذا النص أن اسناد منصب رئاسة المجلس المحلي يتم بموجب قرار جمهوري في آخر النص، بينما المطلاع على أوله يدرك أن آلية الاسناد للمنصب هي الانتخاب من جانب هيئة ناخبة حددها النص بالمجلس المحلي للمحافظة والمجالس المحلية للمديريات. والأصل إما أن يكون اسناد المنصب عن طريق هيئة الناخبين أو عن طريق قرار جمهوري يصدره رئيس الدولة، لكن الأمر المحير أن يصبح شاغل المنصب منتخب من هيئة ناخبة، ومعين من رئيس الدولة في ذات الوقت، وهو ما لا يليق في صياغة النصوص القانونية. ولولا أن النص قبل التعديل يعتبر أيضاً مخالف للنص الدستوري المتعلق بشغل منصب رئيس المجلس المحلي عن طريق الانتخاب لكان أفضل من النص المعدل، ذلك أن النص المعدل إضافة إلى مخالفته للدستور خالف أيضاً العقل والمنطق.³

وتضمن قانون التعديل الثالث لقانون السلطة المحلية برقم (18/2008م) إضافة إلى تحديد آلية انتخاب المحافظ تعديل عدد من مواد القانون منها ما يتعلق بمدة ولاية المحافظ،⁴ وشروط الترشح لهذا المنصب،⁵ والجهة المشرفة على

1 نصت المادة (154) المعدلة على أن "استثناءً من أحكام المادة (13) من هذا القانون .. إذا كان موعد انتخاب المجالس المحلية في سنة تجرى فيها انتخابات نيابية أو رئاسية أو استفتاء عام، فيجرى انتخاب المجالس المحلية بالتلازم مع أي منها سواء كان موعد انتخاب المجالس المحلية متقدماً عليها أو لاحقاً لها.

2 نصت المادة (2) من قانون التعديل على "تضاف مادة إلى القانون رقم (4) لسنة 2000م برقم (171 مكرر) تنص كما يلي: تمتد فترة المجالس المحلية القائمة وقت صدور هذا القانون بثلاث سنوات تبدأ من تاريخ انتهاء فترة المجالس القائمة.

3 لمزيد من التفصيل: "تجربة السلطة المحلية في اليمن"، سلسلة دراسات سياسية، العدد 2 يناير 2011 ص 30-47.

4 نصت الفقرة ب المعدلة من المادة السابقة على أن "تكون فترة ولاية المحافظ أربع سنوات تبدأ من تاريخ أدائه اليمين الدستورية ويجوز له ترشيح نفسه وإعادة انتخابه بذات الطريقة لولاية تالية فقط في ذات المحافظة.

5 نصت الفقرة ج المعدلة من المادة السابقة على أن "لكل مواطن يمني في الجمهورية حق ترشيح نفسه للانتخابات لمنصب المحافظ في أي محافظة متى توافرت فيه الشروط التالية: أن لا يقل عمره عن (40) سنة، وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي على الأقل أو ما يعادله، وأن يكون لديه خبرة عملية لاحقة للمؤهل الجامعي لا تقل عن عشر سنوات، وأن يكون مستقيم الخلق والسلوك ومؤيداً للشعائر الإسلامية وألا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في جريمة مخلة بالأمانة أو الشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، وأن لا يكون قد فصل من الوظيفة العامة بقرار تاديب، وأن يكون مقيماً في المحافظة عادة أو بها مقر عمله الرئيسي أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيه.

انتخاب محافظي المحافظات،¹ وما يتعلق باستقالة المحافظ وإقالته من منصبه،² وحالة تعذر انتخاب محافظ المحافظة،³ وحق أعضاء المجلس المحلي بالمحافظة سحب الثقة من المحافظ،⁴ وكذلك الحال بالنسبة لحق أعضاء المجلس المحلي بالمديرية فيما يتعلق بسحب الثقة من مدير المديرية.⁵

ومع أن التوجه المعلن هو تطوير نظام السلطة المحلية من خلال القوانين الصادرة بتعديل أحكامه، فإن الملاحظ على القوانين المعدلة أنها ناقضت قانون السلطة المحلية وناقض بعضها بعضاً. كما أن التعديل الثالث خالف الدستور الذي ميز بين الوحدات الإدارية ومكاتبها التنفيذية،⁶ وبين المجالس المحلية،⁷ إضافة إلى إسناد رئاسة المجلس إلى محافظ

1 نصت الفقرة المعدلة من المادة السابقة على أن "تباشر الوزارة فور صدور هذا القانون الإجراءات النظامية لانتخاب المحافظين طبقاً لأحكام هذا القانون وتتولى الوزارة الإدارة والإشراف على عملية الانتخاب وتضع الضوابط المنفذة لذلك.

2 نصت الفقرة المعدلة على أن "يجوز للمحافظ أن يقدم استقالته من منصبه مسببة إلى رئيس الجمهورية، ويجوز لرئيس الجمهورية إقالته من منصبه وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة، ويصدر بقبول الاستقالة أو الإقالة قرار جمهوري وعلى الوزير في كلتا الحالتين مباشرة إجراءات انتخاب محافظ آخر.

3 نصت الفقرة ك المعدلة على أن "إذا تعذر انتخاب المحافظ وفقاً للشروط والإجراءات الواردة في الفقرات السابقة يتم تعيين محافظ بقرار جمهوري بناءً على ترشيح من الوزير وبعد موافقة مجلس الوزراء وتباشر الوزارة انتخاب محافظ آخر لبقية المدة فور زوال أسباب التعذر.

4 نصت المادة (118) من قانون التعديل على أن "يحق لأغلبية أعضاء المجلس المحلي للمحافظة المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى الوزير كتابة بطلب دعوة أعضاء المجلس المحلي للمحافظة ومجالس المديريات للانقضاء في اجتماع استثنائي للنظر في أمر سحب الثقة من المحافظ وعلى الوزير في هذه الحالة دعوتهم للاجتماع برئاسته أو من ينوبه خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب، ولا يعتبر انقضاء هذا الاجتماع صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس المحلي للمحافظة والمديريات المستمرة عضويتهم ويشترط في بداية الاجتماع موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على قبول النظر في الطلب ولا يصدر الاجتماع قراره بسحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك الاستماع إلى أقوال المحافظ وتحقيق دفاعه ثم يعقب ذلك طرح الموضوع للاقتراع السري فإذا قرراً أغلبية الحاضرين سحب الثقة أعتبر المحافظ موقوفاً عن مزاولته نشاطه بقوة القانون، ويصدر في هذه الحالة قرار جمهوري بإعفائه من منصبه، وعلى الوزير مباشرة الإجراءات النظامية لانتخاب محافظ آخر.

5 نصت المادة (119) من قانون التعديل على أن "يحق لثلث أعضاء المجلس المحلي للمديرية المستمرة عضويتهم أن يتقدموا إلى المحافظ كتابة بطلب دعوة المجلس المحلي للمديرية للانقضاء في اجتماع استثنائي للنظر في أمر سحب الثقة من مدير عام المديرية وعلى المحافظ في هذه الحالة دعوة المجلس المحلي للمديرية المعنية للانقضاء برئاسته خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب ولا يعتبر انقضاء هذه الجلسة صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم، ويشترط في بداية الجلسة موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين على قبول النظر في الطلب ولا يصدر المجلس قراره بسحب الثقة إلا بعد مناقشة الطلب والاستماع إلى أقوال مدير عام المديرية وتحقيق دفاعه ثم يعقب ذلك طرح الموضوع للاقتراع السري فإذا قرر المجلس بثلثي أعضائه سحب الثقة أعتبر مدير عام المديرية موقوفاً عن مزاولته نشاطه بقوة القانون وعلى المحافظ رفع الموضوع إلى الوزير لمباشرة الإجراءات النظامية لتعيين مدير عام آخر.

6 نصت المادة (154) من الدستور النافذ على أن "تُقسَّم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية، يبين القانون عددها وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب أو اختيار وتعيين رؤسائها، ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها".

7 نصت المادة (146) من الدستور النافذ على أن "تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون لها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية، كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقاً للقانون، ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية ونظام عملها ومواردها المالية وحقوق وواجبات أعضائها ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

المحافظة المنتخب لمنصب المحافظ والمعين في ذات الوقت، وبالتالي قضى من خلال نصوصه تلك وغيرها على كل فرص تطوير نظام الإدارة المحلية كآلية فعالة وحقيقية لإدارة الشأن المحلي.

ثانياً: إنشاء اللجان الوزارية والفنية المتخصصة

صدر القرار الجمهوري رقم (264) لسنة 2003م بإنشاء؛ وتشكيل لجنة وزارية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها، وقد نصت المادة (1) من هذا القرار على تسمية اللجنة الوزارية وتشكيلها¹، في حين نصت المادة (2) على أهداف اللجنة². وحددت المادة (3) من القرار تنظيم اللجنة الوزارية لأعمالها³، فيما تناولت المادة (4) إنشاء لجنة فنية بوزارة الادرة المحلية وحددت الجهة المخولة بإنشاء هذه اللجنة وتحديد مهامها واختصاصاتها⁴.

وتطبيقاً للقرار الجمهوري بإنشاء اللجنة الوزارية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (112) لسنة 2004 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها. وقد حدد هذا القرار تشكيل اللجنة⁵، وهدف إنشائها⁶، ومهامها⁷، وعلاقتها بشركاء التنمية⁸، وكيفية

1 نصت هذه المادة على أن " تنشأ بموجب هذا القرار لجنة وزارية تسمى (اللجنة الوزارية لتعزيز اللامركزية) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية نائب رئيس الوزراء وزير المالية ونائب رئيس الوزراء وزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير الإدارة المحلية ووزير الشؤون القانونية ووزير الخدمة المدنية والتأمينات.

2 نصت هذا المادة على أن " تهدف اللجنة إلى دراسة وتطوير مشاريع الاستراتيجيات والسياسات الخاصة بدعم وتعزيز اللامركزية وما يتصل بها من مشروعات وبرامج ومتطلبات للتنفيذ، ولهذا الغرض تتولى الآتي :
دراسة وتطوير استراتيجية وطنية لدعم اللامركزية.

تنسيق وإقرار الخطط والبرامج المتصلة بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للامركزية وتنمية نظام السلطة المحلية .
دراسة وإقرار الخطط والبرامج المتعلقة بالتشريعات ذات الصلة بنظام السلطة المحلية ومتطلبات تعديلها وتطويرها باتجاه اللامركزية الإدارية والمالية ومتابعة تنفيذها.

دراسة ما يعرض عليها من مشاريع أو تعديلات قانونية أو مقترحات أو تقارير أو قضايا تتصل بتطبيق أو تطوير نظام السلطة المحلية واتخاذ ما يلزم بشأنها.

متابعة عمليات التنسيق بين المشاريع والبرامج الموجهة لدعم اللامركزية والتنمية المحلية في الوحدات الإدارية وذلك بفرض منع التكرار أو الازدواجية في أنشطتها ومكوناتها وإصدار التوجيهات اللازمة وبما يكفل الاستفادة المثلى من التمويل الخارجي المتاح لدعم وتعزيز اللامركزية.

دعم جهود وزارة الإدارة المحلية في مجال التعاون الفني لدعم اللامركزية وتطوير البنية الأساسية لنظام السلطة المحلية .
دراسة الصعوبات والمشاكل التي تعترض تطبيقات نظام السلطة المحلية ووضع الحلول والمعالجات اللازمة لها .
أية مهام أخرى تكلف بها من مجلس الوزراء.

3 نصت هذه المادة على أن " تتولى اللجنة تنظيم أعمالها وفق خطط وبرامج عمل تعد لهذا الغرض .

4 نصت هذه المادة على أن " أ- تنشأ بوزارة الإدارة المحلية لجنة تسمى (اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية) تحت إشراف وزارة الإدارة المحلية المساعدة للجنة الوزارية المشكلة بموجب هذا القرار في تأمين تكاملية أهداف ومكونات المشاريع الموجهة لدعم اللامركزية وتنمية نظام السلطة المحلية ، وتنسيق جهود شركاء التنمية في عملية تمويل وتنفيذ هذه المشاريع؛ ب- يصدر بتشكيل هذه اللجنة وتحديد مهامها واختصاصاتها قرار رئيس الوزراء بناءً على عرض وزير الإدارة المحلية على أن تمثل فيها الجهات المعنية .

5 نصت المادة (1) من هذا القرار على أن تنشأ بموجب هذا القرار لجنة بوزارة الإدارة المحلية تُسمى (اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية) برئاسة وزير الإدارة المحلية وعضوية وكيل وزارة الإدارة المحلية لقطاع التنمية المحلية (مقرر) ووكيل وزارة المالية لقطاع العلاقات الخارجية ووكيل وزارة

والملاحظ من خلال نصوص القرار الجمهوري الخاص بإنشاء اللجنة الوزارية وقرار رئيس مجلس الوزراء الخاص بإنشاء اللجنة الفنية، أن جل الاختصاصات المناطة بهاتين اللجنتين متعلقة بتطوير وتعزيز اللامركزية الادارية وإزالة أي عقبات تعترض تنمية نظام السلطة المحلية، بما فيها مراجعة التشريعات لتحقيق الانسجام بينها وبين نظام السلطة المحلية، والعمل على استرداد الاموال من شركاء التنمية بهدف تطوير وتعزيز نظام السلطة المحلية، وإقامة الندوات والمؤتمرات للترويج لنظام السلطة المحلية، وجلب التمويل الخارجي لأنشطة السلطة المحلية، والاستفادة من الدراسات والأبحاث المتعلقة بتطبيقات نظام السلطة المحلية، والاستفادة كذلك من التجارب المماثلة. وقد عملت اللجان والفرق الفنية المتخصصة على إقامة العديد من الندوات وورش العمل لاستخلاص الأسس اللازمة لتعزيز وتنمية نظام السلطة المحلية المعمول به في اليمن منذ العام 2000م. ومن خلال تتبع عمل اللجان على مدار سبع سنوات وتنفيذ الاستراتيجية حيث جرى العمل عليها وبشكل حثيث بخبرات محلية وأجنبية للارتقاء بنموذج نظام السلطة المحلية،

الشنون القانونية لقطاع الجريدة الرسمية ووكيل وزارة الخدمة المدنية والتأمينات لقطاع إدارة شئون الأفراد ووكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي المساعد لقطاع خطط وبرامج التنمية المحلية ومدير دائرة السلطة المحلية بمكتب رئاسة الجمهورية ومدير دائرة السلطة المحلية بمكتب رئاسة مجلس الوزراء وممثل عن اللجنة الفنية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر وأربعة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص يعمل اللجنة يختارهم وزير الإدارة المحلية.

6 نصت المادة (2) من هذا القرار على أن " تهدف اللجنة الفنية بصفة عامة إلى مساعدة اللجنة الوزارية لتعزيز اللامركزية المنشأة بموجب القرار الجمهوري رقم (264) لسنة 2003م في أداء مهامها واختصاصاتها بما يؤمن تكاملية أهداف ومكونات المشاريع الموجهة لدعم اللامركزية وتنمية نظام السلطة المحلية وتنسيق جهود شركاء التنمية في عملية تمويل وتنفيذ المشاريع... كما نصت المادة (2) من هذا القرار على أن " ... ولها في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات التالية :-

- أ- اقتراح الاستراتيجية الوطنية لدعم اللامركزية ومتابعة تنفيذها.
- ب- مراجعة مشاريع التعديلات للتشريعات المطلوب تعديلها لموائمتها لنظام السلطة المحلية تمهيداً لعرضها على اللجنة الوزارية.
- ت- وضع معايير عامة لاختيار المناطق التي يوجه إليها دعم شركاء التنمية.
- ث- التنسيق بين شركاء التنمية فيما يخص دعم نظام السلطة المحلية بما يمنع التكرار
- ج- أو الازدواجية في أداء الأنشطة ومكوناتها ويحقق الاستفادة المثلى من التمويل الخارجي لدعم وتعزيز اللامركزية.
- ح- العمل على توفير قاعدة للبيانات والمعلومات الأساسية المتعلقة بالأنشطة ومشاريع شركاء التنمية وكذا عن أوضاع الوحدات الإدارية واحتياجاتها من المشاريع التنموية.
- خ- دراسة التقارير المتعلقة بتنفيذ المشاريع والأنشطة المنفذة من قبل شركاء التنمية وتقييم نتائجها.
- د- الإعداد والتحضير للمؤتمرات والمنتديات الخاصة بالترويج لتمويل أنشطة السلطة المحلية ودعم وتعزيز اللامركزية.
- ذ- مراجعة الدراسات والأبحاث والمسوح المتعلقة باحتياجات الوحدات الإدارية من مشاريع التنمية والترويج لها بين شركاء التنمية.
- ر- النظر في الدراسات والأبحاث المتعلقة بتطبيقات نظام السلطة المحلية واتخاذ ما يلزم بشأنها.
- ز- أية مهام أخرى تكلف بها من قبل اللجنة الوزارية لتعزيز اللامركزية.

8 نصت المادة (3) من هذا القرار على أن " لأغراض تحقيق الاستفادة المثلى من مصادر تمويل المشاريع الموجهة لدعم اللامركزية وتنمية نظام السلطة المحلية تعقد اللجنة الفنية اجتماعات تنسيقية تشاورية مشتركة مع ممثلين أو مندوبين لشركاء التنمية".

1 نصت المادة (5) من هذا القرار على أن " تعقد اللجنة الفنية اجتماعاتها بدعوة من رئيسها وتعتبر اجتماعات اللجنة صحيحة بحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وعند تساوي الأصوات يرجح جانب الرئيس".

غير أن النتيجة التي انتهى إليها ذلك الجهد الكبير أوضحت أن العمل لم يكن جدياً ، وأن رغبة الحاكم يمكن أن تضرب عرض الحائط بأي جهود مهما كانت نتائجها ايجابية وتدمر أي تجربة مهما كانت مجدية ونموذجية.¹

ثالثاً: إنشاء مركز تدريب السلطة المحلية

لم يقتصر إصرار السلطة على إصدار القوانين المعدلة لقانون السلطة المحلية للإيهام بأنها تسير في طريق تطوير السلطة المحلية، بل إنها تعدت ذلك إلى إنشاء مركز تدريب للسلطة المحلية.² والهدف من إنشاء هذه المركز تطوير قدرات وكفاءة السلطة المحلية وأعضاء المجالس المحلية والعاملين في ديوان عام الوزارة والوحدات الإدارية وفقاً لاحتياجات ومتطلبات نظام السلطة المحلية.³ ويفهم من خلال قوانين التعديل المتلاحقة لقانون السلطة المحلية وإنشاء مركز تدريب السلطة المحلية، أن السلطة المركزية حريصة فعلاً على إنضاج هذه التجربة التي اقامتها على أنقاض تجربة الإدارة المحلية التي استمرت قرابة عقد من الزمن. غير أن السلطة المركزية، وكما سيتضح لاحقاً التفتت

1 جاء في الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2008-2015 ما نصه "... وفي 24/9/2007 وأثناء تنفيذ وإدارة الفريق الفني لورشة عمل في

مدينة المكلا، أعلن فخامة رئيس الجمهورية عن مبادرة تضمنت تطوير منظومة السلطة المحلية إلى نظام الحكم المحلي."

2 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (141) لسنة 2010 بشأن إنشاء مركز تدريب السلطة المحلية.

3 نصت المادة (3) من هذا القرار على أن "يهدف المركز إلى تطوير قدرات وكفاءة قيادة السلطة المحلية وأعضاء المجالس المحلية والعاملين في ديوان عام

الوزارة والوحدات الإدارية وفقاً لاحتياجات ومتطلبات نظام السلطة المحلية وله في سبيل تحقيق أهدافه ممارسة المهام والاختصاصات التالية:-

أ- رسم سياسات وخطط وبرامج التدريب الخاصة بالمركز.

ب- عقد الدورات التدريبية والتنشيطية لقيادة السلطة المحلية وأعضاء المجالس المحلية والعاملين في الوزارة والوحدات الإدارية.

ت- تلقي الطلبات المرفوعة من الوحدات الإدارية بشأن احتياجاتها التدريبية ودراستها وتنسيقها وتحديد أولوياتها.

ث- التنسيق والتشاور مع الجهات المعنية بشأن أساليب الاستخدام الأمثل للإمكانيات البشرية والمادية والفنية في الوحدات الإدارية والأجهزة الحكومية المعنية بالتدريب بما يحقق ترابطها وتكاملها لصالح تنمية مهارات وقدرات المتدربين من الموظفين المحليين.

ج- تقييم مستوى أداء وكفاءة أعضاء هيئة التدريب ورفع التقارير بنتائج ذلك.

ح- متابعة الإجراءات الخاصة بالتدريب والإيفاد الخارجي لمنتسبي ديوان عام الوزارة وأجهزة السلطة المحلية في الوحدات الإدارية.

خ- إقامة الندوات والمؤتمرات وورش العمل والمشاركة فيها في الداخل والخارج.

د- التقييم الشامل لمستوى تنفيذ خطط وبرامج التدريب والاستفادة منها في تحسين عملية تخطيط وتنفيذ البرامج التدريبية.

ذ- متابعة تنفيذ ما تتضمنه اتفاقيات وبروتوكولات التعاون الثنائي من برامج تدريبية ذات علاقة بنظام السلطة المحلية وتطبيقاته.

ر- إجراء الدراسات والأبحاث والمسوحات المتعلقة بنشاط التدريب.

ز- إبرام العقود والاتفاقيات اللازمة لتسيير أعمال المركز وتطوير خدماته وتدريب كوادره الفنية والإدارية وفقاً للقوانين النافذة.

س- جمع المعلومات والبيانات على المستوى الوطني فيما يخص نشاطه ومعالجتها وتحديثها و خزنها آلياً.

ش- تزويد الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية بها بالمعلومات والبيانات ذات الصلة بنشاط المركز.

ص- التنسيق مع مراكز ومعاهد التدريب داخل الوطن وخارجه في سبيل تبادل الخبرات والمعارف والبرامج التدريبية وتطوير الشراكة الفاعلة معها وفق التشريعات النافذة.

ض- إصدار مجلة تُعنى بشؤون التدريب وأنشطة المركز وإصدار النشرات والدوريات المتعلقة بقضايا السلطة المحلية.

ط- تجهيز وتوفير متطلبات التدريب من قاعات ومدربين ومحاضرين متخصصين ومواد ووسائل التدريب الإيضاحية والنماذج والمراجع اللازمة.

ظ- أي مهام أو اختصاصات تقتضيها طبيعة عمله أو توكل إليه بموجب التشريعات النافذة.

إلى الجانب الشكلي فقط سواء فيما يتعلق بإصدار قوانين التعديل لقانون السلطة المحلية أو ما يتعلق بإنشاء مركز تدريب للسلطة المحلية وعملت على التنقل بين المصطلحات للإيهام بما كتبتها للتصورات في مجال إدارة الشأن المحلي.

الفصل الثاني: الحكم المحلي

مثل التشبث بمنصب رئاسة الدولة من جانب شاغله مشكلة ألفت بظلالها على جميع جوانب حياة المجتمع، السياسية والاجتماعية والاقتصادية وعلى الوظيفة العامة بكافة مستوياتها، وعلى آلية أو نظام إدارة الشأن المحلي. فما إن ينتقل الرئيس من دورة رئاسية إلى دورة رئاسية أخرى¹، إلا ويعمل على إرباك المشهد العام ليظل الوضع في حالة إرباك هو مفرده من يتحكم في المشهد وهو من يقرر التطوير والتعديل والتبديل في أي جانب من جوانب الشؤون العامة للدولة. وقد ذكرنا سابقاً، أن اضطراب الأوضاع السياسية وعدم الاستقرار السياسي وسيادة حالة الفوضى الناتجة عن الانقلابات المتكررة، قد أدى إلى عدم نضج تجربة اليمن في إدارة الشأن المحلي منذ بداية الستينات وحتى بداية التسعينات من القرن الماضي. وإذا كان عدم الاستقرار السياسي سبباً في عدم نضج تجربة إدارة الشأن المحلي، فإن تكريس حالة الاستقرار الرئاسي خلال الفترة من بداية التسعينات من القرن الماضي حتى نهاية العقد الثاني من القرن الحالي حيث عمل الممسك برئاسة الدولة عمداً على خلخلة الأوضاع لتسود حالة الاضطراب في المجتمع وليتمكن بذلك من الاستمرار في السلطة على حساب عدم استقرار المجتمع. وقد جسد التنقل المتسارع من آلية إلى أخرى فيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي حالة الإرباك المفتعلة والمتعمدة التي يراد أن يعيشها المجتمع المحلي فيما يتعلق بإدارة شؤونه، فما إن يبدأ باستيعاب آلية معينة حتى يفاجأ بالآية أخرى حلت محلها، وإن تضمنت أوهاام وزيف وتضليل بنقل صلاحيات واختصاصات واسعة من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي.

وبعد هذا الإيجاز، نتناول بشيء من التفصيل أساس فكرة الحكم المحلي قبل وبعد عام 1990، وبنيتها التشريعية وأسباب تعثر هذه الفكرة، وكيفية تسللها إلى موضوعات الرؤية الوطنية.

المبحث الاول: الترويج لمشروع الانتقال إلى نظام الحكم المحلي

لم تمهل السلطة المركزية القانون رقم (2000/4) وتعديلاته المتلاحقة وإجراءاتها المعلنة المجال لتطوير السلطة المحلية من خلال إنشاء مركز تدريب السلطة المحلية، كما لم تمهل المجالس المحلية والسكان المحليين لاستيعاب وفهم مضمون نظام السلطة المحلية كوسيلة أو آلية لإدارة الشأن المحلي. وكما هو الحال لما حل بقانون الإدارة المحلية الذي عد في حد ذاته ومن خلال تسميته مكسباً في الاتجاه الصحيح نحو الوصول لآلية مقبولة لإدارة الشأن المحلي، فقد تم اجهاض تلك الخطوة بإلغاء قانون الإدارة المحلية واستبداله بقانون السلطة المحلية الذي دأبت السلطة المركزية على الترويج بأنها تبني تجربة رائدة في مجال إدارة الشأن المحلي، وأنها بصدد العمل على تطوير وتحديث هذه التجربة.

1 عندما بدأت إجراءات تعديل الدستور لتمديد مدة ولاية الرئيس من دورتين مدة كل منهما خمس سنوات الى سبع سنوات لكل دورة كانت قد بدأت بالتوازي إجراءات تعديل آلية وأو نظام إدارة الشأن المحلي من نظام الادارة المحلية الى نظام السلطة المحلية ، وما إن شارفت مدة ولاية الرئيس على الانتهاء حتى بدأ العمل وبشكل حثيث على الترويج لتصفير العداد لتبدأ بذلك ولاية مفتوحة للرئيس غير محددة المدة وبالتوازي مع ذلك وإرباك المشهد العام بدأ الترويج لنظام جديد لإدارة الشأن المحلي وهو نظام الحكم المحلي بدلا عن نظام السلطة المحلية .

غير أن خط سير التطوير الذي انتهجته السلطة المركزية مثل في نهايته انتكاسة لتجربة السلطة المحلية من خلال الترويج لتوجه جديد هو الحكم المحلي وإعداد العدة لتجريح السكان المحليين وشأنهم المحلي بلسمها الناجع المسمى الحكم المحلي الموصوف بأنه واسع الصلاحيات. فكيف جاءت فكرة الانتقال إلى الحكم المحلي؟ وكيف تعثرت هذه الفكرة؟ وهل ماتت بموت صاحبها؟ أم لا زال هناك احتمال إعادتها للحياة؟ هذه التساؤلات ستكون محل بحثنا في المطالب التالية.

المطلب الاول: فكرة الحكم المحلي

لفكرة الحكم المحلي أساس تشريعي سابق لعام 1990م، والأصل أن ما قبل هذا العام قد ولى وإلى غير رجعة باعتباره ضمن موروث النظامين الشموليين اللذين سادا شطري اليمن شمالاً وجنوباً قبل إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990م. وضمن هذا النظام تم اختيار نظام لإدارة الشأن المحلي هو نظام الادارة المحلية الذي صدر به قانون ألغى التشريعات السابقة للمنظمة للشأن المحلي في شطري اليمن. كما أن لفكرة الحكم المحلي أساس غير تشريعي بعد عام 1990م. وسنتناول هذين الأساسين في فرعين متتاليين.

الفرع الاول: أساس فكرة الحكم المحلي في تشريعات ما قبل عام 1990م

تجد فكرة الحكم المحلي أساساً نظرياً لها في القوانين الصادرة في جنوب اليمن قبل عام 1990م، تلك القوانين - التي تحدثنا تفصيلاً عن مضامينها في المبحث الثالث من الفصل الاول - اسهبت وبشكل كبير في التنظير للحكم المحلي وإن كان ما ورد فيها لا يتعدى الجانب الشكلي لمصطلح الحكم المحلي. أما الجانب الموضوعي لمفهوم أو مصطلح الحكم المحلي فلم يكن حاضراً فيما تضمنته تلك القوانين التي كانت تعدل وتبدل بين الحين والآخر. ولم يكن هناك من أساس قبل سنة 1990م لمصطلح الحكم المحلي سوى القوانين الصادرة في جنوب اليمن، في الوقت الذي كانت القوانين الصادرة في شمال اليمن تتبنى مصطلح الإدارة المحلية كوسيلة لإدارة الشأن المحلي في المرحلة التالية لسنة 1990م وهو ما يعني استبعاد أي احتمال بفرض الطرف الجنوبي في الوحدة اليمنية لصيغة الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. وقد تبنت الجمهورية اليمنية الادارة المحلية كأساس لإدارة الشأن المحلي، وصدر تجسيدها لذلك القانون رقم 52 لسنة 1991 بشأن الإدارة المحلية والذي استمر نافذاً حتى ألغى سنة 2000م بالقانون رقم 4 بشأن السلطة المحلية. ويتضح أن الطرف الجنوبي في الوحدة كان متقبلاً لصيغة الادارة المحلية حين التوقيع على اتفاقية الوحدة وفي سنوات شراكته خلال السنوات التالية.¹

وليس هناك من مجال للقول بأن الطرف الجنوبي المتمثل في الحزب الاشتراكي اليمني كان له أي دور في توجهات السلطة في المرحلة التالية لحرب سنة 1994م فيما يتعلق بالصيغ البديلة عن الإدارة المحلية، حيث انفرد حزب المؤتمر الشعبي العام ورئيسه تحديداً بإحداث التغييرات العنيفة في وسيلة إدارة الشأن المحلي فكانت صيغة السلطة المحلية

1 انتهت هذه الشراكة بخروج الحزب الاشتراكي اليمني من السلطة عقب خسارته للحرب في مواجهة شريكه في السلطة المؤتمر الشعبي العام وحلي -فه

حزب التجمع اليمني للإصلاح.

هي مرحلة متوسطة بين الإدارة المحلية والحكم المحلي الذي جرى الترويج له بشكل واسع ومكثف. ومع ذلك، لم تسمح متغيرات جذرية وجوهرية بتطبيق الفكرة الديمقراطية - الحكم المحلي - على أرض الواقع.

الفرع الثاني: فكرة الحكم المحلي بعد عام 1990م

ذكرنا في المبحث الثالث من الفصل الاول أن السلطة المركزية روجت بشكل كبير لتطوير السلطة المحلية وعملت بشكل حثيث لإثبات توجهها في ذلك الشأن، حيث أصدرت عدداً من القوانين المعدلة لقانون السلطة المحلية وأنشأت مركز تدريب السلطة المحلية، وتبع ذلك إنشاء لجنة وزارية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها بموجب القرار الجمهوري رقم (2003/264م). ومن أهم أهداف هذه اللجنة تنسيق وإقرار الخطط المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية اللامركزية وتنمية نظام السلطة المحلية. وتنفيذاً لهذا القرار، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها، ومن أهم أهدافها بموجب هذا القرار مراجعة مشاريع التعديلات للتشريعات المطلوب تعديلها لنظام السلطة المحلية تمهيداً لعرضها على اللجنة الوزارية.

وقد ذكرنا سابقاً أن الفريق الفني عمل وبجهود حثيثة من خلال الندوات وورش العمل الممولة من المانحين على انجاز الاستراتيجية الوطنية للامركزية وتنمية السلطة المحلية.¹ وفي مدينة المكلا وأثناء تنفيذ الفريق الفني لورشة عمل في مجال مهمتها أعلن الرئيس السابق علي عبدالله صالح عن مبادرة تضمنت تطوير منظومة السلطة المحلية إلى نظام الحكم المحلي.²

ومن ذلك يتضح أن فكرة الحكم المحلي جاءت من رئيس الدولة الذي يمثل رأس هرم السلطة المركزية،³ وهو بطبيعة الحال صاحب فكرة الانتقال من الإدارة المحلية إلى السلطة المحلية، وصاحب فكرة تحديد مدة الرئاسة بدورتين كل منهما خمس سنوات في تعديل الدستور سنة 1994م. كما أنه أيضاً صاحب فكرة مد ولاية الرئاسة إلى سبع سنوات لكل دورة، وعلى أن تبدأ الدورتين من جديد. وإذا ما أدرنا أن الفريق الفني ظل يعمل على مدار سبع سنوات لتطوير وتنمية السلطة المحلية، والسلطة المركزية تستدر الأموال من المانحين لهذه الغاية. وفجأة، وبسبب نزوة طرأت في رأس الرئيس قدم مبادرة لتطوير منظومة السلطة المحلية إلى الحكم المحلي، فيستجيب الفريق الفني لهذه المبادرة ويعمل على تغيير كل المصطلحات والأفكار والعبارات التي جرى تكريسها خلال سبع سنوات من العمل لتطوير وتنمية السلطة المحلية ولتتحول فجأة وبرغبة من أعلى هرم السلطة إلى مصطلحات وافكار وعبارات تدعم فكرة الرئيس حول الحكم المحلي. كل ذلك، يؤكد أن ما يجري من حديث عن الحكم المحلي والسلطة المحلية من قبل لا تعدو كونها ديمقراطية مارسها الحاكم المستبد لإيهام الشعب وتضليله والضحك عليه والتحويل والتضخيم من شأن

1 يؤكد ذلك ما ورد في الرؤية الوطنية ونصه "وقد تواصلت التحضيرات من قبل وزارة الادارة المحلية لإعداد الاستراتيجية الاستفادة 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 للاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية قدمت الى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية.

2 انظر مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ص 21.

3 يوجد أساس لفكرة الحكم المحلي في وثيقة العهد والاتفاق التي تم توقيعها في العاصمة الاردنية عمان سنة 1994.

ما يتفضل به الحاكم من صلاحيات واختصاصات يمنحها للسكان المحليين لإدارة شأنهم المحلي. وكل ذلك في حقيقة الأمر، لم يخرج عن كونه وهم وسراب لا يسمن ولا يغنى من جوع.

وكان أبرز ملامح الوهم في مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي أن الحكم المحلي جسر- التواصل بين الماضي الزاخر والمستقل الزاهر،¹ وضرورة الانتقال إلى الحكم المحلي،² والحاجة إلى استراتيجية وطنية للحكم المحلي،³ وكذلك ارتباط عملية بناء الحكم المحلي ببناء الدولة اليمنية الحديثة؛⁴ والذي يستدعي الاستناد إلى رؤية استراتيجية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي،⁵ وإعطاء مزيد من الاهتمام بالتنمية المحلية،⁶ وتفعيل مكونات المجتمع المحلي،⁷ مع الحاجة إلى زيادة الموارد المحلية وتنميتها،⁸ وتمتع وحدات الحكم المحلي بكامل الاستقلالية المالية والإدارية.⁹

والأمر الواضح الذي لا لبس فيه أنه لا قيمة لأي مخرجات أو نتائج توصلت إليها اللجان الفنية المختصة، وأن سبع سنوات من العمل في سبيل تطوير وتنمية السلطة المحلية ذهبت أدراج الرياح لمجرد أن الرئيس لديه رغبة أو استهوته فكرة معينة بغض النظر عن جدواها أو قابليتها للتطبيق في اليمن. وبأمر مباشر وجه الرئيس بوضع فكرته الديماغوجية موضع التطبيق، ولم يطلب من تلك اللجنة الفنية أو غيرها من المختصين في تطوير السلطة المحلية دراسة فكرته ورفع الرأي، وما إذا كان بالإمكان تطبيق تلك الفكرة، وما هي سلبياتها وإيجابياتها؟ وما مدى نجاحها في الدول التي طبقتها سابقاً؟ وملامتها للواقع اليمني؟ كل ذلك لم يحدث!

ولم يعترض أي كان على فكرة الرئيس، بل انصاع الجميع للأمر وعملوا على موازنة دراستهم ونتائج أعمالهم التي استمرت خمس سنوات بما يتفق معها،¹⁰ وانتهى المطاف بدراسة تتجاوز ماتتي صفحة بعنوان الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2008-2015م تتضمن عناوين متعددة تدور كلها حول فكرة الرئيس الغير قابلة للتطبيق والتي لم يكتب لها فعلاً أي فرصة للحياة، رغم تشكيل اللجان الوزارية والفنية التي تحمل مسمى الفكرة أو المبادرة الرئاسية (الحكم المحلي) بهدف التهيئة للبيئة التشريعية والتي ظلت مجمدة.

أولاً: البيئة التشريعية لمبادرة الرئيس حول الحكم المحلي

1 انظر مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ص 9.

2 المرجع السابق ص 10.

3 المرجع السابق ص 11.

4 المرجع السابق ص 11.

5 المرجع السابق ص 24.

6 المرجع السابق ص 24.

7 المرجع السابق ص 24.

8 المرجع السابق ص 24.

9 المرجع السابق ص 24.

10 يؤكد ذلك ما ورد في مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ونصه "وقد تابع الفريق الفني جميع الأنشطة التي أعقبت المبادرة باهتـمام

وعناية فائقة، وبعد أن تبلورت الرؤى استأنف الفريق أعماله من بداية نوفمبر 2007، وشرع في إعادة النظر في الرؤية والرسالة والغايات

لمشروع الوثيقة وأعيد تسمية الوثيقة في ضوء ذلك لتكون "الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015".

كان لا بد من استيفاء الجانب الشكلي لمبادرة الرئيس حتى يتم إقناع الآخرين بأن هذه المبادرة ليست مجرد رغبة رئاسية، بل إنها نتاج عمل دؤوب للجان وزارية وأخرى فنية. ويدرك المتابع العادي أن تشكيل اللجان الوزارية والفنية لمبادرة الحكم المحلي لا تعدو نوع من التضليل، باعتبار أن اللجنة الوزارية التي تم تشكيلها سابقاً تحت مسمى اللامركزية وتنمية السلطة المحلية وكذلك اللجنة الفنية التي تحمل ذات المسمى هي من أنجزت الاستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتنمية السلطة المحلية؛ وهي ذاتها من عملت على تعديل المصطلحات ولي أعناق العبارات الواردة في هذه الاستراتيجية لتتحول أو تتطور الى نظام الحكم المحلي بدلا عن منظومة السلطة المحلية. ولم يكن هناك أي جهد حقيقي للجنة الوزارية المشكلة عقب التحول الى نظام الحكم المحلي، وكذلك الحال بالنسبة للجنة الفنية، باعتبار أن تشكيل اللجنة جاء في مرحلة تتسم بالجمود في جانب الأداء الحكومي، وصراع محتدم بين القوى السياسية في السلطة والمعارضة. وقد تم تشكيل لجنة وزارية للحكم المحلي وكذلك لجنة فنية بذات المسمى نتناولهما بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

إنشاء اللجنة الوزارية للحكم المحلي

صدر بإنشاء وتشكيل اللجنة الوزارية للحكم المحلي القرار الجمهوري رقم (242) لسنة 2009م.¹ وقد تضمن هذا القرار الهدف من إنشاء اللجنة،² وحدد اختصاصاتها،³ وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات.⁴ والملاحظ أن مضمون هذا

1 نصت المادة (1) من هذا القرار على أن "تنشأ بموجب هذا القرار لجنة وزارية تُسمى (اللجنة الوزارية للحكم المحلي) برئاسة رئيس مجلس الوزراء وينوب عنه وزير الإدارة المحلية ونائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية وعضوية كل من وزير التخطيط والتعاون الدولي ونائب رئيس الوزراء للشؤون الداخلية ووزير الإعلام ووزير الدولة أمين العاصمة ووزير الخدمة المدنية والتأمينات ووزير الشؤون القانونية ووزير التربية والتعليم ووزير الصحة العامة والسكان ووزير المالية وأمين عام مجلس الوزراء.

2 نصت المادة (2) من هذا القرار على أن "تهدف اللجنة إلى دعم التوجه للانتقال إلى الحكم المحلي وتنسيق أدوار وجهود جميع المكونات الرسمية والشعبية وجهود شركاء التنمية في الإعداد والتنفيذ للبرنامج الوطني للاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي وما يتصل به من مشروعات وبرامج ومتطلبات للتنفيذ...

3 كذلك نصت المادة السابقة على أن "... ولهذا الغرض تتولى اللجنة الآتي:

1. الإشراف على إعداد مشروع البرنامج الوطني للاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي والعمل على استكمالته وتقديمه إلى مجلس الوزراء ليلت فيه.

2. متابعة تنفيذ البرنامج الوطني للاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي بمكوناته وعلى وجه الخصوص ما يلي:-

أ- إقرار الخطط والبرامج المتعلقة بالتشريعات ذات الصلة بنظام الحكم المحلي.

ب- إقرار الخطط والبرامج المتعلقة بالبنية المؤسسية لنظام الحكم المحلي.

ت- إقرار الخطط والبرامج ذات الصلة بتنمية وتطوير القدرات البشرية لوحدات الحكم المحلي.

ث- إقرار الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية وتطوير نظام المالية المحلية والموارد المالية المحلية.

ج- التنسيق بين المشاريع والبرامج من الحكومة أو المنظمات والدول المانحة الموجهة لدعم تنفيذ البرنامج الوطني للاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي.

ح- دراسة الصعوبات والمشاكل التي تعترض تطبيقات الحكم المحلي ووضع الحلول والمعالجات اللازمة لها.

خ- أية مهام أخرى ذات علاقة بمهامها واختصاصاتها أو تكلف بها من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

4 نصت المادة (3) من هذا القرار على "تتولى اللجنة تنظيم أعمالها واجتماعاتها وفق خطط وبرامج تعد لهذا الغرض وتقر من قبلها.

القرار لا يختلف من حيث الهدف العام لإنشاء اللجنة، وكذلك ما يتعلق باختصاصاتها، باستثناء تغيير مصطلح اللامركزية وتنمية السلطة المحلية الوارد في القرار الجمهوري رقم 264 لسنة 2003. والأمر الجدير بالملاحظة هو اهتمام القرار الجديد كسابقه باستدراة الأموال من المانحين الذين ساهم القرار شركاء التنمية. ورغم أن مبادرة الحكم المحلي، وكما سبق أن وصفناها لا تعدو أن تكون نزوة من نزوات الحاكم المستبد لكن لا يبدو أن هذا التضييل الجدية في التوجه لتطبيق هذه النزوة. ويبدو أن الأمر لم يقتصر على الاحتياال والتضييل داخليا، بل إن هذا التضييل عابر للحدود. غير أن غاية كل منهما تختلف، فبالنسبة للداخل الهدف الإيهام بصلاحيات واسعة سيتم منحها للمستوى المحلي، بينما الغاية العابرة للحدود تتعلق بالمال وكيفية استدراة من المانحين الدوليين، وهو بكل تأكيد من أنواع التسول الرسمي على حساب كرامة الشعب اليمني المخدوع بحكامه اللثام.

إنشاء: اللجنة الفنية للحكم المحلي

لم يتوقف نهج التضييل والإيهام بأن تطوير وسائل إدارة الشأن المحلي تجري بخطوات حثيثة ومتسارعة. ومن خلال استكمال البنية والبيئة التشريعية لهذا التطوير بتشكيل اللجان المعنية لإنجاز مشروع مبادرة الرئيس حول تطوير منظومة السلطة المحلية إلى نظام الحكم المحلي تطبيقا للقرار الجمهوري رقم (242) لسنة 2009 بشأن إنشاء لجنة وزارية للحكم المحلي، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (48) لسنة 2010م بشأن تشكيل اللجنة الفنية للحكم المحلي. وقد تضمن هذا القرار عددا من الأحكام تتعلق بتشكيل اللجنة¹، والهدف العام من إنشائها² واختصاصاتها التفصيلية³، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات⁴. وستعرف على العوامل التي أدت إلى تجميد فكرة الرئيس لأكثر من سبع سنوات.

1 تنص الفقرة (أ) من المادة (1) من هذا القرار على أن "تشكل بموجب هذا القرار اللجنة الفنية برئاسة نائب رئيس الوزراء لشؤون الدفاع والأمن وزير الإدارة المحلية وبنويه نائب وزير الإدارة المحلية وعضوية رئيس مصلحة الضرائب ووكيل وزارة الإدارة المحلية (يسميه الوزير) ووكيل وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووكيل وزارة المالية ووكيل وزارة الخدمة المدنية و التامينات ووكيل وزارة الشؤون القانونية ووكيل وزارة الصحة العامة و السكان ووكيل وزارة الأشغال العامة والطرق ووكيل وزارة التربية والتعليم ووكيل وزارة المياه والبيئة ورئيسة اللجنة الوطنية للمرأة ووكيل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ورئيس دائرة السلطة المحلية برئاسة الجمهورية ورئيس دائرة السلطة المحلية برئاسة الوزراء وممثل عن منظمات المجتمع المدني يختاره رئيس اللجنة الفنية وثلاثة من ذوي الخبرة والاختصاص يختارهم رئيس اللجنة، أما الفقرة (ب) فتتضمن على: "يتم تسمية وكلاء الجهات المشار إليها في البنود من (4، 13) بموجب مذكرات رسمية من رؤساء تلك الجهات".

2 تنص المادة (2) من هذا القرار على أن "تهدف اللجنة الفنية بصفة عامة إلى مساعدة اللجنة الوزارية للحكم المحلي المنشأة بموجب القرار الجمهوري رقم (242) لسنة 2009م في أداء مهامها واختصاصاتها بما يؤمن تنفيذ مكونات البرنامج الوطني لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي وتعزيز التوجه نحو الحكم المحلي لخدمة التنمية المحلية والمستدامة، وتنسيق جهود شركاء التنمية في عملية تمويل وتنفيذ المشاريع...".

3 تضمنت المادة السابقة اختصاصات اللجنة وذلك بنصها على أن "ولها في سبيل ذلك ممارسة المهام والاختصاصات التالية:

- أ- اقتراح البرامج المناسبة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ومتابعة تنفيذها.
- ب- مراجعة التعديلات للتشريعات المطلوب مواءمتها مع مبادئ الحكم المحلي تمهيدا لعرضها على اللجنة الوزارية.
- ت- وضع معايير لاختيار المجالات التي يوجه إليها دعم شركاء التنمية.
- ث- اقتراح آليات التنسيق بين شركاء التنمية فيما يخص دعم الحكم المحلي بما يمنع التكرار والازدواجية في أداء الأنشطة ومكوناتها ويحقق الاستفادة المثلى من التمويل الخارجي لدعم وتعزيز اللامركزية.

المطلب الثاني: تعثر رغبة الرئيس في الانتقال إلى الحكم المحلي

ذكرنا في السابق أن فكرة الرئيس لاقت ترحيباً من جانب اللجنة الفنية والتي لم تناقش الرئيس في فكرته ولم تثر أي مسألة تتعلق بجداولها وإمكانية تطبيقها في اليمن، بل عمل الفريق على تحويل ما أنجزه من أعمال ورؤى سابقة في مجال تطوير وتنمية السلطة المحلية بما يخدم تلك الفكرة والتحول إلى الحكم المحلي. وتم إخراج الفكرة في الشكل الذي يجسدها ويمسها الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي. ومن ثم، لم يكن تعثر رغبة الرئيس في الانتقال إلى الحكم المحلي متعلقاً بجوانب فنية أو إجرائية حيث تمت السيطرة على تلك الجوانب وتحويلها، أو نتيجة عوامل من داخل الفكرة ذاتها بسبب عدم قابليتها للتطبيق؛ لأنه ببساطة لم يكن المقصود من هذه الفكرة إيجاد آلية لإدارة الشأن المحلي وإنما تنويع المجتمع المحلي وإيهامه فقط بوجود أفكار جديدة تجسد تطلعاته في الحرية والديمقراطية والمشاركة السياسية.¹ وقد كانت أسباب التعثر خارجية من الواقع ذاته الذي سبق للرئيس وخلال عقود من الزمن العبث به في سبيل بقائه في السلطة، والتي يمكن إبرازها في الآتي:

أولاً: الخلافات العميقة بين القوى السياسية

نتجت الخلافات العميقة بين القوى السياسية في الساحة اليمنية عن المغالطات والمسرحيات الانتخابية التي تعيد باستمرار انتاج الرئيس وحاشيته في السلطة، وتكرس تشبثه بها ومحاولاته المستميتة توريثها لأبنائه تحت ذرائع متعددة. وكل ذلك أدى إلى تعذر إجراء الانتخابات البرلمانية التي حل موعدها في العام 2009م، ورفضت بعض القوى السياسية تحديداً في الجنوب إجراء الانتخابات في المحافظات الجنوبية مما أجبر تأجيل الانتخابات لمدة عامين بناءً على اتفاق بين القوى السياسية وبالمخالفة للدستور النافذ.²

5- دراسة التقارير المتعلقة بتنفيذ المشاريع والأنشطة الممولة من قبل شركاء التنمية وتقييم نتائجها.

مراجعة الدراسات والأبحاث والسوح المتعلقة باحتياجات الوحدات الإدارية من مشاريع تنمية والترويج لها بين شركاء التنمية.

النظر في الدراسات والأبحاث المتعلقة بتطبيقات الحكم المحلي واتخاذ ما يلزم بشأنها.

أية مهام أخرى تكلف بها من قبل اللجنة الوزارية للحكم المحلي.

4 نصت المادة (3) من هذا القرار على أن " لأغراض تحقيق الاستفادة المثلى من مصادر تمويل المشاريع الموجهة لدعم الحكم المحلي والتنمية المحلية، تُعقد

اللجنة الفنية اجتماعات تنسيقية تشاورية مشتركة مع الممثلين أو المندوبين الدائمين لشركاء التنمية.

ونصت المادة (4) من هذا القرار على أن " للجنة الفنية أن تشكل من بين أعضائها أو من خارجها لجنة مصفرة أو أكثر للقيام بعمل معين مما له علاقة

باختصاصها ورفع نتائج ما تتوصل إليه إلى اللجنة. كما نصت المادة (5) من هذا القرار على أن " تُعقد اللجنة الفنية اجتماعاتها بدعوة من

رئيسها وتعتبر اجتماعات اللجنة صحيحة بحضور أغلبية أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين. ونصت المادة (6) من

هذا القرار على أن " للجنة الفنية أن تدعو من تراه من ذوي الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعاتها دون أن يكون له صوت معدود فيما تتخذ

اللجنة من قراراتها.

1 ثروت بدوي، القانون الإداري، ص 334.

2 نص اتفاق 22 فبراير 2009 على " ... ونظراً لما تقتضيه المصلحة الوطنية وحرصاً على إجراء انتخابات حرة ونزيهة وأمنة في ظل مناخات سياسية

ملائمة تشارك فيها أطراف العمل السياسي كافة، فإن الموقعين أدناه من الأحزاب السياسية الممثلة في مجلس النواب ممثلة بالمؤتمر الشعبي العام والتجمع

اليمني للإصلاح والحزب الاشتراكي اليمني والتنظيم الوحدوي الشعبي الناصري وحزب البعث العربي الاشتراكي يتقدمون بالطلب إلى هيئة رئاسة مجلس

وبهذا الإجراء، تعطلت فكرة الرئيس ومشروعه للحكم المحلي تبعاً لتعطل مظاهر الحكم المركزي. وتوقف الحديث عن مشروع الحكم المحلي بتعمق الخلافات بين القوى السياسية حول جوانب متعددة، وبرزت إلى الواجهة مناقشة علينية حول السلطة والاتجاه المعلن نحو توريثها وتكريسها لصالح أسرة الرئيس. وفي خضم هذه الخلافات نسي- الجميع الانتقال إلى استراتيجية الحكم المحلي، ولم يعد الرئيس معنياً سوى بإيجاد حلول للمشاكل السياسية العميقة لإدراكه أن المغالطات والأوهام لم تعد رائجة، كما كان عليه الحال في المرحلة الماضية.

ثانياً: ثورات الربيع العربي

تزامن انتهاء مدة تأجيل الانتخابات البرلمانية في اليمن مع ثورات الربيع العربي سنة 2011م. ولم يكن الشعب اليمني حالة استثنائية حين خرج في فبراير 2011م في ثورته الشعبية مطالباً برحيل النظام الفاسد،¹ وأصبح الرئيس في ظل هذا

النواب باتخاذ الإجراءات الدستورية اللازمة لتعديل المادة (65) من الدستور المتعلقة بمدة مجلس النواب بما يسمح بتمديد فترة مجلس النواب الحالي لمدة عامين نظراً لعدم توفر الوقت الكافي للقيام بالإصلاحات التالية :

أولاً : إتاحة الفرصة للأحزاب والتنظيمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني لإجراء التعديلات الدستورية اللازمة لتطوير النظام السياسي والنظام الانتخابي بما في ذلك القائمة النسبية.

ثانياً : تمكين الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان من استكمال مناقشة المواضيع التي لم يتفق عليها أثناء إعداد التعديلات على قانون الانتخابات وتضمن ما يتفق عليه في صلب القانون.

ثالثاً : إعادة تشكيل اللجنة العليا للانتخابات وفقاً لما ينص عليه القانون.

1 تضمنت وثيقة مطالب الثورة الصادرة في 7 أبريل 2011 الآتي :

- إسقاط النظام الحالي بكل رموزه وعزل المقربين من الرئيس وأسرته من المراكز القيادية في مؤسسات الدولة المدنية والعسكرية.
- تشكيل مجلس رئاسة انتقالي مكون من خمسة أعضاء مدنيين على أن يكونوا جميعاً من المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة والخبرة وأن يتم اختيارهم بالتوافق بين القوى الوطنية والشبابية الثورية، وأن لا يكونوا من أعمدة النظام السابق، ويناط به إصدار القرارات والمراسيم التي تحقق مطالب الثورة، وعلى ألا يحق لأي منهم الترشح مستقبلاً لمنصب رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة قبل مضي دورة انتخابية كاملة.
- إعلان فترة انتقالية بعد سقوط النظام تبدأ بإعلان دستوري للثورة يتم بموجبه إلغاء العمل بالدستور الحالي وحل مجلسي النواب والشورى والمجالس المحلية.

- يكلف المجلس الرئاسي شخصية وطنية متوافق عليها لتشكيل حكومة كفاءات (تكنوقراط) خلال فترة لا تزيد عن شهر.

- تشكيل مجلس وطني انتقالي يمثل فيه الشباب وكافة القوى السياسية والوطنية، يتولى ما يلي:

أ. حل القضية الجنوبية باعتبارها من القضايا الملحة بما يضمن حلا عادلاً ومرضياً لها.

ب. حل قضية صعدة ومعالجة الآثار المترتبة عليها.

ت. القيام بأعمال الرقابة على كل من المجلس الرئاسي الانتقالي والحكومة الانتقالية.

ث. تشكيل اللجنة العليا للانتخابات لتتولى تصحيح جداول الناخبين والاعداد للانتخابات حرة نزيهة في نهاية الفترة الانتقالية.

ج. اختيار جمعية تأسيسية تضم فقهاء دستوريين لصياغة مشروع دستور جديد لدولة مدنية ديمقراطية حديثة يكون أساسه النظام الجمهوري والبرلمان قائم على نظام انتخابي يعتمد على القائمة النسبية ونظام يقوم على العدالة الاجتماعية والمواطنة، وعلى أن ينجز خلال ثلاثة أشهر ويخضع للاستفتاء الشعبي العام.

- إعادة تشكيل المجلس الأعلى للقضاء بما يضمن حيادية السلطة القضائية.

- إلغاء وزارة الاعلام وإنشاء هيئة عليا تضمن حرية الرأي وتعددية وسائل الاعلام والاتصال.

- إلغاء وزارة حقوق الانسان وإنشاء مجلس أعلى مستقل لحقوق الانسان.

الوضع خائفاً يترقب ساعة الانقضاض عليه خصوصاً وهو يتابع تساقط عدد من الأنظمة العربية. غير أن الفترة الطويلة لبقائه في السلطة واستغلاله للمال العام والوظيفة العامة كل ذلك مكنه من الصمود في وجه الاحتجاجات والاعتصامات الشعبية المطالبة برحيله من السلطة. كما مكنه ارتهانه لقوى خارجية من الاستمرار في مواجهة الاحتجاجات الشعبية بشتى الوسائل والأساليب وعلى رأسها الأساليب العنيفة التي حاول من خلالها كسر الإرادة الشعبية وقمعها لوقف الاحتجاجات ورفع الاعتصامات. ومع ذلك، لم يجد الإفراط في استخدام العنف نفعاً وأدركت ذلك القوى الداعمة له والمرتهن لها، فرمت له طوق النجاة المسمى بالمبادرة الخليجية¹ والتي تم من خلالها وبتأمر من بعض القوى السياسية في الداخل الالتفاف على الثورة الشعبية. وفي ظل تلك الأوضاع تعطل مشروع الرئيس للحكم المحلي²، وأصبح الجميع في ظل مشروع إقليمي لحل مشاكل السلطة والثروة، وغيرها من القضايا التي برزت

- ملاحقة ومحكمة كل رموز الفساد واسترداد ما نهب من الممتلكات والثروات والمال العام والخاص.
 - الافراج الفوري عن جميع المعتقلين السياسيين والمخفيين قسراً والغاء المحاكم الاستثنائية والسجون الخاصة.
 - ملاحقة كل من تسبب أو ساعد أو حرض في قتل أو اصابة المشاركين في كافة الاحتجاجات في الثورة السلمية ومحاکمتهم فوراً وتعويض أسر الشهداء والجرحى وتكريمهم تكريماً لائقاً.
 - حل كل من جهاز الامن السياسي وجهاز الامن القومي وانشاء جهاز أمن وطني جديد يتبع وزارة الداخلية وتنحصر اختصاصاته في متابعة المخاطر التي تهدد الوطن من الخارج.
 - دمج الحرس الجمهوري في القوات المسلحة وحل مجلس الدفاع الوطني وبما يضمن حيادية الجيش والامن.
- 1 نصت المبادرة الخليجية على:

- منذ اليوم الأول للاتفاق يكلف رئيس الجمهورية المعارضة تشكيل حكومة وفاق وطني بنسبة 50 في المائة لكل طرف، على أن تشكل الحكومة خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ التكليف.
 - تبدأ الحكومة المشكلة العمل على توفير الأجواء المناسبة لتحقيق الوفاق الوطني وإزالة عناصر التوتر سياسياً وأمنياً.
 - في اليوم التاسع والعشرين من بداية الاتفاق يقر مجلس النواب، بمن فيهم المعارضة، القوانين التي تمنح الرئيس ومن عمل معه خلال فترة حكمه، الحصانة من الملاحقة القانونية والقضائية.
 - في اليوم الثلاثين من بداية الاتفاق وبعد إقرار مجلس النواب بما فيه المعارضة لقانون الضمانات يقدم الرئيس استقالته إلى مجلس النواب ويصبح نائب الرئيس هو الرئيس الشرعي بالإنيابة بعد مصادقة مجلس النواب على استقالة الرئيس.
 - يدعو الرئيس بالإنيابة إلى انتخابات رئاسية في غضون ستين يوماً بموجب الدستور.
 - يشكل الرئيس الجديد (هنا المقصود المنتخب) لجنة دستورية للإشراف على إعداد دستور جديد.
 - في أعقاب اكتمال الدستور الجديد يتم عرضه على استفتاء شعبي.
 - في حالة إجازة الدستور في الاستفتاء يتم وضع جدول زمني لانتخابات برلمانية جديدة بموجب أحكام الدستور الجديد.
 - في أعقاب الانتخابات يطلب الرئيس من رئيس الحزب الفائز بأكبر عدد من الأصوات تشكيل الحكومة.
 - تكون دول مجلس التعاون والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي شهوداً على تنفيذ الاتفاق.
- 2 تركز اهتمام الرئيس في هذه المرحلة على الخروج بضمانات تكفل عدم ملاحقته قانونياً وجنائياً، وهو ما نص عليه البند الخامس من المبادرة الخليجية وصدر استناداً له القانون رقم 1 لسنة 2012 نصت المادة (1) منه على أن "يُمنح الأخ علي عبدالله صالح رئيس الجمهورية الحصانة التامة من الملاحقة القانونية والقضائية. ونصت المادة (2) منه على أن "تُنطبق الحصانة من الملاحقة الجنائية على المسؤولين الذين عملوا مع الرئيس في مؤسسات الدولة المدنية والعسكرية والأمنية فيما يتصل بأعمال ذات دوافع سياسية قاموا بها أثناء أدائهم لمهامهم الرسمية، ولا ينطبق ذلك على أعمال الإرهاب.

على السطح.¹ وبعد تشكيل مؤتمر الحوار الوطني تم الانحراف بمخرجاته باتجاه لامركزية سياسية وإقامة دولة فيدرالية من ستة أقاليم،² يتكون كل منها من عدد من المحافظات أو الولايات.³ وبالنتيجة، فالفكرة الرئاسية أو مبادرة الرئيس للانتقال إلى الحكم المحلي تحولت وبمقتضى المبادرة الخليجية وتقرير لجنة الاقاليم إلى الانتقال إلى دولة فيدرالية، حيث أن الغاية في حقيقتها لم تكن دولة فيدرالية وإنما تفتيت اليمن وتدمير نسيجه الاجتماعي وبأيدي أبنائه، وذلك لإدراك القوى الخارجية الراعية للمشروع أن الصيغة المقترحة،⁴ تؤدي حتماً إلى اقتتال اليمنيين وتحقيق أهداف تلك القوى المتمثل في التدمير الذاتي لليمن.⁵ غير أن مشروع تلك القوى فشل، كما سبق أن تعثر مشروع الحكم المحلي، وبالتالي لجأت القوى الخارجية إلى الحرب لتنفيذ المشروع وتمزيق اليمن باستخدام القوة المسلحة لتحالف دولي بقيادة السعودية.⁶

1 أساس مؤتمر الحوار الوطني القضية الجنوبية وقضية صعدة واستجدت عدد من القضايا تتمثل في المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، وبناء الدولة، والحكم الرشيد، وأسس بناء الجيش والامن، واستقلال الهيئات ذات الخصوصية، والحقوق والحريات العامة والتنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة.

2 جاء في تقرير لجنة الاقاليم ما نصه "بناء على مجموعة المعطيات والرؤى السياسية التي تم نقاشها بعمق خلال فترة انعقاد مؤتمر الحوار الوطني الشامل وتحقيقاً للمبادئ التي أقر اليمنيون الاعتماد عليها لإنشاء الدولة الاتحادية التي تهدف لضمان الشراكة العادلة في الثروة والسلطة وللحفاظ على الامن والسلم الاجتماعيين، والتأكيد على وحدة وأمن واستقرار اليمن، فقد توافق معظم أعضاء اللجنة على اعتماد خيار الستة الاقاليم بحيث يكون هناك اقليمين في الجنوب وأربعة أقاليم في الشمال (انظر سلسلة كتيبات الحوار الوطني، الكتاب السادس القضية الجنوبية الحلول والضمانات ص 22).

3 تضمنت الفقرة ثانياً من تقرير لجنة الاقاليم تحديد عددها ومسمياتها ومكوناتها وكما يلي (سلسلة كتيبات الحوار الوطني، ص 22) :

- اقليم حضرموت ويتكون من محافظات المهرة وحضرموت وشبوه وسقطرى.
- اقليم سبأ يتكون من محافظات الجوف ومارب والبيضاء.
- اقليم عدن يتكون من محافظات عدن وأبين ولحج والضالع.
- اقليم الجند ويتكون من محافظتي تعز واب.
- اقليم أزال ويتكون من محافظات صعدة وعمران وصنعاء وذمار.
- اقليم تهامة ويتكون من محافظات الحديدة وريمه والمحويت وحجة.

4 خصوصاً فيما يتعلق بالثروات وعقود استثمارها وتطويرها ومسألة القروض وعلاقة الولايات بالاقاليم وبالسلطة الاتحادية.

5 زرعت القوى الخارجية بذور الصراع في مسودة الدستور الجديد، وكانت هذه القوى تهدف الى تجيير الأوضاع داخليا بمجرد انتهاء عملية الاستفتاء على الدستور وتدمير اليمن بواسطة أبنائه وليقتصر دورها على تغذية الصراع وفي ذات الوقت تنفيذ أجندتها وتحقيق أهدافها في ظل انشغال اليمنيين بالصراع فيما بينهم.

6 جاء في كلمة الرئيس الشهيد صالح الصماد بمناسبة العيد الثالث لثورة 21 من سبتمبر: "وفي الشهر السادس من عمر الثورة وبالتحديد في الـ 26 من مارس 2015 دشّن الامريكان وأدواتهم في المنطقة المتمثلة بالسعودية والامارات مرحلة الاجهاز على الشعب وثورته بشن عدوانهم وحصارهم الذي دخل عامه الثالث حتى يومنا هذا (الخطابات والمقالات التلفزيونية والصحفية لرئيس المجلس السياسي الأعلى صالح على الصماد للفترة من 2016/8/20 إلى 2018/1/9، الطبعة الاولى، 2018، ص. 151).

ورغم تعثر مشروع الحكم المحلي للأسباب التي ذكرناها آنفاً وما أدت إليه الحرب من خلط للأوراق في الواقع اليمني، فإنه لا يزال هناك من ينادي بتطبيق ذلك المشروع وإن كان بشكل غير مباشر. وفي ظل ظروف الحرب والتدمير وفرض الأقلية بالقوة على أرض الواقع،¹ نتساءل عن فرص تطبيق مشروع الحكم المحلي؟

المبحث الثاني: الرؤية الوطنية والحكم المحلي

كان الرئيس الشهيد صالح الصماد قد أطلق شعاراً "يد تحمي ويد تبني"، ومضمون هذا الشعار أن اليد التي تمكنت من مواجهة العدوان وحماية الوطن من الغزو والاحتلال يجب أن تسندها يد البناء لمؤسسات الدولة التي سبق بناؤها في عهد النظام السابق بناءً شخصياً. فبد الحماية قائمةً بواجبها في الدفاع عن الوطن ومواجهة العدوان، والمطلوب تفعيل يد البناء ليتكامل الجهد ويسند بعضه بعضاً من خلال لم شتات الجهود وما تبعثر منها.²

ولم يكن مشروع الرئيس الصماد غامضاً بل كان واضحاً جلياً، ومع ذلك فقد تم إعلان الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية بمضامين تخالف تماماً مشروع الرئيس الشهيد الصماد لبناء مؤسسات الدولة بناءً مؤسسياً. وبذلك، أضاعت الرؤية الوطنية الطريق الذي اختطه الرئيس الشهيد الصماد لبناء مؤسسات الدولة اليمنية.

المطلب الأول: الرؤية الوطنية ومشروع الرئيس الصماد

في بداية العام الرابع للعدوان وتحديدًا في 2018/3/26م، أعلن الرئيس الشهيد صالح الصماد مشروع بناء الدولة.³ ويقتصد بهذا المشروع بناء مؤسسات الدولة اليمنية وإرساء مبدأ العمل المؤسسي فيها، سواء مؤسسات الدولة المدنية أو العسكرية. ويتمثل العمل المؤسسي في عدم ربطه مؤسسات الدولة وجوداً وعملاً بالقائمين عليها، ابتداءً بمؤسسة رئاسة الدولة وانتهاءً بالمؤسسات في أدنى مستويات السلطة العامة. وقد أطلق الشهيد الرئيس صالح الصماد هذا المشروع لإدراكه يقيناً أن مؤسسات الدولة جرى بناؤها في الماضي على أسس ومعايير شخصية بحيث أن بقاءها وأدائها مرهون ببقاء القائمين عليها، فإذا ذهبوا عنها لأي سبب انهارت. والتجربة قريبة وماثلة للعيان، فالمؤسستان الأمنية والعسكرية بنيتا على الولاء لأشخاص محددين،⁴ ولم تأسس لخدمة الوطن والدفاع عن الشعب ومكتسباته،

1 التعاطي مع الاقليم كآمر واقع كما هو الحال بالنسبة لإقليم سبأ وإقليم حضرموت حيث تسمى المنشآت الحكومية باسم الاقليم.

2 من خطابات الرئيس الشهيد، ص. 434.

3 جاء في كلمة الرئيس الشهيد صالح الصماد بتاريخ 2018/3/26 بمناسبة مرور ثلاثة أعوام على العدوان "... وفي ختام العام الثالث للعدوان وبداية العام الرابع للصمود نعلن عن إطلاق مشروع بناء الدولة، وإرساء مبدأ العمل المؤسسي بالتوازي مع معركة التصدي للعدوان نفي مختلف الجبهات، مشروع تسنده الجبهات ويسند الجبهات عنوانه وشعاره (يد تبني ويد تحمي). ونحن ننطلق في هذا المشروع، نعرف أن الطريق طويل ومحفوف بالتحديات، وخاصة في ظل العدوان والحصار. ولكن كما كنا بقدر التحدي في جبهات القتال وصمدنا وحطمننا أحلام الغزاة والمحتلين، فسنبكون بإذن الله بمستوى التحدي على طريق بناء الدولة.

4 كانت قيادات الجيش والأمن وأهم القطاعات الاقتصادية مسندة إلى أقارب الرئيس.

وبالتالي انهارتا وتفتتت بمجرد ذهاب القائمين عليها. كذلك، مؤسسة رئاسة الدولة التي بنيت على أسس شخصية انهارت هي الأخرى حين غادرها الممسك بزمامها قسراً.¹

ولولا تمكن ثورة 21 سبتمبر من الحفاظ على الحد الأدنى من تماسك مؤسسات الدولة وإعادة ترميمها، لدخلت البلاد حالة فوضى عارمة يُعرف أولها ولا يعرف آخرها.²

وَمَرُور ثلاثة أعوام على الحرب العدوانية التي تقودها السعودية،³ أدرك الشهيد الصماد أن تماسك الشعب في مواجهة العدوان وصبره على الحصار والقتل والدمار ومواجهة العدوان وعملائه ومرزقته خلال هذه الفترة الطويلة،⁴ كل ذلك الصمود والاستبسال يفرض استحقال الشعب اليمني أن تبنى مؤسسات دولته بناءً سليماً يحقق لها البقاء والديمومة في تقديم خدماتها وتؤدي مؤسساتها دورها ومهامها بشكل مؤسسي- دوماً تأثير لتغيير القائمين عليها فهم ذاهبون ومؤسسات الدولة باقية.⁵

كانت فناعة الرئيس الشهيد أن تؤدي المؤسسة الأمنية دورها في حفظ أمن المواطنين وحقوقهم، وتؤدي المؤسسة العسكرية دورها في حماية الوطن والدفاع عنه في مواجهة العدوان الخارجي، وأن تعمل بقية مؤسسات الدولة على اسناد ودعم هاتين المؤسستين في حفظ الأمن الداخلي ومواجهة العدوان الخارجي.

ومع أن البلاد تواجه حرباً عدوانية، إلا أن الرئيس الشهيد كان يدرك أن هذه الحرب تمثل فرصة لإعادة بناء مؤسسات

1 لو لم تبنى مؤسسة الرئاسة بناءً شخصياً لتولى نائب الرئيس زمام السلطة بمجرد تخلي الرئيس عن منصبه أو عزله أو ظهور أي مانع وإلى أن تنتهي دورته الانتخابية، ولما احتجنا إلى ترقيع الوضع الداخلي بمبادرة خارجية عابرة للحدود انتهت بمحاولة تقسيم اليمن بأيدي اليه-غيبين، وتلتها خطوة تقسيمه بالقوة المسلحة لدول المبادرة ومن خلفها دول متامرة.

2 كان الهدف من استقالة الحكومة واستقالة الرئيس هادي أحداث فراغ في سلطات الدولة مما يؤدي إلى انهيارها وتفككها ودخول المجتمع اليمني -من ثم في حالة انقسام حاد وصراع عنيف.

3 جاء في كلمة الرئيس الشهيد صالح الصماد بمناسبة مرور ثلاثة أعوام على العدوان: "... استطاع النظام السعودي من خلال بعض القوى السياسية والنخب السياسية التي تتلقى التمويل من النظام السعودي، استطاع من خلالها وللأسف ترسيخ ثقافة العجز والضعف والوهن والاحتقار والإحباط واليأس لدى الشعب اليمني، وأنه شعب فقير وضعيف وعاجز عن الإبداع والرقى والتقدم، وأنه لا يستطيع أن يعيش ويبنى مستقبله، وإنما عليه أن يقاتل من الفتات الذي سمح به النظام السعودي للقائمين على الشعب باستخدامه، وفعلوا للأسف ترسخت هذه النظرة عند الكثير من الساسة والمثقفين ورسخوها لدى الكثير من الشعب، فضاغت عشرات السنين والشعب غارق في صراعاته وتبايناته أبعده عن الالتفات إلى مستقبله وبناءه وترسيخ مداميك دولة المؤسسات، وحرص النظام السعودي على إسقاط الدولة ككيان وثقافة".

4 جاء في كلمة الشهيد الرئيس صالح الصماد: "... ورغم كل تلك المحاولات لترسيخ ثقافة العجز والضعف واليأس والاستسلام، فإن الواقع هو العكس، فاليمن غني بثرواته البشرية والمادية، غني بقيمه وأخلاقه، غني بموقعه الاستراتيجي وسيطرته على أهم المناهج البحرية العالمية، وامتداد سواحلها على مساحة طويلة على أهم البحار في العالم، في البحر الأحمر وخليج عدن والبحر العربي، وفي باطن أرضه ثروات هائلة وفي ظاهرها كذلك. اليمن غني برجالها ونسائه وما يتمتعون به من القوة والعزم والإرادة والحكمة والإبداع، وهو ما أثبتته رجالاتنا خلال ثلاث سنوات من العدوان والحصار برزت فيه قوة وصلابة هذا الشعب اليمني العظيم أنتجت صموداً قل نظيره في هذا العالم، فكيف لو استغلت هذه الخصائص في سنين الرخاء والاستقرار؟ لكان وضع اليمن لا يضاهاه في المنطقة".

5 جاء في كلمة الشهيد الرئيس صالح الصماد: "فالدولة ليست مجرد مبان عليها لوحات ومجاميع من الموظفين، الدولة هي العمل المؤسسي الذي تحكمه القوانين واللوائح المنظمة التي تمنع الارتجال ولا تسمح بالتوجيهات المفروضة".

الدولة بناءً مؤسسياً¹ خصوصاً وأن الكثير من الطامحين للسلطة لم يرغبوا في شغل مناصب السلطة العامة مختلف مستوياتها في ظل هذه الظروف الصعبة. لذلك، طالما هناك صمود استواري في جهات القتال، وانجازات مهمة في مجال الانتاج الحربي لحماية الوطن والدفاع عنه في مواجهة العدوان فإن اليد التي تحمي يمكن أن تسندها يد البناء في مختلف المجالات². وقد بدأ الرئيس الشهيد الصماد السير في هذا الطريق، رغم إدراكه أنه شاق وطويل. فهل استمر المسير في الطريق الذي قصده الشهيد أم ضاعت معامله

المطلب الثاني: مضمون الرؤية الوطنية

تضمنت الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة مبادئ متعددة³، ومحاور متنوعة⁴، ومواضيع فرعية متشعبة تعبر جميعها عن جوانب نظرية لا يمكن بحال من الأحوال أن تؤدي إلى إعادة بناء مؤسسات الدولة بناءً سليماً، باعتبار أن كثرة المبادئ والمحاور والمواضيع الفرعية لن ترسم خطوطاً واضحة للاختلالات المطلوب معالجتها. بل، إنها ستزيد من الاختلالات القائمة وتفاقمها. والواضح أن صياغة الرؤية لأسس بناء الدولة جاءت مضطربة بما يؤكد عدم وضوح الرؤية للقاءمين على صياغة الرؤية ذاتها⁵.

ورغم أن البلاد تواجه عدواناً دولياً تقوده السعودية ومن ورائها الولايات المتحدة الأمريكية وعدد من الدول الكبرى، غير أن الرؤية الوطنية تتحدث في محورها الأول عن المصالحة الوطنية والحل السياسي⁶، وهذا المنطق يساير منطق العدوان الخارجي الذي دمر اليمن وقتل اليمنيين على مدار خمسة أعوام، وهو مع ذلك يزعم أنه يساعد اليمنيين على حل مشاكلهم ووقف الاقتتال الداخلي. ويجري الترويج لهذا المنطق أيضاً على مستوى تقارير موظفين دوليين، إذ يصورون الاقتتال بأنه بين أطراف محلية، وبذلك فإن إيراد العنوان السابق كأول محور في الرؤية الوطنية إنما يصور العدوان الخارجي على اليمن منذ أكثر من خمس سنوات بأنه صراع بين أطراف داخلية يتطلب مصالحة وطنية شاملة تنتهي بحل سلمي، وهذا من شأنه تبرئة العدوان من جرائمه بحق اليمن ومن قتل أبنائه أطفالاً ونساءً ورجالاً.

1 جاء في كلمة الرئيس الشهيد صالح الصماد: "... ومن هنا فإن الخطوة الأولى وحجر الأساس في بناء الدولة هي: إرساء مبدأ العمل المؤسسي -الذي يضمن إدارة الدولة إدارة وطنية تحافظ على مصالح الشعب، وتحافظ على مبدأ السيادة والاستقلال، ولا يمكن أن يمر نفوذ خارجي في ظل العمل المؤسسي المحكوم بالقوانين الذي سيشكل سداً منيعاً أمام أي تدخل خارجي أو مصالح لقوى النفوذ أو لأي أطراف أخرى."

2 جاء في كلمة الرئيس الشهيد الصماد: "... ومن هنا أيها الشعب ندرك أن معركتنا اليوم، معركتنا في الدفاع عن اليمن واستعادة استقلاله وبناء دولته تعتمد على ركيزتين أساسيتين، الركيزة الأولى هي الدفاع عن الأرض والعرض، وصد المعتدين والغزاة في مختلف الجبهات وحماية كل ذرة من تراب اليمن ومياهه، والركيزة الثانية معركة بناء دولة حقيقية في ظل نظام مؤسسي منضبط بالقوانين الوطنية التي تمثل إرادة الشعب."

3 الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، 2019، ص. 20.

4 المرجع السابق، ص. 32 □ 64.

5 هناك خلط بين اسس بناء مؤسسات الدولة والاليات اللازمة لذلك، فالأصل عندما نضع عنوان لأسس بناء الدولة أن يأتي تحته ع-ناوين فرعية تشمل الأساس الأول والأساس الثاني وهكذا، وهو ما لم يرد في الرؤية الوطنية (الرؤية الوطنية، ص. 34).

6 جاء تحت هذا البند الآتي: الغاية: مصالحة وطنية شاملة بين الاحزاب والمكونات السياسية ومختلف الفئات على قاعدة العدالة وجبر الضرر من خلال حل سياسي سلمي يحقق السلام ويقوم على احترام السيادة الوطنية والمصالح العليا للوطن."

وتضمنت المبادرة كذلك محاور متعلقة بإدارة الحكم،¹ والجانب الاقتصادي والاجتماعي والتعليم والصحة والبيئة والتنمية الإدارية والعدالة وسيادة القانون، والابتكار والإبداع والدفاع والأمن. ورغم أن هذه المحاور هي مواضيع قائمة ومنصوص عليها وعلى ما هو أكثر منها في الدستور – وهو كما نعلم أعلى مكانة وقيمة – وملزم التنفيذ.²

ومما هو متداول أن الرؤية لا تعدو عن كونها برنامج عمل بيد الحكومة في صنعاء في مواجهة الطرف الآخر المتواجد في الرياض والذي لا يملك أي مشروع أو برنامج عمل. والحقيقة أن هذا الترويج يعزز من موقف العدوان بأن الصراع هو على السلطة وبين أطراف داخلية وأن دور الخارج والضغط على أطراف الصراع الداخلية ومساعدتها في بلورة حلول. وكان الأجدر أن تركز الرؤية الوطنية على توفير بدائل اقتصادية تمكن الشعب اليمني بجيشه ولجانه الشعبية من الاستمرار في الصمود حتى يتم دحر العدوان الخارجي وهزيمته.

المطلب الثالث: إضاعة الرؤية الوطنية لمعالم الطريق الذي حدده الشهيد

الصماد

أعلنت الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة في 26 مارس 2019م، إلا أنها لم تلامس جوهر التوجه الذي كان ينشده الرئيس الصماد،³ واكتفت بالتركيز على الجوانب الشكلية ووضع عناوين عامة ومعظمها غير قابلة للتطبيق. وفي حين كان تصور الرئيس الشهيد وتشخيصه للمشكلة ومعالجتها غاية في السهولة واليسر،⁴ فإن الصعوبة تكمن فقط في الظروف المحيطة وإن لم يعني ذلك بأي حال أنها يمكن أن تحول دون إعادة بناء مؤسسات الدولة وتجعله مستحيلًا.⁵ ويهمننا هنا بشكل رئيسي موضوع البحث وهو الحكم المحلي في الرؤية الوطنية،⁶ والذي أوضحنا سابقاً أن تناوله توقف برحيل صاحب فكرة الحكم المحلي عن السلطة في عام 2011م. ومع ذلك، عاد هذا المشروع إلى الواجهة بقوة في الرؤية الوطنية، رغم أن الرئيس الشهيد لم يأت على ذكر الحكم المحلي لا صراحة ولا ضمناً.

1 ورد ضمن هذا المحور موضوع الحكم المحلي في ص. 37.

2 فلا يمكن مثلاً الاحتجاج أمام القضاء بمخالفة ما ورد في الرؤية الوطنية من جانب الموظفين أو سلطات الدولة.

3 ورد في مسودة برنامج بناء الدولة وإرساء مبدأ العمل المؤسسي ما يؤكد توجه الرئيس الشهيد الصماد حيث نصت الفقرة 1 من البند الثاني على أن "بناء وتطوير مؤسسات الدولة بصورة تحقق فاعلية أدائها وكفاءة تنفيذ مهامها".

4 كان الرئيس الشهيد قد أدرك أساس وجذر المشكلة في اليمن وهو الصراع على السلطة والسيطرة على زمامها، ولا يتم ذلك إلا بالاحتواء على مقدرات الدولة ومواردها وتسخيرها لخدمة بقاء الحاكم في السلطة. لذلك، فالبناء من وجهة نظر الرئيس الشهيد الصماد بناء المؤسسات بحيث لا تتأثر برحيل من يمثلها ويديرها، والا فمما معنى بناء الدولة؟

5 من خطابات الرئيس الشهيد في الفترة من 2016/8/6 إلى 2018/4/19، 2018، ص. 434.

6 جاء في الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة حول الأهداف الاستراتيجية للحكم المحلي ما يلي:

أ- بناء المنظومة التشريعية وتطوير البنية المؤسسية وتنمية القدرات البشرية النوعية، وتوفير الامكانيات اللازمة لمنظومة الحكم المحلي بما يمكنها من إدارة مواردها والنهوض بواقعها ورفع مستوى معيشة المجتمعات المحلية لتحقيق تنمية محلية مستدامة.

ب- تطبيق نظام حكم محلي حديث يقوم على أسس تقسيم يعزز المنافسة وعدالة توزيع الموارد لتحقيق تنمية محلية متوازنة ومستدامة في عموم محافظات ومديريات الجمهورية.

ت- بناء وتعزيز القدرات الرقابية والمساءلة الرسمية المركزية والمحلية والمجتمعية على وحدات الحكم المحلي.

ولا يمكن بحال من الأحوال نسبة مشروع الحكم المحلي الذي تضمنته الرؤية الوطنية إلى الرئيس الشهيد الصماد، كون هذا المشروع يندرج ضمن اللامركزية السياسية ويترب عليه تفتيت البلاد والذي يعتبر في حد ذاته تدمير وليس بناء. وباعتبار أن الرئيس الشهيد من المعارضين لتقسيم البلاد إلى ستة أقاليم،¹ فكيف يمكن أن ينسب له تبني مشروع تقسيم البلاد إلى مئات الوحدات المحلية المتصارعة.

وتجدر الإشارة أن مشروع الرئيس الشهيد واضح المعالم ولم يكن بحاجة إلى رؤية، وإنما تحديد معايير عملية لإعادة بناء مؤسسات الدولة بما يمكنها البقاء والاستمرار بغض النظر عن يقوم على إدارتها إرساء مبادئ العمل المؤسسي...² وفيما يتعلق بتضمين مشروع الحكم المحلي ضمن موضوعات الرؤية الوطنية، فلا مناص من القول أن هذا التضمين لم يأت من فراغ بل نتاج عمل منظم وجهه موجه اعتقد أن إصاق هذا المشروع باسم الرئيس الشهيد الصماد يمكن أن يجعله يرى النور من جديد.³ إن هذه الفكرة، والتي ما زال يروج لها ولو بشكل غير مباشر،⁴ إلا أن مصيرها لن يكون أفضل مما صارت إليه قبل إثني عشر عاماً.

1 جاء في كلمة الرئيس الشهيد صالح الصماد بمناسبة العيد الثالث لثورة الـ 21 من سبتمبر: "... وفرض المـشاريع التميزية لـتفكيك البلاد وتقسيمها إلى أقاليم متناحرة بعد أن أجهزوا على تفكيك الجيش والامن وتفكيك منظومة الدفاع الجوي." (الخطابات واللقاءات - لرئيس المجلس السياسي الأعلى صالح على الصماد، ص 149.

2 الخطابات واللقاءات لرئيس المجلس السياسي الأعلى صالح على الصماد، ص 445.

3 جاء في الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ما يؤكد علاقة من يتبنون فكرة الحكم المحلي التي برزت في عام 2007م بالرؤية الوطنية لـبناء الدولة اليمنية الحديثة، حيث تضمنت الاستراتيجية ما نصه: "وارتباط عملية بناء الحكم المحلي ببناء الدولة اليمنية الحديثة. لمزيد من التفصيل انظر الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، 2008، ص. 11.

4 يروج البعض في الوقت الراهن لأفكار تجسد فكرة الحكم المحلي ويحاول إقناع قيادات مؤسسات الدولة بتبنيها، ومن ذلك تشكيل وحدات أمنية محلية منها ما يتبع المحافظات والأخر يتبع المديرية في التعيين وصرف مستحققاتها، وعلى أن يتم تحديد اختصاصاتها وصلاحياتها وعلاقتها ببعضها وكذلك علاقتها بالامن العام المركزي في الحكومة.

الخاتمة

نخلص من خلال بحث موضوع إدارة الشأن المحلي في اليمن إلى عدد من النتائج والتوصيات، وعلى النحو الآتي:

أولاً: نتائج البحث

- 1- إن استخدام المشرع اليمني في شطري اليمن قبل الوحدة لمصطلح الإدارة المحلية كان استخداماً صائباً ومعبراً تعبيراً دقيقاً عن آلية إدارة الشأن المحلي المتبعة ولو نظرياً.
- 2- أنه لم يتح تطبيق نظام الإدارة المحلية على أرض الواقع وفقاً لمفهومه ومعناه ومقوماته التي أوضحناها في هذا البحث، وفي ضوء ما تتطلبه مقتضيات إدارة الشأن المحلي.
- 3- كان تعديل وتبديل التشريعات المتعلقة بإدارة الشأن المحلي بصورة متكررة ومتعاقبة وفي أوقات متقاربة دليلاً على حالة عدم الاستقرار السياسي في شطري اليمن قبل عام 1990م.
- 4- استقر استخدام المشرع لنظام الإدارة المحلية في الشطر الشمالي منذ ستينات القرن الماضي وحتى قيام الجمهورية اليمنية في 22 مايو 1990م، بعكس ما كان عليه الحال في جنوب الوطن حيث استخدم المشرع نظام الإدارة المحلية في البداية ثم استبدله بنظام الحكم المحلي.
- 5- كان الأصل أن تتراكم في شطري اليمن قبل عام 1990م مقومات تجربة إدارة الشأن المحلي وتتلور أركان نظام الإدارة المحلية، غير أن حالة عدم الاستقرار السياسي لم تساعد على نضج تجربة إدارة الشأن المحلي في أي من شطري اليمن.
- 6- يعد اختيار المشرع اليمني لنظام الإدارة المحلية بعد عام 1990م كآلية لإدارة الشأن المحلي توجهاً صائباً وخطوة مهمة في الاتجاه الصحيح، وكان يمكن أن يبنى عليها نظام إدارة محلية حقيقي بالتوازي مع النظام السياسي الناتج عن اتفاقية الوحدة الاندماجية في مايو 1990م.
- 7- كان للتوازن السياسي بين طرفي السلطة عقب إعادة تحقيق الوحدة دور في اختيار نظام الإدارة المحلية لإدارة الشأن المحلي، وكان الأصل أن يكون لذلك التوازن السياسي دور أيضاً في إنضاج تجربة الإدارة المحلية بالاستفادة من إيجابيات تجربة الشطرين وتجنب السلبيات.
- 8- ترتب على انهيار التوازن السياسي بعد خروج أحد طرفي السلطة عقب حرب صيف 1994م انفراد الطرف الآخر بها، وكرس وجوده في جميع مستوياتها.
- 9- مع عودة حالة عدم الاستقرار السياسي، انحصر التركيز على تكريس الاستقرار الرئاسي والتشبث بالسلطة، ولم يكن الشأن المحلي بعيداً عن ذلك التوجه حيث أدى نكوص الحاكم الفرد عن تجربة الإدارة المحلية الى وأدها قبل أن تكمل عقدها الاول.

- 10- كان اختيار الحاكم لنظام السلطة المحلية في عام 2000م كآلية لإدارة الشأن المحلي بديلاً عن نظام الإدارة المحلية دليلاً على عدم الاستقرار السياسي ولتصل هذه الحالة إلى أدنى مستوى إداري في الدولة.
- 11- رغم أن المعطيات كانت تشير إلى السعي لتعزيز اللامركزية الإدارية وتكريس السلطة المحلية، إلا أن ذلك لم يكن سوى وسيلة لاستدراار أموال المانحين الدوليين.
- 12- كان الأصل أن تصل التجربة المتمثلة في السلطة المحلية إلى مرحلة النضج خصوصاً في ظل الموارد الكبيرة التي تم تخصيصها للسلطة المحلية، والتي شملت مختلف أوجه النشاط من الاحتطاب إلى تذاكر الطيران وحتى الزكاة التي اعتبرت الزكاة مورداً مالياً للسلطة المحلية، إضافة إلى دعم المانحين تحت عنوان تعزيز اللامركزية الإدارية وتطوير السلطة المحلية.
- 13- انتهى الأمر بالنسبة لتطوير السلطة المحلية كآلية لإدارة الشأن المحلي وبعد أكثر من سبع سنوات من العمل عند الجانب النظري وتحت مسمى الاستراتيجية الوطنية للسلطة المحلية.
- 14- كذلك لم تر الاستراتيجية الوطنية للسلطة المحلية النور حتى في جانبها النظري، فقد تم وأدها قبل إقرارها بمجرد رغبة رأس الحاكم الانتقال فوراً إلى نظام الحكم المحلي.
- 15- لم يكن التوجه نحو اختيار الحكم المحلي كآلية لإدارة الشأن المحلي إلا انعكاساً لحالة عدم الاستقرار السياسي التي كرسها النظام، إضافة إلى سعيه لاستدراار أموال المانحين تحت ذريعة تطوير نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات.
- 16- ترتب على تفاقم حالة عدم الاستقرار السياسي وقف عجلة التوجه الجديد للحاكم فيما يتعلق بإدارة الشأن المحلي.
- 17- كان لثورات الربيع العربي التي اجتاحت عدداً من الأقطار ومنها اليمن دور بارز في تعطيل الترويج لنظام الحكم المحلي، حيث أصبح الحاكم في ظل تلك الأوضاع مركزاً فقط على تثبيت وجوده في هرم السلطة، ولم يعد معنياً في تلك الأوضاع بغيره من مستويات السلطة، بل أصبح الحاكم مستعداً للانتقال مباشرة من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية من خلال تقسيم البلاد إلى ستة أقاليم.
- 18- لم تزل فكرة الحكم المحلي باقية تتحرك مع محاولة إعادتها إلى الواجهة من جديد ومن خلال توظيف آخرين كرافعة لها إلى حيث يريدون لها أن تستقر.
- 19- إن محاولة تمويه فكرة الحكم المحلي والإصرار على تضمينها في الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة يقصد منها استغلال سمعة ومكانة من تنسب إليه الرؤية الوطنية الرئيس الشهيد صالح الصماد، وكذلك تشويه لمواقفه الراضة لتقسيم اليمن إلى ستة أقاليم في الوقت الذي يقتضي تطبيق فكرة الحكم المحلي تقسيم اليمن إلى كانتونات متصارعة.

20- إن استمرار الدفع بفكرة الحكم المحلي إلى الواجهة من جديد دليل على السعي لتكريس حالة التشظي والانقسام وعدم الاستقرار في المجتمع اليمني.

ثانياً: التوصيات

1. العودة وبشكل فوري إلى نظام الإدارة المحلية بوصفه يجسد مفهوم ومعنى ومضمون فكرة إدارة الشأن المحلي الذي يقوم على أساس منح الهيئات المحلية جزء محدود من الاختصاصات الادارية للسلطة التنفيذية.
2. التخلي وبشكل فوري عن نظام السلطة المحلية المعمول به حالياً بوصفه نظاماً وهمياً لا أساس له في التشريعات المنظمة لإدارة الشأن المحلي في أي دولة، كما أنه لا أساس له في مؤلفات فقهاء القانون الإداري والإدارة المحلية.
3. العمل على إسقاط موضوع الحكم المحلي من الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة لقطع الطريق أمام مؤيدي فكرة الحكم المحلي ومنعهم من تشويهه صورة ومواقف الرئيس الشهيد صالح الصماد الواضحة من مسألة تقسيم اليمن إلى أقاليم، وكذلك منع تفتيت البلاد إلى كانتونات.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات القانونية

1. أحمد عبدالرحمن شرف الدين، القانون الاداري، دار الفكر المعاصر، بيروت، 1993.
2. أحمد عبدالرحمن شرف الدين وعبدالرحمن المختار، مبادئ الادارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية، الأمين للنشر والتوزيع - صنعاء، 2010.
3. أنور رسلان، الوجيز في النظم السياسية، مطبعة كلية الحقوق - جامعة القاهرة.
4. إحسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الد ستوري والنظام الد ستوري في العراق، مطبعة جامعة بغداد، 1990.
5. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 2006.
6. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية - القاهرة، 2005.
7. دائل محمد اسماعيل المخلافي، الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات، دار الفكر المعاصر - بيروت، 1994.
8. عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 1997.
9. عبدالرحمن المختار، تجربة السلطة المحلية في اليمن: دراسة قانونية تحليلية نقدية، سلسلة دراسات سياسية، العدد 2، مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، يناير 2011م.

ثانياً: الدساتير

1. الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية لسنة 1964.
2. الدستور المؤقت الثاني للجمهورية العربية اليمنية لسنة 1965.
3. الدستور المؤقت الثالث للجمهورية العربية اليمنية لسنة 1967.
4. الدستور الدائم الثاني للجمهورية العربية اليمنية لسنة 1970.
5. دستور 1970 لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية وتعديله سنة 1978.
6. دستور الجمهورية اليمنية لسنة 1991.

ثالثاً: القوانين

1. القانون رقم (7) لسنة 1965 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية وتعديلاته.
2. القانون رقم (7) لسنة 1968 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
3. القانون رقم (12) لسنة 1968 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، منشور في ملحق الجريدة الرسمية رقم 36 الصادرة بتاريخ 8 أغسطس 1968.
4. القانون رقم (64) لسنة 1976 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
5. القانون رقم (17) لسنة 1977 بشأن تنظيم الحكم المحلي في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، منشور في ملحق الجريدة الرسمية العدد رقم 22 الصادر في 2 يونيو 1977.
6. القانون رقم (18) لسنة 1977 بشأن تنظيم انتخابات مجالس الشعب المحلية في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
7. القانون رقم (35) لسنة 1980 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
8. القانون رقم (5) لسنة 1981 بشأن تنظيم الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
9. القانون رقم (6) لسنة 1982 بشأن تعديل قانون الحكم المحلي والمنشور في مجلد القوانين لعام 1982، مطابع الهمداني للطباعة والنشر - عدن.
10. القانون رقم (9) لسنة 1983 بشأن تعديل قانون انتخابات المجالس المحلية بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
11. القانون رقم (10) لسنة 1983 بشأن تعديل قانون الحكم المحلي في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
12. القانون رقم (12) لسنة 1985 بشأن نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
13. القانون رقم (27) لسنة 1985 بشأن تنظيم الوحدات الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية.
14. القانون رقم (52) لسنة 1991 بشأن الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية.
15. القانون رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية.
16. القانون رقم (25) بشأن تعديل القانون رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية.
17. القانون رقم (71) بشأن تعديل القانون رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية.

18. القانون رقم (18) لسنة 2008 بشأن تعديل القانون رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية.
19. القانون رقم (1) لسنة 2012 بشأن منح حصانة من الملاحقة القانونية، الجريدة الرسمية العدد الثاني، 31 يناير 2012.

رابعاً القرارات

1. قرار رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 1964 بشأن إنشاء وزارة الادارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
2. قرار جمهوري رقم (55) لسنة 1973 بشأن إعادة تنظيم وزارة الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية.
3. قرار مجلس الشعب الأعلى رقم (12) لسنة 1981 بشأن إنشاء وزارة الحكم المحلي بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
4. قرار جمهوري رقم (264) لسنة 2003 بإنشاء وتشكيل لجنة وزارية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها.
5. قرار جمهوري رقم (242) لسنة 2009 بشأن إنشاء اللجنة الوزارية للحكم المحلي.
6. قرار جمهوري رقم (10) لسنة 2013 بشأن النظام الداخلي لمؤتمر الحوار الوطني، الجريدة الرسمية 31 مارس 2013.
7. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (112) لسنة 2004 بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها.
8. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (48) لسنة 2010 بشأن تشكيل اللجنة الفنية للحكم المحلي.
9. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (141) لسنة 2010 بشأن إنشاء مركز تدريب السلطة المحلية.

خامساً: وثائق أخرى

1. اتفاق فبراير 2009 بين القوى السياسية بشأن تأجيل الانتخابات لمدة عامين.
2. وثيقة العهد والاتفاق التي تم توقيعها في العاصمة الاردنية عمان، 1994.
3. الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2008-2015.
4. المبادرة الخليجية وآلياتها التنفيذية، الجريدة الرسمية العدد 22 لسنة 2011.
5. تقرير لجنة تحديد الأقاليم، الحوار الوطني، 2012.

6. الخطابات واللقاءات التلفزيونية والصحفية لرئيس المجلس السياسي الاعلى صالح على ال صماد للفترة من 2016/8/20 إلى 2018/1/9، إعداد أمانة سر المجلس السياسي الاعلى، الطبعة الأولى، 2018.

7. خطابات الرئيس الشهيد للفترة من 2016/8/6 إلى 2018/4/19، الطبعة الثانية 2018.