دور المجالس المحلية في التنمية المحلية
وفق معطيات قانون السلطة المحلية اليمني رقم (4) لسنة 2000م

أ. د. علي مهدي العلوي بارحمة
أستاذ القانون العام
كلية الحقوق جامعة عدن

المقدمة:

دور الدولة في التنمية والتوزيع العادل للثروة مفقودا. فلغيابه أثر بارز في مطالبة المجتمع بالتغيرات الجذرية، ولا أدل على ذلك من تخليها عن الكثير من الأعمال التنموية وتكريس موارد البلد لفائدة قيادات أجهزة الحكم في إطار سياسة المركزية.

فالدولة اليوم خضعت لضغط شعبي؛ حيث تراجعت هيمنتها ما جعلها تبادر بالرجوع إلى الهويات الترابية والتنوّع الاجتماعي، ما أدى إلى ظهور ترتيبات سياسية جديدة عمدت إلى البحث عن أنماط جديدة لاندماجها في العملية السياسية من بين عناصر فاعلة على المستوى المحلي والاجتماعي برزت في معترك التغيير لحل الصعوبات التي تواجه هذه الدولة حاليا على المستوى النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي في إطار مؤتمر الحوار الوطني للمحافظة على بنية الدولة الوطنية بأي كيفية يمكن أن يتوافق عليها المتحاورون، وإزاء تأكد النزعة نحو انسحاب الدولة من المركزية المفرطة التي كانت عليها وتخليها عن الخطاب السياسي المجرد، وبروز جديتها في التعامل مع متطلبات التغيير وتحديث الدستور والقوانين الوطنية لما يضمن حكم رشيد وناجح.

وفي ظل هذه التغيرات، أساهم بهذه الدراسة المتواضعة من إيماني العميق بأهمية وضرورة نظام اللامركزية الإقليمية لأي دولة بسيطة أو فيدرالية، لن يكون لها حكم ناجح ورشيد دون تبنيها لنظام اللامركزية الإقليمية وفق النظرية العامة لإدارة شؤون المحليات لإحداث التنمية المحلية على طريق لتنمية الشاملة.

ومن وجهة نظر علمية في هذه الدراسة، نقف على ثلاثة مباحث: المبحث الأول، وفيه نتعرف على التنمية، الغاية العظمى في ظل نظام اللامركزية الإقليمية وذلك في مطلبين: المطلب الأول، نستعرض جملة من المفاهيم للتنمية وبعض أنواعها. وفي المطلب الثاني، نتعرف على دور

اللامركزية في تحقيق التنمية المحلية، وسنسعى فيه إلى تحديد مفهوم اللامركزية الإقليمية والتعرف على صورها وأهميتها في التنمية المحلية.

المبحث الثاني، يتمحور في الأسس القانونية والإدارية لدور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية، وذلك في ثلاثة مطالب: المطلب الأول، نقف أمام مهام واختصاصات المجالس المحلية في التنمية المحلية. وفي المطلب الثاني، نقف أمام مهام واختصاصات المجالس المحلية في دعم المشاريع المحلية . وفي المطلب الثالث آلية الدعم المالي وتنفيذ المشروع . وفي المبحث الثالث نتعرف على دور المجالس المحلية في الإشراف على إدارة المشاريع وتنظيمها في مطلبين المطلب الأول في إدارة المشاريع .وفي المطلب الثاني أسس النظام الأساسي للمشروع ومكوناته. ومن ثم نخلص إلى خاتمة الدراسة البحثية.

مشكلة البحث:-

تعتبر التنمية بكل أنواعها الغاية العظمى لكل نظام حكم ناجح ولكل الأحزاب السياسية، في أي مجتمع مع اختلاف الآلية لتحقيقها، ولو فقدت تلك الغاية من البرنامج السياسي لأي نظام أو حزب، لاعتبرت عصابة منظمة للاستحواذ على ثروة وموارد البلد الذي يخضع لحكمه، ولاخترقت القاعدة العامة التي تقول: {{إن الإدارة جاءت من أجل الناس وليس العكس}}.

وفي البعد العام للمشكلة، نجد أن التطورات العلمية التقنية خلال النصف الثاني من القرن العشرين أصبحت القاعدة الأساسية للحضارة الإنسانية الجديدة، والتي تميزت بتحقيق إنجازات مذهلة في تقنيات الحاسوب ووسائل الاتصال وتكنولوجيا المعلومات، وكنتيجة حتمية للإنجازات في تقنية المهارات المهنية التي تجسدت في صناعة الإنسان ذاته،ما هيأته للوصول إلى ذلك التطور العلمي المذهل في نظر الدول النامية.

لقد تبنت غالبية الدول المتقدمة التطور المتنامي في العلم وخلق وتنمية المهارات، والتقنية، وأساليب الإنتاج، مما أدى إلى ظهور المجتمع المعلوماتي الذي لم يعد يعتمد على نشاط الأفراد ولا على الجماعات؛ فذلك هو نموذج الحداثة التنموي.

ويطرح بحثنا هذا، موضوع مشكلة افتقار اليمن للتنمية الشاملة بسبب افتقار الشعب للحكم الرشيد، وهذه المشكلة لها عمق تاريخي - في تقديري الشخصي - منذ انهيار الحضارات القديمة في العربية السعيدة التي لم يشهد التاريخ على غيرها. فكل التطور العلمي والتقني

والخدمي الذي نعيشه اليوم هو مستورد أي؛ ليس للإنسان في هذا البلد يد في إنتاجه، وذاك لانعدام الحداثة في الحاكم والمحكوم.

تعاظم خطر تلك المشاكل في إدارة حياة المجتمع وتنميته من جهة، وتقلصت نسبة الموارد على الأرض بسبب النهب المنظم والتخلف في صناعة الإنسان وإضعاف قدراته على تجديد ذاته وانعدام ترشيد التعامل الإنساني من جهة أخرى، فخلق نموذجا متردیا متتاليا عاجزا على الإيفاء بالاحتياجات المادية والروحية، مع تجاهل إحداث التنمية والمحافظة على البيئة والتخطيط للمستقبل المنشود.

أما البعد الخاص للمشكلة فيتمحور في أمور كثيرة، يأتي في مقدمتها الأساس الدستوري و القانوني كما يلي:

أولا- يفتقر الدستور في الفصل الخاص بالسلطة المحلية إلى القواعد الدستورية لنظام اللامركزية الإقليمية وتظهر النصوص الأربعة من المواد (145- 148) في ضعف الصياغة وعدم التنسيق والتداخل، وافتقارها إلى التنظيم والتحديد الواضح.

ثانيا- ضعف التشريع الخاص بالمحليات، المسمى بقانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، لعدم توافر أركان وعناصر نظام اللامركزية الإقليمية؛ أي عدم تطويع القانون للنظرية العامة للامركزية الإقليمية. وما هو حاصل في القانون هو العكس، ونحددها، على سبيل المثال، في التالي:

1- ما يتعلق بركن الاختصاص، بنوعية الاختصاص المكاني (الإقليمي)، منعدم الشرعية الدستورية والقانونية للتقسيم الإداري. فالتقسيم الإداري الحالي، هو تقسيم عرفي كان تركة من الدولتين السابقتين قبل الوحدة، يثبت بما لا يدع مجالا للشك أن الوحدة شملت النظامين السياسيين دون وحدة إقليمي الدولتين السابقتين على الجمهورية اليمنية، مع أن المادة (145) من دستور الوحدة النافذ تقرر إنشاء الوحدات الإدارية (محافظات ومديريات) بقانون، والمشكلة، من يومها حتى اللحظة، تكمن في عدم صدور قانون التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية، ولا نجد أي شرعية لأي وحدة إدارية غير محافظة ريمه التي تم إنشاؤها بالقانون رقم (5) لسنة 2000م. أما الاختصاص النوعي، يتمثل في عدم نقل المهام والصلاحيات كاملة للهيئات المحلية المنتخبة (المجالس المحلية) لقيادة الأنشطة المحلية؛ بمعنى آخر، عدم التخلي عن المركزية في الإدارة والحكم.

2- ركن الاستقلال وعناصره:

أ) انتخاب الهيئات المحلية.

ب) الشخصية الاعتبارية.

ج) الاستقلال الإداري.

د) الاستقلال المالي.

انتخاب الهيئات المحلية لم يتم وفق القانون، وانحصر في دورتين انتخابيتين: الأولى في 2001 م والثانية في 2006م، بينما القانون اشترط مدة ولايتها بثلاث سنوات، ولا يجوز تمديدها على الإطلاق إلا في حالة الكوارث لمدة ستين يوما، وهذه كانت من أكبر العيوب القانونية المتعلقة بالاختصاص، علاوة على تولي رئاستها من ممثلي السلطة المركزية رؤساء الوحدات الإدارية المعينين من السلطة المركزية، وهذا من أكبر الخروق لنظام اللامركزية الإقليمية. علاوة على كل ذلك، صدر القانون رقم (18) لسنة 2008م، بشأن انتخاب محافظي المحافظات بشكل غير مباشر من هيئة ناخبين مكونة من أعضاء المجالس المحلية في مديريات كل محافظة وأعضاء المجلس المحلي للمحافظة المعنية. ورغم تعارض بعض نصوصه مع قانون السلطة المحلية، فقد تمت دورة واحدة لانتخاب المحافظين، ثم تم خرق نصوص ذلك القانون وتعطل العمل به عندما أصدر رئيس الجمهورية قرارات غير شرعية بتعيين بعض محافظي المحافظات. وهذه انتكاسة في بصيص الأمل الذي بزغ في تحديث التشريع الخاص بالسلطة المحلية، وبإرادة السلطة التنفيذية كان تكريسا للمركزية.

الاستقلال الإداري يكاد أن ينعدم؛ فكيف له أن يتوافر أو يستقيم في ظل عدم نقل المهام من الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية. علاوة على التدخل الصارخ من الهيئات المركزية في الشؤون المحلية.

الاستقلال المالي للهيئات المحلية ينعدم في التشريع الخاص، وهو أهم عناصر الاستقلال. وبذلك لن تتمكن المحليات من التخطيط والدراسة وإقرار مشاريع التنمية المحلية، ولن تتمكن من تنفيذ أبسط مهامها اليومية، علاوة على عدم تمكين الهيئات المحلية حتى من مواردها المحلية، بالإضافة إلى عدم تخصيص الموارد السيادية بقانون، وعدم تحديد حصة كل وحدة إدارية منتجة من الموارد السيادية، وهذا يعكس انعدام التوزيع العادل للثروة.

إن المشكلة لا تنحصر على تثبيت نظام اللامركزية المحلية، التي هي الخطوة الأولى، وبدونها لا يمكن الحديث عن التنمية المحلية، والتي هي إجمالا تشكل التنمية الشاملة.

3- انعدام القواعد القانونية الفعالة لإحداث التنمية المحلية وتحديد مجالاتها وأنواعها وآليتها وأشكال الرقابة الفعالة وعنصر المحاسبة.

ويتمثل إسهام هذا البحث في توظيف كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي النقدي لدراسة وتحليل أهمية مفهوم التنمية المحلية في ظل نظام اللامركزية الإقليمية وواقع التشريع الحالي الخاص بالشأن المحلي.

أ- الاستعراض لبعض مفاهيم التنمية.

ب- التعريف بمفهوم التنمية المحلية والمستدامة.

ج- التعريف بنظام اللامركزية الإقليمية وضرورته للتنمية المحلية.

د- استعراض ونقد بعض نصوص قانون السلطة المحلية النافذ.

هـ- استعراض وتحليل ونقد بعض مواد اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الخاصة بالمشاريع المحلية، النموذج الأضعف إداريا، في أسس الدعم والتنظيم.

المبحث الأول

التنمية المحلية في ظل اللامركزية الإقليمية

سوف نقف في هذا المبحث أمام مفهوم التنمية المحلية في ظل اللامركزية الإقليمية وذلك في مطلبين ، المطلب الأول مفهوم التنمية المحلية وماهيتها. والمطلب الثاني اللامركزية الإقليمية هو النظام الوحيد الكفيل بالتنمية المحلية في اليمن.

المطلب الأول

مفهوم التنمية وماهيتها

تعتبر التنمية من أهم المفاهيم العالمية في العصر الحديث وتبرز أهمية ذلك المصطلح في تعدد أبعاد مستوياته ومجالاته، حيث ظهر جليا في علم الاقتصاد للدلالة على عملية التطور المستمر في أي مجتمع من المجتمعات في قدرته الذاتية بمعدل يضمن له التحسن في نوعية

حياة كل أفرداه؛ أي زيادة قدرة الدولة على الاستجابة لسد الحاجات الأساسية والمتزايدة للمجتمع ولسد متطلبات أفراده عن طريق الترشيد المستمر والاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية وحسن توزيع الثروة. ثم تطور ذلك المفهوم على الصعيد السياسي إلى مستوى جديد تجلى في المجالات الديمقراطية منها: ممارسة الحقوق السياسية مثل، انتخاب الهيئات النيابية على المستوى المحلي والوطني والتعبير عن وجهات النظر السياسية في الاجتماعات والندوات وفي وسائل الإعلام والمحافل الشعبية وأساليب التحاور ،كل ذلك من أولويات سياسة الحكم الناجح.

تطور مفهوم التنمية إلى مجالات عدة معرفية وثقافية وترفيهية ومجتمعية هدفت إلى انتشار منظمات المجتمع المدني والمشاركة السياسية في صنع القرار.

وجاء تعريف مفهوم التنمية في هيئة الأمم المتحدة بأنها (العمليات التي توحد الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية تحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار الأمة ومساعدتها على المساهمة في التقدم القومي)[1].

وجاء تعريف المجلس الاقتصادي والاجتماعي في هيئة الأمم المتحدة أكثر اتساعا تمحور في (تنمية المجتمع من خلال الإجراءات الشاملة التي تضمن رفع المستوى المعيشي والثقافي والاجتماعي والسياسي)[2]. وينقلنا ذلك إلى مفهوم التنمية المستدامة التي غدت الأكثر تعبيرا و اشتمالا لمفهوم التنمية، والتي تضع الإنسان في المجال الأول بين كل المجالات الفرعية تحت مفهوم التنمية البشرية التي تهتم أساسا بدعم قدرات الفرد ومستوى معيشته وتحسين عمل أوضاع المجتمع .

ويمكن تعريف التنمية البشرية بأنها (عملية سياسية حضارية شاملة ومستدامة لكل أوجه النشاط في المجتمع بما تضمن صناعة الإنسان وتعزيز كرامته وبنائه وتطوير كفاءته وإطلاق العنان لقدراته ومهاراته في اكتشاف الموارد المجتمعية والاستخدام الأمثل لها في كل المجالات، وبناء الطاقة الإنتاجية القادرة على العطاء المستمر والمحافظة على التوازن مع الطاقة الطبيعية).

كذلك نجد أن مفهوم التنمية البشرية يستهدف في المقام الأول وضع الإنسان في الصدارة؛ أي بؤرة التركيز كهدف نهائي من خلال توفير الشروط التي تمكن الإنسان من الحفاظ

على إنسانيته، وهو في تصوري الإنجاز الإنمائي المتميز، فإذا صلح الإنسان، صلحت فروع مصالحه، وذاتيته، ومقوماته، وحاجياته البيولوجية والعقلية والوجدانية والاجتماعية والروحية والثقافية، واعتباره كلاً غير قابل للتجزئة؛ لأن الإنسان تخطو قدماه بعقله في كل ربوع الأرض إلى طموحاته، ويحدق بناظريه وفؤاده إلى ملكوت السماء معتزا بعقيدته ومحترما لحقوق ومعتقدات الآخرين وحرياتهم، وأمله في نتائج خطواته العلمية والمجتمعية تتجدد مع كل اهتمام به في جهد متصل بالتنمية إلى أقصى ما يمكن أن يصل إليه خلال مراحل نموه من الطفولة إلى الشباب إلى مراحل نضوجه حتى كهولته، فخيارات الإنسان وطموحاته وعطاؤه بدون حدود.

لذلك، ستظل التنمية الهدف المنشود والتي لابد منها. فالتنمية الشاملة بكل مجالاتها لا يمكن أن تولد دفعة واحدة، ولا بشكل عمومي. لكن، من الأهمية بمكان توحيد الأسس التشريعية والإدارية لآليتها في البلد مما يدعو ذلك إلى تخصيص الآلية التنموية على مستوى التقسيمات الإدارية لإقليم الدولة (على مستوى الوحدات الإدارية) المحافظات والمديريات تحت مفهوم التنمية المحلية، والتي يمكنني أن اعرفها بأنها : مجموعة الجهود والأنشطة المادية والمعنوية التي تتبناها الهيئات اللامركزية الإقليمية بمشاركة شعبية فاعلة برعاية ودعم الهيئات المركزية للبناء والتطوير المستدام على المستوى الاقتصادي المعيشي والاجتماعي والثقافي والخدماتي والسياسي للسكان على مستوى الوحدات الإدارية . ولا شك أن يكون لهذا المفهوم مصدرا تشريعيا في متن الدستور والقانون اللذين يتبنيان نظام اللامركزية الإقليمية. فقانون السلطة المحلية، النافذ حاليا في اليمن، جاء شبه خال من تلك الأسس والمفاهيم الفاعلة للتنمية المحلية، وما ورد فيه يعتبر في أدنى درجاته بحيث ارتبط عمليا بالهيئات المركزية.

المطلب الثاني

اللامركزية الإقليمية هو النظام الوحيد الكفيل بالتنمية المحلية في اليمن

يعد نظام اللامركزية الإقليمية بصوره الثلاث- الحكم الذاتي والحكم المحلي والإدارة المحلية- من أبدع الأنظمة الإدارية لإدارة السكان المحليين بشرط توافر الأركان الثلاثة: ركن الاختصاص، وركن الاستقلال، وركن الارتباط[3]. فإن توافرت تلك الأركان وعناصرها، وجوبيه

وأساسية، لسلامة نظام اللامركزية، فذلك لتمكينه من النهوض بدوره المنشود في تحقيق التنمية المحلية باعتباره القناة الوحيدة لتحقيق التنمية بكافة مجالاتها على الصعيد المحلي، وهو الوضع الذي يوفر حق المشاركة في اتخاذ القرار؛ أي المساهمة الشعبية في إدارة الشؤون المحلية، ما يعني تفعيل دور السلطات المحلية وتعزيز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية،ما يؤدي في النهاية إلى نجاحها والوصول إلى التنمية الشاملة. كل ذلك يتحقق من خلال إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية المحلية، ويحقق التنمية العمومية والشاملة، على اعتبار أن التنمية المحلية هي إستراتيجية بامتياز في صدارة عمليات التغيير والإصلاح والتطوير. ولكن، لا يمكن أن نصل إليها إلا من خلال نظام اللامركزية الإقليمية الذي من خلاله تأتي كذلك مزايا أخرى في غاية الأهمية منها، إدارة الشأن المحلي بشفافية وحرية بعيدا عن المركزية، وتعزيز أسلوب الرقابة الشعبية والمساءلة والمشاركة في الأنشطة المختلفة في صناعة الإنسان وتلبية متطلباته.

لقد أثبتت التجارب العالمية صحة نظام اللامركزية بكل دلالاته، حيث أكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن إدارة الحكم الرشيد والناجح هو مشاركة هيئات الدولة المركزية وهيئات محلية منتخبة ومنظمات المجتمع المدني في صنع القرارات الناجحة والمثمرة في إحداث التطورات التنموية محليا[4]. لذلك، لا بد أن يتم البناء من الأسفل إلى الأعلى، من الأصغر إلى الأكبر، حيث لا مكانة للعكس على الإطلاق. وهذا يؤكد الدور الفعال والمنطقي للهيئات اللامركزية الإقليمية من هيكلة وإدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية، حيث أنه كلما استهدف النطاق الجغرافي المحلي للمجتمع، كلما كان أكثر تهيئة لإحداث التنمية، وتفاعلت قدرة السكان على المشاركة الفعالة في إدارة شؤونهم المحلية وتعزيز الحكم الرشيد. وهذا من الاستحالة أن يأتي من خلال المركزية، أو حتى في ظل أنصاف الحلول للامركزية الإقليمية التي تعتبر وحدة كلية لا تقبل التجزئة. فإذا حاولت الهيئات المركزية، دون قناعة كاملة منها بأسس النظرية العامة للامركزية الإقليمية، الأخذ بها منقوصة غير مكتملة الأركان والعناصر، ستكون من أكبر مساوئ الحكم، وستشكل انتكاسة وتزايد مشكلات التحديات أمام الحكومة المركزية، حيث لا خيار أمامها إلا الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية بكل أسسه وأركانه للخروج من الأزمات الداخلية قبل أن توصل البلاد إلى التصدع السياسي وانهيار نظامها السياسي.

وثبت بما لا يدع مجالاً للشك في أنظمة الحكم الديمقراطي في دول العالم التي جعلت من اللامركزية الإقليمية ميدانا لتبلور القدرات والمساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على الحكم الرشيد والناجح من خلال اهتمامها بالحكم المحلي الذي يمثل الإطار المرجعي لهندسة الإصلاح السياسي والمؤسسي في الدولة، وذلك انطلاقا من مبدأ أن الهيئات المحلية هي بالنسبة للتنمية بمثابة التعليم الأساسي بالنسبة للعالم، والتي يترجم منها الفكرة الأساسية للامركزية الإقليمية في الديمقراطية والمشاركة الشعبية في السلطة والإدارة، واتخاذ القرارات العامة المرتبطة بالتنمية المحلية، حيث يجب اتخاذها من السلطة والإدارة الأقرب إلى السكان المحليين وحيث يملك ساكنو منطقة جغرافية معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ القرارات بشأن الموضوعات التي تؤثر فيهم مباشرة. لذلك في مقدور هيئات وأجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر. فالقيادات الإدارية المحلية المنتخبة توفر مجالاً أفضل وأكثر إيجابية ويقصر الطرق في التجاوب مع المتطلبات السكانية، وتضع المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول الناس الذين تخدمهم. لكن، يرتبط ذلك بتوافر الإمكانيات والسلطات والصلاحيات دون التدخل المركزي في الشؤون المحلية وفي مقدمتها الجوانب المالية المحلية بكل أنواعها، وتجعلها تحت سلطة وصلاحيات الهيئات المحلية مع تخصيص لها نسبة من الموارد السيادية خصوصا للوحدات الإدارية المنتجة لتلك الموارد بهدف بناء وتعزيز البنية التحتية وتعزيز الاستثمارات وتوفير الخدمات على اعتبار أن الوحدات الإدارية هي مسرح عمليات التنمية المحلية مشمولة بكافة سكانها لتجسيد التعاون والتضامن الأهلي مع الجمعيات المحلية والأحزاب السياسية في النظام الديمقراطي للتجاوب مع الحاجات المحلية من خلال آلية منظمة ومدروسة للتنمية المحلية للوصول إلى تنمية شاملة على مستوى الوطن. إلا أن ذلك مرهون بعدة متطلبات، منها تشريعية وإجراءات إدارية ضرورية عاجلة. فإذا ظلت متخلفة متناحرة، لن تتحقق التنمية المحلية المرجوة كهدف سام للدولة والمجتمع.

المبحث الثاني

الأسس القانونية والإدارية لدور المجالس المحلية في التنمية المحلية

سنقف في هذا المبحث أمام مجموعة الأسس القانونية والإدارية لدور المجالس المحلية في التنمية المحلية في اليمن في ثلاثة مطالب . المطلب الأول نناقش فيه الأسس القانونية الواردة في قانون السلطة المحلية . والمطلب الثاني نقف أمام الأسس الإدارية الواردة في اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية لمهام واختصاصات المجالس المحلية في دعم المشاريع ذات التمويل الشعبي . وفي المطلب الثالث سنقف أمام آلية الدعم المالي وتنفيذ المشروع وذلك على النحو الأتي .

المطلب الأول

الأسس القانونية لمهام واختصاصات المجالس المحلية في التنمية المحلية

الهدف الأساسي لنظام اللامركزية الإقليمية هو التنمية المحلية بكل مجالاتها بما فيها الإنسان ذاته. والمشرع اليمني في قانون السلطة المحلية قد جعل التنمية في مقدمة مهام المجالس المحلية على مستوى المحافظات، ومنها الموضوعات المتعلقة بالتنمية المحلية من دراسات وخطط وموازنات ودراسة الموازنات التقديرية وحساباتها الختامية ودراسة الإحصائيات والمسوحات الميدانية لأغراض التنمية والتوجيه والإشراف على الجهاز التنفيذي ومستوى التنفيذ للخطط التنموية في مجمل المجالات التنموية في كل مناحي حياة المجتمع وتقييم الأداء ومساءلة رؤساء تلك الأجهزة ومحاسبتهم في حالات الإخلال بواجباتهم الإدارية والتنفيذية[5].

يتضح من ذلك، أن التنمية المحلية في صدارة مهام المجالس المحلية، وهذه من مميزات نظام السلطة المحلية في اليمن من حيث الغاية المثلى لنظام اللامركزية. لكن، لا نجد في مضمونها إلا التسميات، في ظل عدم توافر الاستقلال المالي للمجالس المحلية. فتمويل خطط التنمية المحلية يرتبط بالهيئات المركزية وتوظيف كوادرها. ويلاحظ أن مهمة الدراسات التنموية، على الرغم من إدراكنا أن الدراسات العلمية في مجالات التنمية هي اختصاصات فنية بحتة تقوم بها جهة قانونية فنية وكذلك اللجان المتخصصة والجهاز الفني[6] مما ينبغي أن

تحدد لها آلية إدارية تنظمها اللائحة التنفيذية، تقدم الدراسات لكل حالة من الحالات في أي مجال من المجالات إلى دورات انعقاد المجلس المحلي بالمحافظة وفقا للخطة التنظيمية السنوية لإقرارها، وتصبح قرارا ملزما لكل الجهات ذات العلاقة في أولوية المكاتب التنفيذية[7] التي تعتبر الجهاز الفني للمجالس المحلية؛ حيث أناط إليها المشرع إعداد مقترحات خطة التنمية التي تضطلع بها الأجهزة التنفيذية؛ أي فروع الهيئات المركزية الوزارات والهيئات والمؤسسات في المحافظات.

نود هنا أن ننوه إلى أن المكتب التنفيذي في المحافظة، والمشكل من فروع الأجهزة المركزية في المحافظة، لا يجب أن يكون معيار التشكيل على ذلك النحو، وإنما يخضع معيار التشكيل على تلبية حاجة المحافظة وليس انعكاسا لتشكيلة الهيئات المركزية. والسبب في ذلك، أنه في ظل تطبيق نظام اللامركزية الإقليمية وفقا للنظرية العامة، سيؤدي إلى الاستغناء عن بعض الوزارات والأجهزة المركزية الغير سيادية، أو أن يتم دمج أكثر من وزارتين أو هيئتين في هيئة واحدة بحكم الوظائف الداخلية للدولة من الهيئات المركزية إلى الهيئات المحلية. عندها من الأهمية بمكان أن يكون معيار تشكيل الأجهزة التنفيذية المحلية في حاجة المحافظة. على سبيل المثال، وزارة الثروة السمكية، قد يتم ضمها إلى وزارة الزراعة لتكون وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والسمكية. ولكن، المحافظات ذات الشواطئ المطلة على البحر بحاجة لفرع إداري خاص بالأسماك، فموقع المحافظة الجغرافي تدعي الحاجة إلى أن تكون تلك المحافظة عضوا في الجهاز التنفيذي ويتم الاستغناء عن مثل ذلك الفرع في المحافظات التي لا توجد لديها شواطئ، ولكنها بحاجة إلى فرع إداري زراعي وحيواني.

وبالعودة إلى المهام المسندة بالمكاتب التنفيذية؛ أي الجهاز الفني، نجد أن المشرع في قانون السلطة المحلية قد أسند إليها إعداد الخطط التنموية في إصدار المهام[8] باعتبارها الجهاز الفني للمجلس المحلي، والذي نرى أن يتم انتخاب أعضاء الجهاز التنفيذي وفق معايير علمية وإدارية من قبل المجالس المحلية ليتمكن من محاسبتهم بفعالية أكبر وفرض رقابته على أنشطتهم الإدارية والتنفيذية استنادا إلى القاعدة الإدارية "من يملك حق التعيين أو الانتخاب، يملك حق الرقابة والمحاسبة".

اللائحة التنفيذية للقانون لم تأت بأي جديد، أو توضيح لتلك الأسس القانونية الخاصة بدور المجالس المحلية في التنمية المحلية، بل جعلت الدراسات الفنية في مجال التنمية

من اختصاصات المكاتب التنفيذية[9]؛ أي الجهاز الفني للمجالس المحلية، وكذلك تنفيذ الخطط التنموية، وهذا الاتجاه هو اتجاه موفق. وما يمكن إبدائه من ملاحظات على تلك الأسس القانونية ما يلي:

1) أن تكرار المهام في القانون بنمط واحد لكل الهيئات المحلية المنتخبة والهيئات المعينة أسلوب غير موفق يخلق الازدواجية والتنازع في الاختصاص النوعي لها، حيث يلاحظ المتتبع ذلك الأسلوب بكل جلاء. ومما يتطلبه التقرير، وفقا ونوعية المهام والمستوى الهيكلي للهيئات، فإنه من الأهمية الإقرار النهائي للمجالس المحلية والاقتراح على أن مهمة الجهاز التنفيذي والهيئات الإدارية والدراسات هي من مهمة الجهاز الفني والتنفيذي واللجان المتخصصة. ووفقا لهذا، سوف يستقيم الوضع الإداري والتخلص من الازدواجية وتحديد المهام وتشخيص الخلل والمخالفات وتقييم الأداء؛ بحيث يتسنى التنفيذ والمحاسبة.
2) تعيين مجالات التنمية المحلية في القانون حسب الأهمية وتحديدها على سبيل التفصيل في اللائحة التنفيذية للقانون وتحديد الآلية التنفيذية النوعية لمهام التنمية المحلية.
3) تشديد أوجه الرقابة الشعبية المباشرة والرقابة الإدارية السابقة واللاحقة على الموضوعات المتعلقة بالتنمية المحلية.
4) منح الصلاحيات للمجالس المحلية لإصدار اللوائح التنظيمية والتوجيهية المتعلقة بموضوعات التنمية.
5) منح صلاحيات للمجالس المحلية في تشكيل اللجان الفنية والمتخصصة علميا في كل المجالات التنموية المحلية لإعداد الدراسات العلمية ورصد الإحصائيات والمسوحات الميدانية.
6) للمجالس المحلية الحق في الحصول على الموارد المالية والإنتاجية والخدمية للمرافق والمؤسسات والهيئات الحكومية في نطاق اختصاصها المكاني، وحق التعرف عليها في مجالات خططها التنموية والإدارية وتتحمل المسؤولية كاملة في الإنفاق عليها وتخضع للرقابة المركزية على حسن الأداء.
7) تخصيص 20% من الموارد السيادية في المحافظات لصالح التنمية المحلية فيها لبناء وتعزيز البنية التحتية.
8) توفير المخصصات المالية المركزية للمحافظات مع كل بداية سنة مالية جديدة وفق الموازنات المحلية بشكل كامل دون أن يرتبط ذلك بشكل انفرادي للمشاريع التنموية المحلية ويخضع ذلك للرقابة المالية المركزية والرقابة الشعبية.

من الأهمية بمكان أن تتمتع الهيئات المحلية المنتخبة في المحافظات والمديريات بالاستقلال المالي وهو العصب الأساسي لتنفيذ مهام الإدارة والتنمية؛ لأن فقدانها للاستقلال المالي في الإنفاق على خططها التنموية، هو فقدان للقدرة على القيام بمهامها الإدارية والتنموية، ومهما كانت نزاهة أعضاء المجالس المحلية وقدرتهم الإدارية الكفيلة بإدارة الشأن المحلي لا يمكنهم من القيام بمهامهم دون تمكنهم من الموارد المالية الكافية وحرية التصرف فيها وفق النظم المالية لإنجاز المهام وتنفيذ الخطط التنموية في الوحدات الإدارية.

المطلب الثاني

الأسس الإدارية لمهام واختصاصات المجالس المحلية في دعم المشاريع ذات التمويل الشعبي

يكتسب دور المجالس المحلية أهمية كبيرة في دعم المشروعات المحلية التي يبادر إلى إنشائها سكان القرى الواقعة في الاختصاص المكاني للمديرية، باعتبارها الوحدة الإدارية الأدنى. فكل محافظة تتكون من مجموعة من المديريات، فالمشاريع التي يتم إنشاؤها بمبادرات ذاتية وبتمويل ذاتي من المستفيدين منها في مجالات المياه والكهرباء والطرق الفرعية، فإن تلك المشاريع عمليا هي تخضع لخطة مستقلة عن خطة التنمية العامة ولها اعتمادات مالية محلية؛ لذلك تم تنظيم آلية دعمها ماليا وتنظيمها إداريا برعاية المجالس المحلية في المحافظات والمديريات لتنفيذ مشاريع خدمية صغيرة الحجم ذات طبيعة قروية تقوم على مساعدات المستفيدين منها إضافة إلى التبرعات من الغير.

أوجه مصادر الدعم المالي للمشروع:-

تقدم المجالس المحلية دعما ماليا بنسبة 20%[10] من إجمالي الموارد المحلية للمديرية، والموارد المشتركة على مستوى المحافظة، والموارد العامة المشتركة للوحدة الإدارية[11] من خلال اعتماد النسبة المخصصة في الموازنة السنوية المحلية في المحافظة. وتتكون تلك الموارد من:

الفرع أولا: الموارد المشتركة على مستوى المحافظة من مجموعة المصادر وهي:

1) 50% من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.
2) الضرائب المستحقة على الربح العقاري واستهلاك القات وكسب العمل من المهن الحرة.

3) الرسوم المفروضة على المعاملات التالية، القيد في السجل التجاري، تراخيص قيادة وسائل النقل، تراخيص تسيير وسائل النقل ونقل ملكيتها، الخدمات الطبية والشهادات الصحية، تراخيص البناء، حفر الآبار الارتوازية، جوازات السفر، الطرود البريدية، تراخيص المنشآت التعليمية والتدريبية مثل المدارس والمعاهد وكل المنشآت الصحية مثل الصيدليات ومراكز الأشعة الطبية، ومنشآت مكاتب الإرشاد الزراعي والمشاتل والمكاتب الهندسية للمخططات العمرانية والمساحة وحيازة الأسلحة الشخصية وتجديدها وتراخيص مدارس تدريب قيادة السيارات، وتصاريح العمل والإقامة للعرب والأجانب وتمديدها.

4) الغرامات على المخالفات المرورية، فقدان بطاقة اللياقة الصحية وكافة الغرامات المرتبطة بالرسوم والضرائب المحددة في البنود السابقة.

5) الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة من الأشخاص الوطنية والهيئات والمنظمات اليمنية والعربية والدولية.

6) 50% من الزيادة الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط ما لم يكن ناتجا عن ضريبة أو رسوم جديدة.

الفرع الثاني : الموارد المحلية للمديرية:-

وتحدد مصادرها من الإيرادات في الأمور التالية:-

1) 50 % من حصيلة الإيرادات الزكوية.

2) الرسوم المفروضة على المعاملات التالية: الدعاية والإعلان، تذاكر السينما والفعاليات الرياضية، تراخيص البناء، فتح المحلات التجارية، توثيق العقود على المسالخ وأسواق اللحوم والأسماك، خدمات الأحوال الشخصية والسجل المدني، النظافة وتحسين المدن، تطعيم الحيوانات والنباتات، القيد والتسجيل في السجل التجاري، خدمات التعليم، استخدام أراضي الأسواق العامة والأرصفة، مواقف السيارات ونقل الركاب، ترخيص مزاولة المهن المختلفة، السياحة والإقامة في الفنادق، المتاحف ، وفواتير الكهرباء والمياه والهاتف.

3) كافة الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم في المصادر المذكورة سلفا.

4) الهبات والتبرعات من الأشخاص والمنظمات الوطنية والمنظمات العربية والأجنبية.

5) موارد الأجهزة التنفيذية نظير الخدمات التي تقدمها.

6) عائدات استغلال المحاجر واستغلال الشواطئ.

7) حصيلة التصرف بالأرض والعقارات الحكومية.

الفرع الثالث : الموارد المشتركة العامة:-

1) الرسوم على تذاكر السفر الجوي والبحري والرسوم المفروضة على كل برميل بترول أو ديزل أو جاز يباع في المحطات.
2) 20% من موارد صندوق رعاية الشباب والرياضة.
3) فإذا وقفنا أمام تلك الأوعية والمصادر التي تم استعراضها سنجدها متعددة، ولكن القيمة المالية لتلك الرسوم والضرائب لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تسهم في تمويل أو دعم المشاريع التنموية على كافة الأصعدة في مرحلة الإنشاء وكذا بعد الإنشاء. ولا يمكن للسكان أن يحرموا من الإيرادات الفعلية الناتجة عن الأرباح في الإنتاج والخدمات للمرافق والمؤسسات الحكومية مثل: إيرادات مبيعات أراضي الدولة، الضرائب على الأرباح في المصانع والمعامل والمهن المختلفة والأنشطة التجارية والاستثمارية والرسوم، والضرائب على الشركات الوطنية والأجنبية، والتي تورد مركزيا إلى الخزانة العام للدولة، كذلك إيرادات المرافق السيادية مثل الغاز والنفط والموانئ والمطارات والتي يجب أن تخصص منها نسبة لدعم المشاريع الصغيرة لضمان تنفيذها واستمرارها.

المطلب الثالث

آلية الدعم المالي وتنفيذ المشروع

الفرع الأول :- الدعم المالي:

نقصد بآلية الدعم هي الطلبات والأساليب الإدارية التي من خلالها يقدم الدعم المالي من المجالس المحلية للمشروعات ذات التمويل الذاتي والتعاوني.

ويلاحظ أن المشرع في موضوع الدعم المالي، حتى لتلك المشاريع الصغيرة، قد ربطها بموافقة الهيئات المركزية. وهذا في حد ذاته تقييد للهيئات المحلية يعكس تدخل الهيئات المركزية في أبسط المهام المحلية ويتضح من خلال ما سيتم استعراضه.

تعمل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في كل محافظة ومديرية في نطاق اختصاصها المكاني، وبعد إقرارها الموازنة السنوية العامة من قبل الهيئات المركزية؛ أي بعد موافقة مجلس النواب، بناء على مقترح الحكومة، وذلك بإعلان المبلغ السنوي المعتمد للمساهمة في دعم

وتمويل المشاريع القائمة على المبادرات الذاتية والتعاونية، حيث يتضمن الإعلان دعوة المواطنين والجمعيات التعاونية الراغبة في الاستفادة من الدعم للمشاريع المحلية عن التقدم بطلباتهم إلى الهيئة الإدارية خلال فترة أقصاها ثلاثين يوما من تاريخ الإعلان الذي يتم إظهاره في لوحة الإعلانات في مقر المجلس المحلي أو في الساحات العامة، وهي الوسيلة المتعارف عليها. بينما يفترض أن تكون هناك وسائل أفضل تضمن من خلالها وصول ذلك الإعلان إلى كل المواطنين في حينه، مما يتطلب أن ينشر ذلك الإعلان في صحف محلية واسعة الانتشار، وكذلك عبر وسائل الإعلام الرسمية، مثل الإذاعات والقنوات الفضائية المحلية، عبر مواقع الإنترنت التابعة للمجلس المحلي على مستوى المحافظات أو موقع وزارة الإدارة المحلية، لضمان وصول ذلك الإعلان إلى جميع المواطنين خلال الفترة المحددة لأهمية الإعلان.

وأشترط أن تقدم الطلبات لدعم المشاريع على النحو الآتي[12]:-

1) أن تقدم الطلبات مكتوبة إلى الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بالمحافظة.
2) تحدد طبيعة ونوعية المشروع.
3) أن يوقع على الطلب جميع المواطنين المستفيدين منه. وهذا الشرط من الاستحالة أن يوقع على الطلب جميع المواطنين ويعتبر شرطا مبالغا فيه؛ فمن الصعوبة بمكان أن يلزم كل المستفيدين من رجال ونساء وأطفال، وإنما يتطلب أن يكون موقعا من لجنة يتوافق عليها السكان المحليون في المنطقة التي تحتاج إلى ذلك المشروع؛ لأن الطلب الخاص بالدعم يأتي بناء على أسس ومبادرات ذاتية تلبي حاجة ملحة للسكان. ويمكن أن يتم تعزيز ذلك الطلب بتوقيع عضو المجلس المحلي مندوب الدائرة الانتخابية التي يدخل في اختصاصها المكاني سكان تلك المنطقة، وهذا كافي لقبول الطلب.
4) يقدم الطلب في خلال 30 يوما من تاريخ الإعلان.
5) يحدد الطلب الموقع الذي سيقام عليه المشروع وعدد المستفيدين منه وأهميته بالنسبة لهم.
6) يجب أن يتضمن الطلب ما يفيد استعداد المستفيدين من المساهمة في تمويل المشروع مع بيان نوع المساهمة نقدية أو عينية.
7) أن لا يكون المشروع مدرجا في الخطة السنوية المعتمدة.

تفتقر تلك الشروط المحددة إداريا في مثل تلك الطلبات لدراسة أولية للجدوى الاقتصادية والكلفة التقديرية والتخطيط الهندسي المقترح لذلك المشروع. فتلك الوثائق هي أساس لأي مشروع أو جهد يكفل له النجاح والاستمرار والاستحقاق للدعم، ما يجعلها واجبة

لإرفاقها بالطلب، فهي تفوق كل الشروط الأخرى المحددة سلفا، والتي من خلالها تستطيع الهيئة الإدارية تحديد الأهمية والأولوية لنجاحه.

عند انتهاء فترة الإعلان وإغلاق الطلبات، تقوم الهيئة الإدارية بتدوين الطلبات في سجلات مخصصة لذلك الغرض وحصرها، ثم تكلف من تراه من الخبراء والمختصين من الجهاز التنفيذي القيام بالنزول الميداني وإعداد الدراسات الفنية والاقتصادية لتلك المشروعات، وترفع التقارير الفنية بها وتعزز فيها أهمية كل مشروع وما يحققه من منفعة عامة وتقييم المساهمات النقدية والعينية للمستفيدين. ثم تقوم الهيئة الإدارية بعرض المشاريع مستوفاة الشروط إلى أول اجتماع للمجلس المحلي مشفوعا بتقرير يتضمن ملخصا بعددها ومجالاتها والكلفة الإجمالية لكل مشروع، وتقدم مقترحا بالمفاضلة فيما بينها بحسب الأولوية والحاجة وارتباط المشروع بحياة المواطنين المعيشية. ويقوم المجلس المحلي بالنظر فيما قدم من الهيئة الإدارية ومناقشته وإقراره ترتيب المشاريع التي لم تحظ بالأفضلية والمشاريع احتياطية الدعم.

المجلس المحلي للمحافظة أو المديرية يخصص لكل مشروع من المشروعات المقرة مبالغ بما نسبته 50 - 75% من الكلفة كحد أقصى تقديرا للظروف وحاجة سكان المنطقة المستفيدين منه، ويتحمل المستفيدون المبلغ المتبقي من الكلفة.

وبعد إقرار تلك المشاريع من المجلس المحلي وتحديد اعتماد كل مشروع منها على حدة، تعمد الهيئة الإدارية إلى إبلاغ المستفيدين من تلك المشاريع بقرار المجلس المحلي وقيمة الدعم المالي، أو ممثليهم من خلال مذكرات مكتوبة وبيان بالإجراءات المطلوبة للاستكمال من قبلهم، لاسيما المتعلقة بالمساهمة الذاتية ومدى اكتمالها وتجميعها إذا كانت نقدية، أو إحضارها إذا كانت عينية خلال شهر من الإشعار وللبدء في التنفيذ.

الفرع الثاني:- آلية التنفيذ:

يتم تنفيذ المشاريع من خلال طريقتان وهي:

1- التنفيذ من قبل المستفيدين.
2- التنفيذ من قبل المجلس المحلي المختص.

تتطلب الآلية رقم (1) والتي تتم بمعرفة المستفيدين من خلال لجنة المشروع، إلى إبرام عقد بين رئيس الوحدة الإدارية، إذا كانت محافظة، فطرف العقد الأول هو المحافظ، وإذا كانت مديرية، فطرف العقد الأول المدير العام للمديرية. أما الطرف الثاني هم المستفيدون أو

من يمثلهم. وموضوع ذلك العقد، تنفيذ المشروع وكيفية دفع أقساط الدعم المعتمد من المجلس المحلي على دفعات بنسبة 25% ، 30% بإتمام التنفيذ من قبل المستفيدين؛ أي أن يبدأ التنفيذ ذاتيا حتى يصل إلى 25% من المشروع، يدفع قسط من دعم المجلس المحلي للجنة المشروع يساوي ما تم تنفيذه، أو لا يساويه، ولكنه يضمن تنفيذ نسبته لاحقا، وهكذا حتى انتهاء المشروع.

وفي تقديري، أن هذه الآلية ستواجهها جملة من التعقيدات والروتين في تمويل المشروع وسوف تؤدي إلى تأخير التنفيذ وتجزئته لارتباطه بالتزامات مالية مع المقاول وغيرها. لذلك نرى، أن تشكيل لجنة من خمسة أعضاء، ثلاثة منهم من المستفيدين من الدعم، والآخرين من المجلس المحلي. وتودع الأموال في حساب بنكي تشرف اللجنة على الصرف حتى يتم استكمال المشروع، ويحدد أحد أعضائها من ممثلي المستفيدين للأشراف على التنفيذ والمتابعة ويخصص له أجر مقابل جهود المتابعة وتحت إشراف ورقابة بقية الأعضاء، على أن ذلك يتم تحت الرقابة الذاتية للمواطنين وعضو المجلس المحلي المنتخب من الدائرة الانتخابية التي يتبعها ذلك المشروع في نطاق اختصاصها المكاني وهي الآلية الأفضل.

أما الآلية رقم (2) التي تتم عبر المجلس المحلي المختص ممثلا بالهيئة الإدارية، على أن يورد المستفيدون مساهماتهم الإدارية وموافاة الهيئة الإدارية بما يؤكد التوريد واستيفاء كافة الوثائق المطلوبة بالنسبة للموقع الخاص بالمشروع أو تقديم مساهماتهم العينية.

ولكن، في تقديري الشخصي، أن هذه الآلية ستواجهها جملة من الصعوبات والعراقيل أيضا.

وفي كل الأحوال فإن رقابة الهيئة الإدارية وإشرافها هي وجوبية في سبيل نجاح التنفيذ في كل مراحله.

المبحث الثالث

إشراف المجالس المحلية على إدارة المشاريع وتنظيمها

سوف نقف كذلك في هذا المبحث أمام صلاحيات المجالس المحلية الإشرافية على إدارة المشاريع والية تنظيمها في مطلبين. المطلب الأول يتعلق بعملية الإشراف على إدارة المشاريع . والمطلب الثاني يتعلق بالنظام الأساسي لكل مشروع ، ومكوناته. وذلك على النحو الأتي.

المطلب الأول

إدارة المشروع

من مهام المجالس المحلية رعاية المصالح التنموية في الوحدة الإدارية، سواء كانت نتيجة للخطط التنموية المحلية أم نتيجة للمبادرات الذاتية للسكان فيها من المشاريع التي يتم تنفيذها عبر الجهاز الفني والتنفيذي. ويتولى الجهاز التنفيذي إدارتها وتسيير نشاطها وفق السياسة العامة للدولة وهي مشروعات ذات نشاطات واسعة ومتنوعة لها مردود اقتصادي وخدماتي ومنفعة عامة لكل سكان الوحدة الإدارية سواء على مستوى المحافظة أم المديرية ويتحمل إدارتها أحد فروع الجهاز التنفيذي وفقا لتخصصه تحت إشراف المجلس المحلي.

أما المشروعات التنموية ذات التمويل الشعبي بدعم المجالس المحلية فتتولى تحديد الآليات لإدارتها والمحافظة على ديمومتها لخدمة المستفيدين منها في مناطق محدودة في إطار الوحدات الإدارية ويعمل المجلس المحلي على تبني الإشراف والمتابعة من لحظة تشكيل لجان[13] إدارة لها يتم اختيارهم من قبل المستفيدين من بينهم وتؤدي نشاطها الإداري تحت إشراف ورقابة الهيئة الإدارية؛ بحيث يكون لكل مشروع لجنة لا تقل عن ثلاثة أعضاء ولا تزيد عن خمسة، والمدة ثلاث سنوات على أن تتسلم المشروع بمحضر رسمي وفق نموذج معدا لذلك الغرض.

وحددت اللائحة التنفيذية شروط أعضاء اللجان:

أولا : الشروط الواجبة في عضو اللجنة:

1. أن يكون أحد المنتفعين في المشروع.

2. أن لا يقل عمره عن (18) سنة.
3. أن يكون مقيما بشكل دائم في منطقة المشروع.
4. أن لا يكون عضوا في المجلس المحلي.
5. أن يجيد القراءة والكتابة على الأقل.
6. أن لا يجمع بين عضوية أكثر من لجنتين من لجان المنتفعين.

لتيسير النشاط الإداري والاستثماري للمشروع، يتم إنشاء صندوق لكل مشروع تحت إشراف لجنة المشروع تعمل على تغطية النفقات المالية لتشغيل المشروع موارده على النحو الآتي:

1- المبالغ الدورية المفروضة على كل منتفع مقابل خدمات المشروع.
2- الهبات والتبرعات المقدمة لصالح المشروع.
3- أي مصادر أخرى يقررها المنتفعون.
4- عائدات استثمار وأموال صندوق المشروع في أوجه مضمونة الكسب يقرها جمهور المنتفعين على أن تكون الغرامات والإجراءات المالية المفروضة على المخالفين أو جزء منها مورد لصندوق المشروع.

المطلب الثاني
النظام الأساسي للمشروع ومكوناته

يكون لكل مشروع نظام أساسي[14]، يشمل اسم المشروع ونوعه وموقعه وقواعد وأساس الاستخدام والانتفاع من قبل المستفيدين في المنطقة وطريقة اختيار أعضاء لجنة المشروع ومهامها واختصاصات كل عضو منهم وصلاحياته في ممارسة مهامه في إطار لجنة المشروع ومالية المشروع وصيانته، وتحديد الاشتراكات الشهرية من المنتفعين وطرق وأساليب تحصيلها وحسابات المشروع والرقابة عليها وكذلك نظام سير عمل لجنة المشروع واجتماعاتها وموضوعات النقاش ومواعيد عقدها عادية واستثنائية وتحديد اختصاصات الهيئة العمومية وهي المكونة من المواطنين المساهمين في المشروع وكذلك اجتماعاتها وموضوعاتها وينظم إجراءات التسليم والاستلام بين لجان المشروع وتصفية الحسابات وغيرها من المهام والصلاحيات. وتكون الأنظمة الأساسية وفقا لنموذج خاص يصدر به قرار من قبل الهيئة

الإدارية للمجلس المحلي ويجوز للهيئة الإدارية للمجلس المحلي التدخل لحل أي خلافات وإشكاليات بين المساهمين أنفسهم أو بين المساهمين ولجنة المشروع بناء على طلب لجنة المشاريع تحت رعاية ورقابة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي والتي تقترح على المجلس المحلي إقرار الخطط والبرامج النوعية للجماهير بأهداف وإدارة تسيير المشاريع وكذلك من خلال عقد دورات ولقاءات تبادل خبرات بين لجان عدة مشاريع، وكذلك تعمل على اقتراح الحوافز التشجيعية للمشاريع الناجحة والمبرزة باعتبارها تجارب رائدة وبذلك تعطي حافزا معنويا للمساهمين في تجديد النشاط الذاتي والمشاركة الشعبية في التنمية المحلية.

الخـــاتمة:

من خلال ما تم التطرق إليه في بحثنا هذا من الأسس القانونية والإدارية التي جاء بها قانون السلطة المحلية النافذ في ما يتعلق بالتنمية المحلية لا ترتقي في مجالاتها ومهامها الى الدور الذي يمكنها من إحداث تنمية محلية فاعلة وفقا والمتطلبات التي جاءت بها النظرية العامة للامركزية الإقليمية . والسبب الأول في ذلك عدم تخلي الهيئات المركزية في الدولة اليمنية اليوم عن مركزية السلطة في المهام والاختصاصات والموارد المالية وعزفها الفعلي عن الأخذ بنظام اللامركزية الإقليمية وكل ما جاء به قانون السلطة المحلية في هذا المجال لا يمّكن الهيئات المحلية المنتخبة من التمتع بالاستقلال الإداري والمالي. وعدم توافر أركان وعناصر وخصائص نظام اللامركزية الإقليمية في قانون السلطة المحلية النافذ والذي يستحيل معه أحداث تنمية محلية فاعلة في اليمن، مما ينبغي إصلاح النظام السياسي برمته وفقا لمعايير الحكم الناجح في إدارة الشعوب وتنميتها مع مراعاة الخصائص التاريخية والاجتماعية والموارد الاقتصادية والنوّع الاجتماعي لسكانها.

---

(1) البرنامج الإنمائي لمنظمة الأمم المتحدة لسنة 2011م.

(2) وثائق المجلس الاقتصادي لمنظمة للأمم المتحدة وكذلك راجع تعاريف التنمية لدى كل من: عبد المجيد شكري، دور أجهزة الإعلام فى التنمية (القاهرة – مجلة الفن الإذاعي – عدد 100 – اتحاد الإذاعة والتليفزيون – يناير)1984، ص129. ومحمد منير حجاب، الموسوعة الإعلامية ، ج3 (القاهرة – دار الفجر للنشر والتوزيع-2003، ص 834 .وكامل عبد المجيد، التخطيط التنموي ... فى الدراما الإذاعية (القاهرة: مجلة الفن الإذاعي-

عـدد 127 اتحـاد الإذاعـة والتليفزيـون – أكتـوبر 1990) ص 39، ومحمـد سـيد محمـد، الإعـلام والتنميـة، ط4 (القـاهرة: دار الفكر العربي، 1988) ص24، 25. وسـوزان القليني، الإعلام والتنمية (القـاهرة: دار النهضة العربية، 2007) ص 14. وعبد التواب مصطفى، دور برامج التليفزيون فى رفع مستوى اللغة العربية فى المجتمع المصري (القـاهرة: مجلة لفن الإذاعي، عـدد 137، اتحـاد الإذاعـة والتليفزيـون، أبريل 1993) ص 20.عـاطف عـدلى العبـد، نهى عـاطف العبد، الإعـلام التنمـوي والتغير الاجتمـاعي، ط5 (القـاهرة: دار الفكـر العربي، 2007) ص ص 9، 10. وسـعيد مبـارك آل زعير، التليفزيـون والتغير الاجتمـاعي فى الـدول النامية (بيروت: دار ومكتبة الهلال، جـدة: دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة، 2008، ص71.

(3) د. علي مهـدي العلـوي بارحمـة، الحكـم المحلي في التشـريع اليمني ،، إصـدارات جامعـة عـدن ،2010م ، ص21.

(4) راجع تقرير ألامين العام لمنظمة للأمم المتحدة A/48/935,6 مايو 1994م.

(5) المادة (19) من القـانون رقـم (4) لسـنة 2000م بشـأن السـلطة المحليـة، وزراة الشـؤون القانونيـة، طبعـة الرابعة، أبريل 2009م.

(6) د.علي مهدي العلوي، الحكم المحلي في التشريع اليمني، مصدر سابق، ص 174 .

(7) المادة (9) من اللائحـة التنفيذيـة لقـانون السـلطة المحليـة رقـم 4 لسـنة 2000م بـالقرار الجمهـوري رقـم 269 لسنة 2000م.

(8) المادة (53) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م مصدر سابق .

(9) المادة (12) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية ، مصدر سابق.

(10) نص المادة (285) من اللائحة التنفيذية وقانون السلطة المحلية – مصدر سابق.

(11) نص المادة (227) من اللائحة التنفيذية وقانون السلطة المحلية – مصدر سابق.

(12) المادة من اللائحة مصدر سابق.

(13) 271 من اللائحة مصدر سابق.

(14) المادة (278) من اللائحة مصدر سابق.

الملخص:

ومن وجهة نظر علمية في هذه الدراسة، نتعرف على ثلاثة محاور اساسية تربط بين التنمية المحلية و السلطة النيابية المحلية المتمثلة في الهيئات المنتخبة ، ودورها في التنمية المحلية الغاية العظمى في ظل نظام اللامركزية الإقليمية ونستعرض جملة من المفاهيم التنموية وبعض أنواعها. وكذلك تم الوقوف على دور اللامركزية الاقليمية في احداث التنمية المحلية والياتها ، وسنسعى فيه إلى تحديد مفهوم اللامركزية الإقليمية والتعرف على صورها وأهميتها في التنمية المحلية من الناحية النظرية.

والمحور الثاني يتركز في الأسس القانونية والإدارية لدور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية من خلال الوقوف أمام المهام القانونية للمجالس المحلية في التنمية المحلية. واختصاصات المجالس المحلية في دعم المشاريع المحلية . و والياتها لتنفيذ المشاريع .

ومن خلال المحور الثالث نتعرف على دور المجالس المحلية في الإشراف على إدارة المشاريع وتنظيمها و إدارة المشاريع .و ابراز أسس النظام الأساسي للمشروع ومكوناته.

وفي البعد العام للمشكلة، نجد أن التطورات العلمية التقنية خلال النصف الثاني من القرن العشرين أصبحت القاعدة الأساسية للحضارة الإنسانية الجديدة، والتي تميزت بتحقيق إنجازات مذهلة في مجال التقنيات ووسائل الاتصال وتكنولوجيا المعلومات، وكنتيجة حتمية للمهارات البشرية المهنية التي تجسدت في صناعة الإنسان ذاته، وما هيأته للوصول إلى ذلك التطور العلمي .

لقد تبنت غالبية الدول المتقدمة التطور المتنامي في العلم وخلق وتنمية المهارات، والتقنية، وأساليب الإنتاج، مما أدى إلى ظهور المجتمع المعلوماتي الذي لم يعد يعتمد على نشاط الأفراد ولا على الجماعات؛ وفق نموذج الحداثة التنموي.

ويطرح بحثنا هذا، موضوع مشكلة افتقار اليمن للتنمية الشاملة بسبب افتقار الشعب للحكم الرشيد، وهذه المشكلة لها عمق تاريخي - في تقديري الشخصي - منذ انهيار الحضارات القديمة في العربية السعيدة التي لم يشهد التاريخ على غيرها. فكل التطور العلمي والتقني والخدمي الذي نعيشه اليوم هو مستورد أي ، وليس للإنسان في هذا البلد يد في إنتاجه، وذاك لانعدام الرشادة في الحاكم والطموح في المحكوم.

كلمات المفتاحية:

التنمية المحلية ، المجالس المحلية، السلطة المحلية، الجمهورية اليمنية.

Summary:
From a scientific point of view, in this study, we learn about three main axes that link local development and the local parliamentary authority represented by elected bodies, and its role in local development is the ultimate goal in light of the system of regional decentralization, and we review a number of development concepts and some of their types. The role of regional decentralization in local development events and its mechanisms was also discussed, and we will seek to define the concept of regional decentralization and identify its forms and importance in local development in theory.

The second axis focuses on the legal and administrative foundations for the role of elected local councils in local development by standing before the legal tasks of local councils in local development. And the competencies of local councils in supporting local projects. And its mandate to implement projects.

Through the third axis, we learn about the role of local councils in supervising project management, organization and project management. And highlighting the foundations of the project's statute and its components.

In the general dimension of the problem, we find that scientific-technical developments during the second half of the twentieth century became the basic basis for the new human civilization, which was characterized by the achievement of amazing achievements in the field of technologies, means of communication and information technology, and as an inevitable result of professional human skills that embodied in the human industry itself, and what its To reach that scientific development.

The majority of developed countries have adopted the growing development in science, creation and development of skills, technology, and production methods, which led to the emergence of the information society that no longer depends on the activity of individuals or groups; According to the modern development model.

Our research raises the issue of the problem of Yemen's lack of comprehensive development due to the people's lack of good governance, and this problem has a historical depth - in my personal estimation - since the collapse of ancient civilizations in the happy Arab world, which history has not witnessed on others. All the scientific, technical and service development that we are experiencing today is imported, that is, and man in this country has no hand in its production, and this is due to the lack of rationality in the ruler and ambition in the ruled.

Keywords:
Local development, local councils, local authority, Republic of Yemen.