

# اللامركزية خلال النزاع: النموذج اليمني

دراسة تحليلية صادرة عن مركز الحوكمة وبناء السلام، صنعاء، اليمن



© GPBC,

Sanaa , october 2018

الباحث: محمد عبد الهادي

Website: <http://www.mena-acdp.com>

Twitter: <https://twitter.com/gcpb11>

For direct contact: Dr. Moosa Elayah: [moosa.acdip@gmail.com](mailto:moosa.acdip@gmail.com)

## توطئة

تشير اللامركزية عموماً إلى نقل السلطة والمسؤوليات سواء سياسية و/أو إدارية و/أو اقتصادية و/أو مالية من الحكومة المركزية إلى كيانات أخرى فى المستوى المحلي للدولة مثل المحافظات أو الولايات، وقد تتراوح أنظمة الحكم بين نظم شديدة المركزية ونظم شديدة اللامركزية، وبالتالي هناك العديد من أشكال اللامركزية كخيارات قابلة للتطبيق في مختلف الدول ولا يوجد دولتان لديهما نظام لامركزي متطابق، ويمثل هذا النقل أهمية محورية لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية، حيث تكون الوحدات المحلية أفضل جاهزية للاستجابة لسكانها، ويمكن أن تؤدي اللامركزية إلى زيادة وتعزيز المساءلة والشفافية لمراقبة الإدارة/ أو الحكم المحلي وإخضاع صنع القرار المحليين للمساءلة، وأيضا انخراط المواطنين فى التنمية المستدامة، حيث أن فى ظل النموذج اللامركزي، يصبح المواطنون المحرك الأساسى للتنمية المحلية، بدلاً من الحكومة المركزية التي تعطي الأولوية لمسائل أخرى على المستوى القومي، وقد تكون الإدارات/ أو الحكومات اللامركزية أيضاً أفضل فى تقليل وتبسيط اختناقات صنع القرار التي غالباً ما تثقل كاهل بيروقراطية الحكومة المركزية.

هكذا يمكن القول أن كل دولة قومية حديثة تقريباً قد قامت بتنفيذ اللامركزية إلى حد ما، وعادة ما يُنظر إليها باعتبارها مكوناً من مكونات عملية التحول الديمقراطي. غير أن اللامركزية لا تضمن حل جميع مشاكل الحكم، وكما أنها تتسم بعدة نقاط قوة ومزايا، تواجه كذلك نقاط قوة وضعف، على سبيل المثال لا

الحصر هناك نقاط ضعف تقيد من فعالية اللامركزية تتمثل في الانخفاض أو المحدودية فى تمويل الوحدات المحلية الأصغر حجماً، أو كون الإدارات المحلية غير مؤهلة بشكل جيد، أو عندما تفتقر إلى الخبرة التقنية اللازمة لأداء مهامها، فى ظل ما سبق من أمثلة تمت الإشارة إليها تصيح اللامركزية غير فعالة. وثمة نقطة ضعف أخرى تعنى بالنظم شديدة اللامركزية المقسمة وفقاً لخلفيات دينية و/أو عرقية تؤدي أحياناً إلى مزيد من التفتت لدول هي غير مستقرة أصلاً، من هنا تتنامى أهمية اللامركزية فى الدول التى تشهد نزاعات مسلحة .

قد اتخذت اليمن طريق اللامركزية بعد تحقيق الوحدة فى مايو 1990، من خلال شكل الإدارة المحلية بأجهزتها التنفيذية ومجالسها المحلية المنتخبة فى مختلف الوحدات الإدارية، كما صدر القرار الجمهوري رقم 264 بشأن إنشاء لجنة عليا لدعم اللامركزية وتطويرها، وقد بدأ التنفيذ الفعلي للامركزية كخطوة تشريعية بعد صدور قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000 ولائحته التنفيذية والمالية، وبعد إجراء أول انتخابات عامة للمجالس المحلية فى المديرية والمحافظات فى مارس 2001، ويحد الإشارة إلي أن مشاركة المرأة لم تقتصر على الانتخابات فقط بل مارست المرأة حقها فى الترشيح للمجالس المحلية فى المديرية ومجالس المحافظات.

قبل الحرب واتساع النزاع، عانى اليمن أزمة طال أمدها، اتسمت بانتشار الفقر والصراعات وسوء الحكم وغياب سيادة القانون وانتشار انتهاكات حقوق الإنسان. وفي أعقاب الانتفاضات الشعبية التي

عمّت العالم العربي، احتج اليمنيون (في يونيو 2011) على الرئيس علي عبد الله صالح (الذي قُتل في 4 ديسمبر 2017) وانتهى الأمر برحيله. وقد أدى غياب الحكم الرسمي الفعال إلى خلق أرض خصبة للفاعلين غير الرسميين لغرض نفوذهم علي الإدارة المحلية خاصة المجالس المحلية في الوحدات المحلية في نطاقهم، ويتدخلون في أنشطتها وأعمالها بشكل منظم.

في ضوء ذلك تتناول الورقة البحثية هذه سياسات اللامركزية في ظل استمرار النزاع في اليمن، من خلال قراءة موجزة للغاية وفق ما تتسع إليه الورقة لتجربة اللامركزية في اليمن ومدى نجاحها أو إخفاقها، وذلك للتعرف علي واقعها، ومن ثم الإشارة إلي التحديات التي تواجهها خلال النزاع، وبلي ذلك انعكاس النزاع والتهديدات الأمنية علي الوظيفة الأمنية علي المستوى المحلي، والتطور في وظائف المجالس المحلية باعتبارها الفرع المنتخب من الإدارة المحلية اليمنية، وأخيراً خاتمة لا تقف فقط علي متطلبات عاجلة للوقت الراهن في ظل استمرار النزاع، إنما تتوجه لمستقبل اللامركزية في اليمن ما بعد النزاع.

### بين النجاح والإخفاق: قراءة في تجربة اللامركزية في اليمن

تقييم تجربة اللامركزية في اليمن وقياس مدى نجاحها أو إخفاقها بمختلف جوانبها، ولقياس مستويات اللامركزية في اليمن يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى نموذج كارين الذي حدد لقياس اللامركزية ثلاثة مستويات قانونية، الأول لامركزية

قوية، والثاني لامركزية متوسطة، والثالث لامركزية ضعيفة، واستخدام مقياس تراتبي لتحديد أوزان رقمية لمستويات اللامركزية ودرجتها، ويقوم هذا التقسيم على أساس تحديد منظورين لجوانب الإدارة العامة هما؛ المصدر الدستوري والقانوني، وحجم ونوع الصلاحيات الإدارية الممنوحة، وقد اشتمل على عدة مؤشرات تمثل في: البعد المكاني ويقصد به تشكيل الوحدات الجغرافية المحلية، والبعد التنظيمي ويعني مدى استقلال وحدات السلطة المحلية في وضع أنظمتها الداخلية، والبعد المؤسسي، وطريقة اختيار بالانتخاب و/أو التعيين للمسئولين، وتحديد الصلاحيات، ومدى الصلاحية في وضع التشريع، والقدرة على فرض وجمع الضرائب، والاستقلالية في صلاحية الإنفاق، وتمثيل المصالح المحلية علي المستوى الوطني(1).

يشير واقع تجربة السلطة المحلية في اليمن بأنها عملية سياسية طويلة ومعقدة، ومرتبطة بشكل وثيق بإصلاح النظام الحكومي والإداري برمته، وبتركيز خاص على الهيكل القبلي في اليمن. وعادة ما تواجه عملية التحول نحو اللامركزية في الإدارة والحكم باعتراضات وتعاني تكراراً من إخفاقات، وتحتاج إلى هياكل جديدة لا يمكن إنشاؤها إلا على المدى الطويل، وإن أصبح الإطار القانوني والمؤسسي للامركزية متقدماً إلى حد ما. والتي بدورها تشير إلى أنها تساهم في؛ معالجة الفساد في أماكن تواجهه على مستوى المحافظات والمديريات، وتقليص انتشار الفساد مع استمرار توجه اليمن نحو اللامركزية.

إذن محصلة ذلك، وكنتيجة عكسية أدت تجربة التوجه نحو اللامركزية

القطاعات الأمنية الرسمية أو حلت محلها.

بقيت الدولة تملك قطاع أمن ضعيفاً وعاجزة عن توفير احتياجات الشعب في كثير من الحالات، كان توفير الأمن من جانب الجماعات غير الخاضعة للدولة أكثر فعالية من الجهات الرسمية، وشمل مقدمو الخدمات الأمنية غير الحكوميين القبائل والهيئات المجتمعية الأخرى التي قد تتقاطع في بعض الأحيان مع الجهات الرسمية مع مصالح السماسرة، وشجّع على ظهور العناصر المسلحة غير الخاضعة للدولة التي تحدت سلطة الدولة ونافست قطاع الأمن الرسمي.

وبما أن السلطة القبلية لم تتمدد إلى جميع أنحاء البلاد ولا حتى إلى الغالبية العظمى من السكان وبالتالي انتشر نموذج الشرطة المجتمعية الناجمة، والواقع أن القبائل عانت أيضاً، مثل معظم اليمنيين، من فشل الدولة في توفير الأمن الأساسي، وتولت أنواع مختلفة مما يسمّى اللجان الشعبية، على نحو متزايد، مهام محدودة في مجال الأمن وإنفاذ القانون في بعض مناطق اليمن وقد عانت بعضها من الإخفاق في تنفيذ فكرة الشرطة المجتمعية. ويذكر أن المجتمع المدني قد توخى إحياء التعاونيات المحلية ومجالس الأفضية المنتخبة لتقرّر بشأن كيفية التصديّ لتحديات أمنية أو أعمال إجرامية محدّدة، على أن يتم دعم هذه الهيئات بلجان غير رسمية، ولكن لها صفة تمثيلية، تضمّ قضاة وعلماء دين وشخصيات محايدة أخرى.

إن بناء الثقة من خلال الالتزام بشفافية معلومات حوكمة قطاع الأمن، شرطاً لاغنى عنه لتحويل ودمج الهياكل الأمنية الرسمية والبديلة. ويجب أن يكون توفير الأمن

الإدارية والمالية في اليمن، إلى لامركزية أكثر في الفساد، بدلا من الحد منه، أو ما يعرف باللامركزية الضعف، وأن تطبيقها كان خياراً غير فعال في ظل طبيعة الهيكل الاجتماعي في اليمن وطبيعة المكونات الاجتماعية والسياسية، درجة المشاركة، علاقات النخب والقوى التقليدية، وبالتالي فلا بد أن يكون هناك حكومة مركزية قوية لإعتماد اللامركزية كمنهج إصلاحية(2).

### اللامركزية والأمن البديل في اليمن

عندما اندلعت الانتفاضات الشعبية في اليمن في مطلع العام 2011، اتضح أن الدولة "الأمموقراطية" التي شيدها الرئيس اليمني علي عبد الله صالح على مدى عدة عقود عاجزة على الدفاع عن نفسها، وكان من الضروري في أعقاب ذلك إجراء تحوّل في قطاع الأمن، ومعالجة جميع هذه الاحتياجات في الدول الضعيفة والمجتمعات المنقسمة تتطلب إيجاد توازن جديد بين أنماط الحكم المركزية واللامركزية بشأن توفير الأمن وإنفاذ القانون والنظام، أو الفجوة الواضحة في إنفاذ القانون والنظام في معظم أنحاء البلاد.

فقد أصبحت السيطرة على قطاع الأمن مورداً أساسياً في الميدان السياسي اليمني ومهمّة بالنسبة لمن يسعون إلى إعادة إنتاج النخبة السياسية القديمة. وأدى الصراع من أجل السيطرة إلى تفتت قطاع الأمن، وأعاقه عن تنفيذ مهامه الأساسية، وعرقل الأجدات الإصلاحية، وفي خضمّ تداعي مؤسسات الدولة، همّشت الميليشيات الثورية القوية ومنافسون مسلحون آخرون

المركزي والمحلي متوازناً. في الدول والمجتمعات المنقسمة للغاية، قد تأتي المقاربات التي تعزز مركزية حوكمة قطاع الأمن بنتائج عكسية، فيجب أن تستكمل من خلال تطوير دور وقدرات الإدارة المحلية(3).

### المجالس المحلية خلال النزاع: التحديات والتداعيات

تعد المجالس المحلية من أهم مؤسسات الدولة في اليمن على المستويات المحلية، فهي تشكل عن طريق الانتخاب، وبتوليها توفير الخدمات العامة الأساسية تقوم بتمثيل السلطة التنفيذية في الدولة اليمنية، إلا أن اشتداد النزاع أثر بشكل كبير على تمويل وأمن المجالس المحلية، مقوضاً قدرتها على تقديم الخدمات بشكل فعال في معظم مناطق البلاد.

إن التنازع المستمر وعلي عدة جبهات في اليمن، يمثل تحدياً لكفاءة عمل المجالس المحلية. حيث تمنع الصدمات والمواجهات المسلحة بين المجموعات المتحاربة المجالس المحلية من العمل في بيئة آمنة. وبغض النظر عن التهديد بالعنف فإن المجالس المحلية عرضة لتدخل الميليشيات المسلحة الحريصة على تأكيد نفسها على المستوى المحلي. في الوقت نفسه، تتدخل هذه الأطراف في نشاط وأعمال أعضاء المجالس المحلية لتعزيز أجنداتهم وتوجهاتهم، وعلى أثر ذلك هناك تداعيات انعكست على هيكل وأداء المجالس المحلية اليمنية في ظل النزاع، من أبرزها ما يلي(4):

تواجه المجالس المحلية تغييرات مطردة في القيادة، مما يعيق القدرة على القيام بأعمال طويلة الأمد.

تفتقر المجالس المحلية إلى التخطيط الواضح على المدى القصير والبعيد، وبدلاً من ذلك تضطر إلى معالجة المشكلات العاجلة مراراً وتكراراً.

معظم هذه المجالس مفتقرة إلى ميزانيات الأموال اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية لمجتمعاتها في وقت تتفاقم فيه الأزمات الإنسانية والاقتصادية.

لقد خفّضت الحكومة المعترف بها دولياً وظائفها دون تمتعها بسلطة فعلية على الأرض.

سلطات ومرافق الخدمات العامة غير فعالة، مما يحد من قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات.

تتخطى منظمات المجتمع المدني عمل المجالس المحلية كآلية تنفيذ، وقد أدى عدم وجود شراكات منظمة بوضوح مع هذه المنظمات إلى فقدان المنظمات غير الحكومية لبيئة ذات قيمة يمكن أن تجعل تدخلاتها أكثر نجاحاً.

توجد مصادر متعددة للسلطة/القوة، بما في ذلك قوات الأمن التي تسعى إلى فرض رغباتها على أنشطة المجالس المحلية.

### تطور وظائف المجالس المحلية خلال

#### النزاع

مع ذلك، وعلى الرغم من كفاحتها من أجل توفير الخدمات والتحديات التي تواجهها، تساعد المجالس المحلية على تنسيق المساعدات الإنسانية الخارجية أثناء النزاع. ففي عدد من المحافظات يقوم أعضاء المجلس المحلي بنقل المعلومات اللازمة للمنظمات الدولية عبر قنوات اتصال شبه رسمية، ويساعدونها في تقييم

اللامركزية الذي تتبعه الدولة اليمنية. في بعض المناطق، تتنافس الجهات غير الحكومية على تقديم الخدمات، لكن في مناطق أخرى طورت السلطات المحلية أشكالاً ناجحة إلى حد ما من الإدارة الذاتية في ظل غياب حكومة مركزية قوية.

في ضوء ذلك وفي ظل النزاع المستمر من الضروري التوصية على المدى القصير بإعادة بناء/والارتقاء بمهنية القضاء المحلي والأجهزة الأمنية المحلية، مما سيسمح ذلك للخدمات القضائية والأمنية بالعمل بفعالية والاحتفاظ بشرعية ووحدة الدولة بين المواطنين، وأيضاً دعم الحكم المحلي المستجيب والشامل للجميع أي دعم المبادرات المجتمعية بما يدعم فعالية الإدارة المحلية وتجنب الادعاءات المتعلقة بالتحيز أو التمييز، وفي الوقت نفسه على الحد من جاذبية الجهات غير الحكومية كبديل للدولة.

وللتأسيس لاستقرار طويل الأجل بعد انتهاء النزاع، ينبغي إشراك الشعب اليمني في سعيهم لإعادة بناء مجتمعهم من أجل سلام مستدام في الكيفية التي يجب من خلالها توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية في مرحلة ما بعد النزاع.

وبغض النظر عن كيفية سير أو تقدم النزاع، لا بد أن يسعى الفاعلون المحليون والإقليميون والدوليون ليس فقط نحو الحفاظ على هياكل الإدارة المحلية ومنعها من الانهيار بل وأيضاً نحو تعزيز قدرات المجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد النزاع.

الاحتياجات الإنسانية. كما ساعد هؤلاء الأعضاء على منع انتشار الكوليرا عن طريق توجيه أموال دعم خارجي إلى المرافق الصحية اليمنية. وفي بعض الحالات، لعبت المجالس المحلية في اليمن دوراً في تسهيل حل النزاعات محلياً، عبر تنسيق وقف إطلاق النار على المستوى المحلي أو ضمان المرور الآمن للمساعدات الإنسانية عبر الجهات أو تنظيم تبادل سجناء بين الأطراف المتحاربة.

كما أدى عجز الحكومة المركزية خلال النزاع عن الاستجابة للاحتياجات المحلية إلى دفع هاتين المحافظتين الغنيتين نسبياً بالموارد (حضرموت ومأرب) إلى تجاوز الولاية القانونية التي يمنحها إياها قانون السلطة المحلية لعام 2000. وتشهد كل من المحافظتين نموذج حكم محلي ناشئ يمكن للمحافظات الأخرى أن تتبعه، يتاح فيه للمجتمع المحلي اشتراك أكبر في عمليات صنع القرار وإدارة الشؤون المحلية مما كان عليه الحال قبل النزاع، وذلك له علاقة بتطور الموارد المحلية ودعم الحكومة المركزية (5).

## الخاتمة

منذ بداياتها، كانت الإدارة المحلية بفرعها المعين

والمنتخب، وباعتبارها تجسيدا للعلاقة بين المركزية واللامركزية مؤسسات إدارة وحكم محلي بالغة الأهمية على المستويات المحلية في اليمن. إلا أن استمرار النزاع أعاق قدرتها على توفير الخدمات الأساسية لمجتمعاتها في وقت تتفاقم فيه الأزمات الإنسانية والاقتصادية، مما قد ينعكس على شرعية الدولة وحدتها أو تماسكها في ظل نموذج الإدارة المحلية

## قائمة الهوامش

1. الدول المتداعية: إصلاح قطاع الأمن في ليبيا واليمن، **جريدة الأنباء**، بيروت، 23 يونيو 2015، فى الرابط التالي:

[/https://www.anbaaonline.com](https://www.anbaaonline.com)

2. أنظر:

**الجوانب القانونية لللامركزية**، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عمان: ورشة عمل حول اللامركزية، 1998، فى الرابط التالي:

[http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization\\_working\\_report.PDF](http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/decentralization_working_report.PDF)

3. موسى عناية، تجربة اللامركزية الإدارية والمالية في اليمن، **يمن برس**، السبت، 12 يناير، 2013 12:45:00 مساءً، فى الرابط التالي:

<https://www.yemenpress.com/writer689.html>

4. وضاح العولقي، وماجد المذحجي، **تحديات الحكم المحلي في اليمن في خضم النزاع**، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 29 يوليو 2018، فى الرابط التالي:

[http://www.sanaacenter.org/files/Re-thinking\\_Yemens\\_Economy\\_policy\\_brief\\_6\\_ar.pdf](http://www.sanaacenter.org/files/Re-thinking_Yemens_Economy_policy_brief_6_ar.pdf)

5. ماجد المذحجي، آدم بارون، أندريو كومنجس، وتريستان سالمو، **الدور المحوري للمجالس المحلية في اليمن**، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، بالشراكة مع Adam Smith International، 15 سبتمبر 2016، فى الرابط التالي:

[sanaacenter.org/wp-content/uploads/2016/09/files the essential role of local ar.pdf](http://sanaacenter.org/wp-content/uploads/2016/09/files_the_essential_role_of_local_ar.pdf)