على ضوء مبادرة الرئيس (2 ـ 2)

المجالس المحلية ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

الإدارة المحلية، والحكم المحلي لهما أهمية كبيرة في تطبيق اللامركزية الإدارية والمالية، كما إنهما يسهمان في إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل محافظة، وإيجاد التغييرات بالمشاركة الشعبية في التنمية واستغلال الموارد الطبيعية والبشرية في كل محافظة بما يتيح إمكانية المنافسة بين المحافظات لتحسين الإدارة الاقتصادية للمؤسسات وتحسين المستوى المعيشي داخل كل محافظة.

ان التقسيمات الإدارية(المحافظات) الحالية في الجمهورية يوجد فيها خلل من حيث توزيع المساحة وعدد السكان في كل محافظة فبعضها مواردها المالية محدودة وستواجه صعوبة في إيجاد التمويل بالذات من الموارد المحلية للمحافظة لتطبيق اللامركزية الإدارية والمالية لأنها ستظل تعتمد على المركز لتقديم الدعم المالي.

وفيما اذا تم الانتقال لتطبيق الحكم المحلي الذي سيساعد في إعطاء الصلاحية الكاملة لكل محافظة لتطبيق اللامركزية الإدارية والمالية، فيجب إعادة التقسيمات الإدارية (المحافظات) للانتقال بهذه المحافظات لتمكينها من الاعتماد على مواردها الذاتية.

وقد اقر مجلس الوزراء في اجتماعه الدوري بتاريخ ٢٩ مايو ٢٠٠١م تشكيل لجنة فنية لإعداد مشروع قانون التقسيم الإداري وانجازه في مدة أقصاها عام ويتطلب الترابط بين التقسيمات الإدارية (المحافظات) والأقاليم او المناطق الاقتصادية.

كما يتطلب إعادة التقسيمات (المحافظات) وفقاً للمعايير العلمية وإيجاد أقاليم اقتصادية تضم عدة محافظات في كل إقليم. مما يساعد على استغلال كافة الموارد الطبيعية والبشرية داخل كل إقليم في مختلف مناطق وأقاليم الجمهورية وبما يساعد على إيجاد تنمية بين مختلف المحافظات في الجمهورية.

أ.د. حسين احمد الحسني
كلية التخطيط الإقليمي
كلية الاقتصاد- جامعة عدن

وتظهر أنظمة الحكم المحلي في جوهرها كنظام للإدارة المحلية تحمل المضمون الإنمائي والتحديث للمجتمعات البشرية في المراكز الحضرية والريفية معاً.

ويتم عن طريق تحويل وتفويض السلطات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية المتعددة في أجزاء القطر المختلفة تسلم السلطة إلى المواطنين في مناطقهم المحلية ليمارسوها تشريعاً ورقابة وتنفيذاً. ويقود نظام الحكم المحلي إلى توسيع قاعدة المشاركة الشعبية في الإدارة وإنشاء الخدمات الاجتماعية الضرورية والعامة ويدفع المواطنين إلى المساهمة في تمويل قيام مشروعات الخدمات عن طريق العون الذاتي والاعتماد على الجهود المحلية.

لذا فان أنظمة الحكم المحلي هي أدوات للتنمية المحلية ووسائل للمشاركة الشعبية في الإدارة المحلية، وليست هي غاية او هدفاً في حد ذاته. اذ أن الآخذ بنظام الحكم المحلي يؤدي إلى تفرغ الحكومة المركزية للإشراف على الإعمال القومية وشبه القومية، ذات الطابع المركزي بينما تتخلى عن الواجبات المحلية والإقليمية إلى الهيئات المحلية التي تنشئها بقوانين ولوائح خاصة في مناطق وأقاليم القطر المختلفة.

وتعمل المجالس المحلية على مستوى القرى والمراكز الحضرية والمناطق والمحافظات عن طريق مايحول لها من سلطات ومايفرض لها من صلاحيات إدارية وإنمائية وسياسية على إحداث عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات البشرية التقليدية عن طريق تلك المشروعات الإنمائية المحلية الصغيرة التي تتيح المزيد من فرص العمل ووسائل كسب العيش، وعمل على تركيز الخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية التي تحقق بدروها الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لسكان المجتمعات المحلية.

ويتضح على ضوء ذلك ان تدعيم اللامركزية الإدارية يساهم بصورة فعالة في معالجة الكثير من المشكلات التي تعاني منها الأقطار النامية ومن ضمنها الحد من الهجرة الريفية إلى المراكز الحضرية الكبرى، ويشجع في نفس الوقت الدول على الاهتمام بمشروعات التنمية المحلية الحضرية والريفية.

وقد آمنت معظم الدول العربية بأهمية خلق أنظمة للحكم والإدارة المحلية سعياً وراء تحقيق الأهداف المنشودة والمرجوة منها كأسلوب فعال في تدعيم وتركيز أسلوب اللامركزية الإدارية.

1-4 تقييم تجربة المجالس المحلية

تسعى كثير من الدول إلى تقييم تجربة الإدارة المحلية ومن بينها جمهوريتنا وذلك من خلال المؤتمرات السنوية للمجالس المحلية.

وقد شارت المادة (161) من القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية إلى مايأتي(15).

« يدعو رئيس مجلس الوزراء لعقد مؤتمر سنوي للمجالس المحلية يضم الوزراء ورؤساء الأجهزة المركزية المعينة ورؤساء الوحدات الإدارية والأمناء العامين للمجالس المحلية ورؤساء اللجان المتخصصة في المجالس المحلية وذلك لـ:

1-بحث وتقييم نظام السلطة المحلية وتطبيقاته وسبل دعمه وتطويره، اقتراح التشريعات والتعديلات الخاصة به.

2-تقييم حجم التطور الاقتصادي والاجتماعي الناتج عن قيام تجربة السلطة المحلية.

3-اقتراح الانتقال إلى انتخاب رؤساء المجالس من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين.

وفي الجمهورية اليمنية انعقد المؤتمر الأول للمجالس المحلية تحت شعار « الحوار المركزي المحلي لتعزيز نظام السلطة المحلية- صنعاء للفترة من -13 16 مايو 2002م(16).

كما انعقد المؤتمر الثاني للمجالس المحلية تحت شعار(نحو تعزيز اللامركزية في التطبيق)، صنعاء للفترة من 20-18 أكتوبر 2003م(17)، وانعقد المؤتمر الثالث للمجالس المحلي تحت شعار (اللامركزية خيار المستقبل)، صنعاء للفترة من 6-4 ديسمبر 2004م(18)، وانعقد المؤتمر الرابع للمجالس المحلي تحت شعار (تطوير نظام اللامركزية لتعزيز مشاركة المجتمع في التنمية(صنعاء 19-17 يونيه 2006م(19)، وقد صدرت في ختام هذا المؤتمرات التوصيات التي إذا ما اخذ بها فسوف تساعد على تطوير عمل المجالس المحلية ونورد بعضاً منها لأهميتها في الحد من المركزية وتعزيز نظام السلطة المحلية.

1-الحث على ضرورة تحقيق الاتساق والانسجام بين السياسات الحكومية بشأن نظام السلطة المحلية وبين ماتتخذه الحكومة او أجهزتها المركزية من قرارات منقذة لها.

2-يوصي المؤتمر وزارة المالية بإعداد دراسة بإمكانية إنشاء مصرف يعني بمالية السلطة المحلية.

3-ان تعمل المجالس المحلية على وضع برامج لها تحقق من خلالها التفاعل والاتصال بالمجموعات الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني كأساس ومبدأ للعمل المحلي، وان يجد هذا النشاط مكاناً له في الموازنة التشغيلية.

4-إعطاء صلاحيات واسعة للسلطة المحلية في قضايا الاستثمار وتنمية المجتمعات المحلية وإيجاد المناخات المناسبة لجذب الاستثمار.

5-تأكيد أهمية برامج التعليم والتدريب في مجال ممارسة السلطة المحلية، لتعميق الأسس السياسية والقانونية والاجتماعية في إدارة المهام في مجال الاقتصاد والإدارة والتخطيط والرقابة والإشراف وتقييم الأداء.

6- يوصي المؤتمر وزارة الإدارة المحلية ان تعمل على تطوير إستراتيجية لتعزيز اللامركزية باشتراطاتها وأدواتها المختلفة على ان تنسق لهذه العملية في مراحل الإعداد مع الجهات ذات العلاقة ورفعها لمجلس الوزراء.

7-يوصي المؤتمر ان تعمل الوزارات والأجهزة المركزية على تنظيم دورات مكثفة لأعضاء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية، تشرح فيها السياسات العامة في مجالات نشاطها والقوانين والبرامج المنفذة لها لتمكين المجالس المحلية من أعمال الرقابة.

8-يوصي المؤتمر بالعمل المستمر على رعاية وتطوير نظام السلطة المحلية وتعزيز نجاحاته وصولاً إلى انتخاب رؤساء المجالس المحلية للوحدات الإدارية.

9-يوصي المؤتمر بإعادة النظر في نظام التوظيف في الوحدات الإدارية بصورة تمكن المحافظات من تنفيذ عملية التوظيف محلياً بحسب الاحتياجات الفعلية على ان تحدد هذه الاحتياجات عن طريق لجان مسح ميداني تشكل من وزراتي الخدمة المدنية والتأمينات والمالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والجهات المركزية ذات العلاقة على ان تضم في عضويتها المحافظات المعنية.

10-يؤكد المؤتمر على ضرورة إجراء دراسة للهيكلية والعلاقات التنيظيمة القائمة في الوحدات الإدارية بغرض تطوير البنية التنظيمية للإدارة في الوحدات الإدارية بما يخدم أغراض السلطة المحلية.

11-يوصي المؤتمر الأجهزة المركزية التي تعتزم تنفيذ مشاريع ذات طابع وطني عام في الوحدات الإدارية بالتنسيق مع رؤسائها تخطيطاً وتنفيذاً.

12-يعبر المؤتمر عن قلقه البالغ من استمرار تبني بعض الأجهزة المركزية تشريعات وقرارات جديد تتضمن من القواعد والإجراءات مايتعارض وقانون السلطة المحلية والمهام المنقولة للوحدات الإدارية، ويوصي الحكومة بايلاء المراجعة والتدقيق القانونية بالغ عنايتها بما يؤمن الانسجام بين تشريعات الدولة.

(وفي الاجتماع الذي عقده المجلس الوزاري لوزارة الإدارة المحلية بتاريخ 24 ابرايل2007م برئاسة وزير الإدارة المحلية تم وضع رؤية للقوانين التي تحتاج لتعديل بالتزامن مع تعديل قانون السلطة المحلية(20).

1-5 برامج التدريب والتأهيل

لقد أكدت مؤتمرات المجالس على أهمية التدريب والتأهيل للقياديين والعاملين في المجالس المحلية والوحدات الإدارية نحو بناء المهارات التخصصية في المجالات الحيوية اللازمة لإدارة وتخطيط التنمية والخدمات العامة ، وتطوير الكفاءة والأداء للقياديين والعاملين في المجالس المحلية والوحدات الإدارية ، وقد عقدت عدة برامج ودورات تدريبية منذ أن قامت وزارة الإدارة المحلية في شهر أبريل 2001م بتشكيل لجنة مشتركة ضمت المختصين بالوزارة والمعهد الوطني للعلوم الإدارية لتتولى إعداد مشروع برامج الخطة التدريبية الأولى لقيادات وكوادر السلطة المحلية ، ومباشرة الإشراف على تنفيذها .ويتم إعداد وتنفيذ المرحلة الأولى من الخطة التدريبية الأولى التي استهدفت 2400 مشارك من قيادات المجالس المحلية والقيادات الإدارية وقيادات الأجهزة التنفيذية المحلية.

«وبالتنسيق والتعاون مع مشروع التنمية الريفية في المحافظات الجنوبية أمكن الحصول على تمويل لتنفيذ البرنامج التدريبي الأول الذي استهدف 385 مشاركاً يمثلون قيادات السلطة المحلية في أربع محافظات . وتم إعداد الخطة الوطنية للتدريب خلال عام 20033 . استهدفت 16596 مشاركاً يمثلون أعضاء المجالس المحلية والهيئات الإدارية للمجالس المحلية والمديرين العامين للإدارات العامة والفرعية بدواوين المحافظات والمديريات وأعضاء لجان المناقصات والمزايدات للوحدة الإدارية ومديري فروع مكاتب الأجهزة التنفيذية « .

كما عقدت الخطة التدريبية الأولى لقيادات وكوادر السلطة المحلية التي استمرت خلال الفترة من 16 يونيو – 24 أكتوبر 2001م بمشاركة 2439 مشاركاً تلقوا خلالها معلومات حول المنطلقات الأساسية لتطبيق نظام اللامركزية الإدارية والمالية وفقاً لقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م .

كما أقيمت في صنعاء فبراير 2003م دورة لمدة 7أيام لتدريب كادر السلطات المحلية في مجال التخطيط بمشاركة المجتمع التي نظمتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، مشروع الأشغال العامة بالتنسيق مع وزارة الإدارة المحلية بتمويل من الحكومة الهولندية . وهدفت الدورة إلى تنوير وإكساب 48مهندساً ومهندسة من الكادر الوطني من محافظات شبوة ، تعز، حضرموت ، البيضاء، الجوف ، وحجة المعرفة العلمية والخبرة العملية في مجال الدراسات الميدانية وإعداد وصياغة المخططات التنموية المتكاملة بمشاركة السكان ، وبالتعاون مع المجالس المحلية ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى والمجالس المحلية .

كما عقد البرنامج الثاني لتدريب كوادر السلطة المحلية في أربع محافظات حضرموت ، لحج، أبين وذلك في صنعاء 30أغسطس 2003م نظمته وزارة الإدارة المحلية بالتعاون والتنسيق مع مشروع التنمية الريفية بالمحافظات الجنوبية لمدة 9أيام وبمشاركة 1692 متدرباً ومتدربة يمثلون رؤساء وأعضاء المجالس ورؤساء وأعضاء لجان المناقصات والمزايدات في المحافظات الأربع .

ويهدف البرنامج التدريبي إلى رفع كفاءات ومهارات المشاركين وتزويدهم بالمعلومات المتعلقة بكيفية إدارة نشاطهم في الجوانب الإدارية والمالية ، وكذا وضع الخطط والبرامج التنموية المالية المحلية، وتمتين الجهود الرقابية، وتنمية مشاركة المرأة في العمل المحلي، وكذا أهمية توسيع نطاق التوعية العامة 5يونيو 2007م على مشروع القرار الخاص بإنشاء مركز تدريبي للسلطة المحلية ضمن اختصاص الإدارة العامة للتطوير المؤسسي والتدريب بوزارة الإدارة المحلية .

ويهدف المركز إلى تطوير وتنمية قدرات القوى البشرية لأجهزة السلطة المحلية ومواكبة المستجدات التي يشهدها نظام السلطة المحلية على كافة المستويات ، وتكريس المعارف النظرية وتحويلها إلى سلوك يمارس من قبل المتدربين أثناء تنفيذهم لمهام وظائفهم ، وسيتولى المركز بالتعاون مع الجهات الإدارية والتدريسية والبحثية ذات الصلة تصميم وتخطيط الحقائب التخصصية والتدريبية المناسبة لاحتياجات التدريبية لمنتسبي السلطة المحلية ، والإشراف على تنفيذ البرامج المتبقية عن هذه الحقائب ، وذلك من خلال استراتيجيات تصنيف الموارد البشرية والاحتياجات التأهيلية المتخصصة للسلطة المحلية.

وتحديد الاحتياجات التدريبية إلى جانب تخطيط وتصميم البحوث الميدانية والاستشارات المتعلقة بأجهزة السلطة المحلية . وكذا البرامج النوعية لأعضائها ، وغيرها من المهام الرامية إلى الارتقاء المستمر لمنتسبي الجهاز الإشرافي التنفيذي

والإداري للسلطة المحلية، وكلف المجلس الأخ وزير الإدارة المحلية باتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء المركز.

النظام المؤسسي للسلطة المحلية

أقر مجلس الوزراء في اجتماعه الدوري بتاريخ 5 يوليو 2005م الإطار العام لمشروع الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتقوم الإستراتيجية على عشر محاور تتناول تعزيز البنى الأساسية للسلطة المحلية والتنمية الإدارية والتدريب والتأهيل، ومراجعة قانون السلطة المحلية وكذا التشريعات المتعارضة مع نظام السلطة المحلية وتطوير الإدارة المالية المحلية، وتمتين الجهود الرقابية، وتنمية مشاركة المرأة في العمل المحلي، وكذا أهمية توسيع نطاق التوعية العامة بنظام السلطة المحلية. وفوض المجلس الأخ وزير الإدارة المحلية رئيس اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية بتشكيل فريق وطني لصياغة وثيقة الإستراتيجية وفقاً للشروط المرجعية التي تعدها وزارة الإدارة المحلية لهذا الغرض، مع الاستعانة بمن تراهم الوزارة من ذوي الاختصاص.

وقد أكملت لجنة أعداد الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية وتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية وثيقة الإستراتيجية ومراجعة الملاحظات النهائية، وعقدت ورش عمل في عدن، المكلا، الحديدة لمناقشتها وتقديم الملاحظات من قبل المحافظات حول وثيقة الإستراتيجية التي ستقدم لمجلس الوزراء.

إن وضعية الأجهزة والوزارات التي تقوم بمهام التخطيط الإقليمي في الجمهورية تتطلب إيجاد التنسيق فيما بينه، وإزالة الازدواجية في المهام والاختصاصات فيما بين وزارة الأشغال والطرق التي يتبعها ضمن قطاع التخطيط الحضري (الإدارة العامة للتخطيط الإقليمي) وتداخل مهامها واختصاصاتها مع الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني والتي أنشئت بموجب القرار الجمهوري رقم (35) لسنة 2006م. وكذلك تداخل صلاحياتها مع بعض اختصاصات البلدية التابعة للسلطة المحلية. وأكد المؤتمر الرابع للمجالس المحلية المنعقد في صنعاء 17 – 19 يونيو2006 ضمن التوصيات على مأياتي وقف المؤتمر أمام المهام والاختصاصات الواردة في القرار الجمهوري الذي صدر مؤخراً رقم (35) لسنة 2006م بإنشاء الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمران، ووجد أن بعض هذه المهام سحب الاختصاصات البلدية المحلية المتصلة بالتخطيط الحضري والأراضي والسجل العقاري من الوحدات الإدارية، مع ما يترتبه هذا القرار من سحب الموارد والرسوم المحلية. وبالنظر للآثار البليغة لهذه النتائج على نظام السلطة المحلية.

فإن المؤتمر يحث الحكومة على إعادة النظر في القرار لإزالة التعارضات الكامنة فيه.

إن أهمية الربط بين الإدارة المحلية والحكم المحلي مع توفر إمكانيات التنمية في كل محافظات وإقليم اقتصادي (منطقة اقتصادية) يمكنها من الاعتماد على موارها الذاتية.

وهذا يتطلب توضيح الاختصاصات والصلاحيات بين أجهزة الدولة المختلفة، وإيجاد النظام المؤسسي الذي يساعد على تجنب الازدواجية في عمل مختلف الأجهزة.

الخاتمة:

إيجاد النظام المؤسسي لتطبيق الحكم المحلي كامل الصلاحية بما يمكن من تحقيق اللامركزية الإدارية والمالية، وإزالة الازدواجية والتداخل في الصلاحيات والمهام بين وزارة الأشغال العامة والطرق (الإدارة العامة للتخطيط الإقليمي) مع الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني.

إعادة التقسيمات الإدارية وفقاً للمعايير وإيجاد أقاليم اقتصادية تضم عدة محافظات في كل إقليم.

إيجاد مركز وطني للتخطيط الإقليمي والعمراني يضم المتخصصين ذوي الكفاءات والخبرات في التخصصات المتعددة كالاقتصاد والإحصاء والجغرافيا والتاريخ والحقوق والهندسة المعمارية والهندسة المدنية وتخطيط المدن وتخصصات أخرى.

إيجاد هيئة للتخطيط الإقليمي تساعد في إيجاد التنسيق والتكامل بين وزارة الأشغال العامة والطرق (الإدارة العامة للتخطيط الإقليمي)، والهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني ووزارة الإدارة المحلية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي.

إيجاد الهيكل التنظيمي للجهاز الفني التابع لمكتب المحافظة الذي يقوم بإعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل محافظة.

الإسراع في بناء مقرات للمجالس المحلية في المديريات والمراكز وتزويدها بالأجهزة والمعدات.

تدريب القيادات الإدارية والكوادر في المجالس المحلية.

إيجاد نظام لشبكة المعلومات والإحصاء داخل كل إقليم، محافظة وربطها بالشبكة الوطنية لدى وزارة الإدارة المحلية.

المجلس المحلي بمحافظة عدن

المجلس المحلي بمحافظة لحج