في تقرير وزير الادارة المحلية المقدم إلى المؤتمر العام الرابع

إصلاح نظام الإدارة المالية وتنمية الموارد البشرية وفصل التداخلات بين الوحدات الإدارية من أولويات العمل لتحقيق أهداف السلطة المحلية

أهداف اللامركزية لاتتحقق بمجرد الانتقال القانوني للاختصاص والمطلوب تفاعل المجتمعات المحلية ومنظماتها

إعادة النظر في التشكيلات الداخلية للمجالس المحلية وأساليب عملها لتفعيل دور أعضاء المحليات

صنعاء/ عرض مكتب «١٤ أكتوبر»:

أكدالاخ /صادق امين ابو راس وزير الادارة المحلية أن إصلاح نظام الإدارة المالية وتنمية الموارد البشرية من خلال برامج تدريبية مكثفة وفصل التداخلات بين الوحدات الادارية من أبرز اولويات العمل التي تتطلب تكثيف الجهود والتفاعلات من قبل المجالس المحلية بالمحافظات والمديريات لتحقيق أهداف السلطة المحلية..

وشدد ابو راس في تقرير وزارة الادارة المحلية المقدم الى المؤتمر العام الرابع للمجالس المحلية والذي حصلت ١٤ اكتوبر على نسخة من وثيقته ضرورة إعادة النظر في التشكيلات الداخلية للمجالس المحلية وأساليب عملها ضمن رؤى واتجاهات جادة لتفعيل دور اعضاء المحليات وفيما يلي نص التقرير:

مشكلات وآفاق مستقبلية

إن اللامركزية لاتتحقق اهدافها بمجرد الانتقال القانوني للاختصاص، اذ تحيطها جملة من الشروط والمتطلبات التي بدونها لايتأتى لها تحقيق اهدافها..

وهذه المبادئ والمطالب تنبثق من فكرة الحكم الجيد التي تشكل الهدف العام للاصلاح الاداري واذا ما اقتصرنا في تناولنا هنا على متطلبات نظام السلطة المحلية فان هناك جملة من المشكلات الظاهرة والكامنة التي لابد من معالجتها ضمن اطار من المبادئ والرؤى لتحقيق اهداف السلطة المحلية نتناولها على النحو الآتي :

١) إصلاح نظام الادارة المالية :

ان اصلاح نظام الادارة المالية المحلية يستوجب اعادة النظر في النظام المالي بحكم اهميته وتأثيره البالغ في مجرى عمل السلطة المحلية وعلى نحو يكفل تجاوز المشكلات والصعاب والمآخذ التي سبق تناولها في القسم الاول من هذا التقرير، كما ينبغي تطوير نظام المناقصات واعداد وتنفيذ الموازنات واعادة تنظيم الادارة المالية، على ان يكون مبدأ اللامركزية الاساس الحاكم لعملية التطوير والتحديث.

اضافة الى ماسبق فانه ينبغي أيضاً، في اطار اصلاح الادارة المالية اعادة النظر في مقدار الدعم المركزي المقدم من الدولة للوحدات الادارية، وكذا مخصصات واعتمادات تشغيل وتسيير الانشطة المحلية على نحو يتناسب وحجم المهام والاعباء والمسئوليات المنقولة الى الوحدات الادارية.

ومن الامور التي تحتاج الى مبادرة سريعة اصلاح الادارة المالية في المحليات التي تتمثل حالياً في وجود ثلاثة كيانات للادارة المالية هي : الوحدة الحسابية، مكتب المالية، ادارة الشؤون المالية والادارية ،وعملية الاصلاح هذه تتحقق بدمج الوحدة الحسابية في ديوان المحافظة والمديريات ضمن الشؤون المالية والادارية لتتولى ادارة الموازنة وحساباتها كما اريد لها في اللائحتين التنفيذية والمالية للسلطة المحلية وبما يتفق ومبدأ اللامركزية المالية.

٢) سياسات وبرامج التدريب:

على الرغم من الجهود التي بذلت سواء من وزارة الادارة المحلية او الاجهزة المركزية الاخرى او الجهات المانحة الا ان عملية التدريب والتوعية بنظام السلطة المحلية يكتنفها العديد من اوجه القصور .. نورد اهمها فيما يلي:-

١- فمحدودية برامج التدريب والتوعية المنفذة، وغياب سياسة واضحة تجاه عملية التدريب والتوعية بشكل عام.

٢-ضعف تنسيق الادوار فيما يتصل بالتدريب وغياب المعلومات حول الانشطة التدريبية الموجهة من الاطراف المساهمة في التدريب على المستوى المحلي، وتنفيذ دورات متشابهة من قبل اكثر من جهة وتطبيق مواد ومناهج لم يجر دراستها وتقييمها والاتفاق عليها مع الوزارة .

٣-ضآلة المخصصات المالية الموجهة للتدريب في الموازنة العامة للدولة.

٤-محدودية الكوادر المتخصصة في تصميم وتقييم برامج التدريب وعدم التركيز على اعداد مدربين يعتمد عليهم في تنفيذ برامج تدريب على الصعيد المحلي بصورة متجددة وضعف التقييم لفاعلية ونتائج البرامج التدريبية المنفذة.

وهناك ملاحظات حيوية تكاد تجمع عليها جميع التقارير المرفوعة من الوحدات الادارية تتحصل في اتفاقها على ضعف قدرات السلطة المحلية في اعمال التخطيط وتصميم وادارة المشاريع وهي انشطة اصبحت الآن من اخص واجباتها.

والحقيقة ان هذا الضعف في القدرات لايقتصر على اعمال التخطيط بل هناك نقص في المهارات الادارية المختلفة وهي مهارات تحتاجها المجالس المحلية بقدر معين كما تحتاجها بصورة اكبر الاجهزة التنفيذية ودواوين المحافظات والمديريات، ويبقى النقص في المهارات والقدرات المشكلة الكامنة وراء كل المشكلات المتصلة بالتنمية والاداء بصورة عامة. وتزداد اهمية التدريب مع وجوب الانتقال الى انماط جديدة في التخطيط تفرض وفقاً لمنطق الحكم الجيد مشاركة المجتمع ومساعدته في تحديد الاحتياجات التنموية . ومن هنا، وبعد مناقشة مستفيضة شارك فيها شركاء التنمية في ورشتين متتاليتين نظمتهما وزارة الادارة المحلية بالتعاون مع البنك الدولي ظهر انه لابد من تبني مجالات محددة للتدريب اذا ما اريد النهوض بالسلطة المحلية وهذه المجالات تتوافق ومركب السلطة المحلية الذي يتكون من المجلس المحلي وديوان الوحدة الادارية والاجهزة التنفيذية والمجتمع وممثليه وفيما يلي خلاصة لهذه المجالات:-

المجال الاول: يستهدف توعية اعضاء المجالس المحلية والعاملين في الاجهزة التنفيذية بتشريعات ونظم السلطة المحلية والقوانين الاساسية المتصلة بانشطتهم والسياسات والاستراتيجيات الحكومية.

المجال الثاني: يتعلق بالتفاعل المجتمعي بين السلطة المحلية والمجتمعات المحلية ومنظماتها وينصب النشاط التدريبي هنا في التوعية باهداف اللامركزية وآليات العمل المشترك واساليب التخطيط التشاركي وغيرها من المجالات التي تحقق تلاحماً بين السلطة المحلية ومحيطها المجتمعي.

المجال الثالث: المهارات الادارية ويستهدف هذا الحقل نشاطاً تدريبياً واسعاً يزود من خلاله الموظفين في دواوين الوحدات الادارية والاجهزة التنفيذية بمفاهيم واساليب الادارة الحديثة في المجالات المختلفة بما في ذلك توجيه برامج خاصة لأعضاء المجالس المحلية فيما يتصل ببعض المفاهيم ذات الصلة بانشطتهم.

المجال الرابع : ويتصل بمهنية الادارات القائمة بالخدمات، وهذا التدريب ينصب على المهن التخصصية والفنية في مجالات الخدمات المختلفة. وإذا كان من المفترض ان تكون الوحدات الادارية قادرة على تحديد احتياجاتها التدريبية في هذا المجال فانه ليس بمقدورها- على الاقل في هذه المرحلة من التطور- ان تفي بالاحتياجات التدريبية المتنوعة والعديدة في هذا المجال وهنا يأتي دور الاجهزة المركزية المعنية في عملية البرمجة لهذه الاحتياجات والوفاء بها خلال مدى زمني تحدده وفقاً لقدراتها وإمكانياتها.

ان التدريب المطلوب وفقاً لهذه المجالات يتطلب استراتيجية وسياسات داعمة وتعاون ومشاركة من قبل شركاء التنمية لتخطيط وإدارة هذه البرامج، وتحديد المناهج المطلوبة والاتفاق عليها مع تدريب مدربين لهذا الغرض بالاضافة الى رصد الاموال الكافية للتسريع بالعمليات التدريبية لتنمية القدرات والمهارات وينبغي العمل بذلك من الآن خاصة وان مجالس محلية جديدة ينتظر انتخابها ويلزم تدريبها.

٣) إصلاح بنية نظام السلطة المحلية (المهام/ الهيكلية/ العلاقات التنظيمية):-

من استقراء الواقع بالاضافة الى جملة الدراسات المنفذة وطنياً ودولياً في مجالات السلطة المحلية ينبغي الاتجاه الى اعادة النظر في جملة من المسائل التنظيمية والهيكلية لتحسين وتطوير بنية نظام السلطة المحلية وتتحصل هذه الاتجاهات في الآتي :-

١- اعادة النظر في مهام وصلاحيات المجالس المحلية لكل من المحافظات والمديريات وطبيعة العلاقة بينهما .

٢-اعادة النظر في الهيكلية التنظيمية للسلطة المحلية في كل من المحافظة والمديريات.

٣-اعادة النظر في المهام ووظائف الوحدات الادارية.

٤- اعادة النظر في مهام ودور الاجهزة التنفيذية بالمحافظات.

إن تحديد المهام مسألة دقيقة جداً وتتطلب تنسيقاً واسعاً مع الاجهزة المركزية، ومن الناحية الاخرى اتجهت بعض دراسات الخبراء الدوليين لنظام السلطة المحلية الى اقتراح فكرة الهيكل التنظيمي الواحد الذي تجتمع فيه وحدات ديوان المحافظة / المديرية والاجهزة التنفيذية القائمة بالخدمات المحلية في كيان تنظيمي واحد على اعتبار ان هذا الامر يحقق تفاعل وحدات الهيكل التنظيمي مع بعضه البعض ويحقق وحدة الادارة والتنسيق والاشراف، ان هذه الافكار وغيرها ينبغي ان تخضع للدراسة الكافية من النواحي الدستورية والقانونية والتنظيمية للوصول الى هيكلية عملية تخدم اغراض السلطة المحلية.

٤) المورد البشري والسلطة المحلية:-

سنتناول هنا سياسة المورد البشري في علاقاتها بالاحتياجات المباشرة بالسلطة المحلية من الموظفين.

اذ نجد نقصاً حاداً في الموظفين ليس فقط على صعيد دواوين المحافظات بل ايضاً فيما يتصل بالوجود الاداري للأجهزة الخدمية في المديريات، كما ان الاعتقاد السائد بان الادارة على مستوى المحافظة قد استكملت ادواتها وافرادها امرينبغي التيقن منه لمصلحة اللامركزية.

إن حجم التوظيف خلال الخمس السنوات الماضية يعطينا معدلاً يقدر بـ (٢٦) وظيفة سنوياً لكل وحدة ادارية (محافظة / مديرية) مما قد يستغرق الامر سنوات طويلة حتى تستوفي المحليات احتياجاتها من الوظائف ، ولما كان الامر كذلك فلابد من تفعيل امر مجلس الوزراء رقم (٩٢) لسنة ٢٠٠٢م بشأن إعادة توزيع القوى العاملة للتخفيف على الموازنة العامة للدولة ، ولابد من إحاطة هذا الموضوع بسياسة وخطة متكاملة، ويمكن أن نقترح في هذا المجال مستويين لإعادة التوزيع:-

الاول: إعادة توزيع القوى الوظيفية الادارية فيما بين المحافظة ومديرياتها حيثما تتوفر امكانية لذلك.

الثاني: إعادة توزيع القوى الوظيفية بين الاجهزة المركزية والمحلية لتوفير طواقم متخصصة وفنية لادارة الخدمات او في مجال التخطيط وتصميم وادارة المشاريع.

مع التأكيد ان الادارة مركزية كانت او محلية تتساوى في مطلب كفاءة العنصر البشري وفي مطلب التجهيز والتنظيم وهو مبدأ ينبغي العمل به في حالات التعيين او عند فتح الفروع او المكاتب في الوحدات الادارية او عند اعادة توزيع القوى العاملة مركزياً ومحلياً.

٥) التقييم والرقابة:

تولي الدول التي تطبق اللامركزية الادارية عناية خاصة بالرقابة على السلطة المحلية وبنفس المستوى تكون رقابة السلطة المحلية على مجمل الانشطة المحلية ، ويأتي تكامل هاتين الرقابتين الى تعزيز مبدأ المسئولية والمساءلة معاً.

إن رقابة السلطة المحلية وفقاً للمبادئ الحديثة لاتنصب فقط على الانضباط الوظيفي والسلوكيات والخلاقيات في العمل بل تمتد ايضاً الى مراقبة مدى تطبيق المبادئ في صناعة الخطط وتنفيذها والى مدى تحقيقها للأهداف المنشودة.

وتتسم عملية الرقابة المحلية بصورة عامة بالضعف والمحدودية لافتقارها الى التدريب من جهة ونظم الرقابة وتقييم الاداء من جهة اخرى.

وعلى الرغم من ان البرامج السنوية للأجهزة المركزية فضلاً عن لوائحها التنظيمية تتضمن مكوناً للزيارات الميدانية التفتيشية الا ان هذه المكونات قليلاً ماتنفذ. والى جانب ذلك نجد ان بعض الاجهزة المركزية تقوم بمسوح متخصصة حول الخدمات او التجهيزات الفنية وغيرها من المجالات ولاتزود الوحدات الادارية بنتائج هذه المسوح او بما تعتزم الاجهزة المركزية القيام به حيالها.

وهنا، وتبعاً لماتقتضية اللامركزية من تكثيف للرقابة فان الحاجة تستدعي تصميم نظم حديثة للرقابة ونظم لتقييم الاداء الفردي والتنظيمي بما يساعد على تطبيق الرقابة بطريقة منظمة والاستناد اليها في تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة.

٦) تشريع واصلاح القوانين:

توجد مجموعة من القوانين تتضمن بعض الاحكام او الاجراءات التي تتعارض مع اللامركزية وفقاً لقانون السلطة المحلية ولايقف الامر عند هذا الحد بل نجد من الاجهزة المركزية من يتقدم بمشاريع قوانين او انظمة او قرارات جديدة لاتتسق وقانون السلطة المحلية، ومما يزيد الامر تعقيداً وارباكاً استمرار بعض الاجهزة المركزية في سن قوانين ولوائح وقرارات ذات صبغة مركزية او ذهاب هذه الاجهزة الى تضمينها من الاجراءات مايسحب الاختصاص الذي اضحى لا مركزياً مرة اخرى الى المركز من جديد، وهنا ينبغي توجيه نشاط خاص لاصلاح هذه التشريعات ، علماً بان وزارة الادارة المحلية ووزارة الشئون القانونية كانتا قد اعدتا بصورة مشتركة إطاراً لكيفية تناول هذا الموضوع مع تحديد اولي بتلك التشريعات واتخذ ازاءها مجلس الوزراء القرار رقم (١٢١) لسنة ٢٠٠٣م ويحتاج الامر تفعيل هذا القرار لاصلاح هذه القوانين.

٧) المجمعات الإدارية للسلطة المحلية:

هناك جهد طيب من الدولة في بناء المجمعات الادارية للسلطة المحلية الا انه لابد من وضع خطة تستند الى معايير في هذا الاتجاه وتنعكس في الموازنة العامة وقد يكون من المناسب هنا ان يتوجه بناء المجمعات الى تلك المريريات التي يتوافر لها الحد الادنى الضروري من الادارة بالموازاة مع بناء مجمعات في تلك المديريات ذات الكثافة السكانية.

٨) التداخلات في الحدود الادارية للوحدات الادارية:

أظهر تطبيق نظام السلطة المحلية وجود تداخلات في الحدود الادارية فيما بين بعض المحافظات ، وفي داخل مكونات المحافظة الواحدة، وقد نجم عن كل ذلك تنازع بين السلطات المحلية في نطاق الاختصاص المكاني ومايستتبعه من حقوق جباية الموارد المالية وضعف امتداد التنمية في المناطق المتنازع عليها محل التداخل ، ومن الناحية الاخرى ادى تقسيم المدن الى عدة مديريات الى الوقوع في نفس المشكلات مع تفتيت العملية التخطيطية وزيادة في الاعباء المالية لمواجهة مطالب ونفقات ادارية جديدة. ان كل ذلك يتطلب التسريع باعادة النظر في الوضع الحالي للتقسيم الاداري لتجنب مثل هذه المشكلات ،وسن قانون للتقسيم الاداري يعتمد الاسس والمعايير العلمية.

٩) ضعف التنسيق من قبل الأجهزة المركزية تجاه المحليات:

يشكل التنسيق اهم مبادئ الادارة ، ولعل من أهم مايمكن ان يؤخذ على الادارة العامة هو ضعف التنسيق بين مكوناتها واجزائها المختلفة ولايقلل اسلوب الادارة سواء كان مركزياً او لا مركزياً من مطلب التنسيق.

والملاحظ من خلال الوقائع والتقارير المرفوعة من المحليات وجود حالة من ضعف التنسيق المركزي المحلي ونسوق هنا بعض هذه الحالات لتلافي اثارها وتكلفتها بغية تحسين الاداء وتقوية العلاقات المركزية المحلية .. وتتمثل هذه الحالات في :-

١- المشاريع المتعثرة والمساعدة على حلها من قبل الاجهزة المركزية.

٢-التنسيق مع المحليات بشأن المشاريع الاستراتيجية.

٣-التنسيق مع قيادات السلطة المحلية بشأن التعيينات للكوادر الادارية في الوحدات الادارية.

٤-المجالات التي يمكن ان تفيد منها الوحدات الادارية في اتفاقيات التعاون الثقافي والفني.

٥-في مجال المشاريع التنموية التي تنفذها صناديق التنمية المحلية.

١٠) دور عضو المجلس المحلي:-

لاتكمن مهمة عضو المجلس المحلي في حضور الاجتماعات الدورية وانما دوره التمثيلي يتجاوز ذلك الى حدود بعيدة ولا بد لعملية التدريب واعادة النظر في تشكيلات المجلس الداخلية واساليب عمله من ان تحقق دوراً نشطاً لعضو المجلس المحلي في داخل المجلس وخارجه تجاه المجتمع.

ومن هنا ينبغي وضع معايير جديدة لتقييم المهمة التمثيلية لعضو المجلس المحلي بما يؤدي الى تحقيق مبدأ المشاركة المجتمعية والتحام المجالس المحلية بمجتمعاتها.

ان هذا التقرير بما عرضه من مشكلات وابانه من اتجاهات ومبادئ لاعادة التنظيم يتطلب جميعها تناولاً استراتيجياً لتحقيقها وبدعم وتوجيه مباشر من القيادة السياسية ممثلة بفخامة الاخ/ رئيس الجمهورية والحكومة قد خرجت من حيز التمني الى الفعل وان مشروع الاستراتيجية الآن بين ايديكم في صورته الاولية.