ورقة حول الخيارات السياسية

للشكل المستقبلي للحكم واللامركزية في اليمن

United Nations Development Programme, Yemen.
Copyright © 2013, UNDP in Yemen. All Rights Reserved.
www.undp.org.ye
Visual Design and Layout: Sebastian Villar

ورقة حول الخيارات السياسية
للشكل المستقبلي للحكم واللامركزية في اليمن

فاروخ مورياني
محمد الحمادي
عادل الزوم

إبريل ٢٠١٣

Preface

The implementation of the political transition in Yemen, initiated by the signing of the Gulf Cooperation Council Implementation Mechanism on 23 November 2011, established a complex set of milestones for the new Government and its partners. Reshaping the governance structure of Yemen appears as one of the most important outcomes of the transitional process. To address this historic challenge, a profound analysis of governance options is required, as well as an all-inclusive consultative process to engage, from the beginning, all relevant Yemeni stakeholders.

In this context, it is with great please that we publish the ***First Comprehensive Policy Options Paper on the Future Form of Local Governance and Decentralisation***. The objectives of the policy paper are to:

- Improve the understanding of national and local stakeholders about the main forms of political regimes and decentralisation systems, their advantages and disadvantages, and the practical experiences of their application in various country contexts;
- Analyse the main forms of government in the Yemeni context, including the division of legislative, executive and judicial responsibilities between the various layers of government; issues of political representation at the national level; fiscal decentralisation; and the advantages and disadvantages of these options (including maintaining the status quo) in terms of political, economic and social implications;
- Identify the actions required to implement each option, together with an approximate timeline consistent with the framework for the transition period, and an estimate of the budget requirements for each option.

This paper[i] was drafted between 2012 and 2013 under the United Nations Development Programme (UNDP) 'Local Governance Support Programme' (LGSP), at the request of the Ministry of Local Administration. It was facilitated by a team of experts from the Ministry of Local Administration, the Ministry of Finance and UNDP over a period of seven months. The paper was developed through a wide variety of primary and secondary research tools including desk review, assessment surveys, field visits to three Governorates, over 150 key informant and stakeholder interviews, focused group discussions, problem tree and stakeholder analysis, and stress testing.

We hope that this document will contribute to fruitful discussions and will help in guiding the National Dialogue members to ascertain and agree what local governance system will be best for Yemen's future.

Finally, we would like to extend our sincere appreciation to our partners who were involved in the preparation of this paper – the Ministry of Local Administration, all participants in the surveys, interviews, workshops and discussions, academic scholars, the Governance Team of UNDP, and the three external consultants (Farrukh Moriani, Mohammed Al-Hammadi and Adel Al-Zawm).

Gustavo Gonzalez
Senior Country Director
United Nations Development Programme

H.E Ali Mohammed Al-Yazidi
Minister of Local Administration
Ministry of Local Administration

i. The paper builds on the long and active contribution by UNDP to decentralisation efforts in Yemen. Since 2004 UNDP has also been a pioneer in providing assistance and support to Yemen through two joint projects with the United Nations Capital Development Fund (UNCDF), these projects being the Decentralisation and Local Development Support Programme (DLDSP) and the Local Governance Support Programme.

المختصرات

COCA	الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة
COM	مجلس الوزراء في اليمن (مجلس الوزراء(
DEO	المكتب التنفيذي للمديرية
DLDSP	برنامج دعم اللامركزية والتنمية المحلية
DMC	مفوضية إدارة المديرية (مجلس المديرية)
GCC	مجلس التعاون الخليجي
GCS	الجهاز التنفيذي للخدمة المدنية بالمحافظة
GEO	المكتب التنفيذي بالمحافظة
GMC	مفوضية إدارة المحافظة (مجلس المحافظة)
GOY	حكومة الجمهورية اليمنية
GS	الأمين العام
HBC	المفوضية العليا للموازنة
HRD	تنمية الموارد البشرية
LA	السلطات المحلية
LAL	قانون السلطة المحلية
LC	المجلس المحلي
MOE	وزارة التربية والتعليم
MOF	وزارة المالية
MOLA	وزارة الإدارة المحلية
MOPIC	وزارة التخطيط والتعاون الدولي
MOPWH	وزارة الأشغال العامة والطرق
MOCSAR	وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري
NGO	المنظمات غير الحكومية
PFM	الإدارة المالية العامة
PSA	اتفاقية المشاركة في الإنتاج
SCER	المفوضية العليا للانتخابات والاستفتاء
SDF	الصندوق الاجتماعي للتنمية
SOE	المشاريع المملوكة للدولة
SME	المشاريع الصغيرة والمتوسطة
ToR	الشروط المرجعية
UNDP	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

TABLE OF CONTENTS

المحتويات :

الملخص التنفيذي		٥ – ٤٦
الفصل ١:	أهداف الورقة ومنهجيتها وإطارها	٤٧– ٥٢
الفصل ٢:	قضايا وآراء وأصوات من الميدان	٥٣– ٧٤
الفصل ٣:	الخيار ١: إصلاح الدولة الموحدة	٧٥–٨٢
الفصل ٤:	الخيار ٢: الدولة الفيدرالية ذات مستويين من الحكومة	٨٣– ١٤٣
الفصل ٥:	الخيار ٣: الدولة الفيدرالية ذات ثلاث مستويات من الحكومة	١٤٤– ١٨٦
الفصل ٦:	تحليل المخاطر	١٨٧ – ١٩٣
الفصل ٧:	خطة إدارة التغيير	١٩٤– ١٩٨
الملاحق		١٩٩
الملحق ١	المراجع	٢٠٠–٢٠٥
الملحق ٢	الشروط المرجعية للمسح التقييمي السريع	٢٠٦
الملحق ٣	الخبراء الرئيسيين الذين تمت مقابلتهم	٢٠٧–٢١١
الملحق ٤	خرطنة العلاقات بين الدولة والمجتمع	٢١٢
الملحق ٥	الإطار	٢١٣–٢١٦
الملحق ٦	قائمة بالقوانين المتعارضة	٢١٧– ٢١٨
الملحق ٧	مفوضية السلطات المحلية	٢١٩
الملحق ٨	المفوضية المالية للحكومة المحلية(أوغندا)	٢٢٠
الملحق ٩	المنح المشروطة (بنجلاديش)	٢٢١
الملحق ١٠	لجنة الترسيم	٢٢٢–٢٢٣
الملحق ١١	مدن الإمتيازات الخاصة	٢٢٤
الملحق ١٢	مجلس الشيوخ	٢٢٥ – ٢٢٦
الملحق ١٣	المفوضية الوطنية للصناعات الإستخراجية	٢٢٧
الملحق ١٤	الشروط المرجعية للإدارة البينية	٢٢٨
الملحق ١٥	بطاقات تقارير المواطن	٢٢٩
الملحق ١٦	الكلفة التقديرية الأولية لإقامة الاقاليم	٢٣٠–٢٣٥

Appendix

APPENDIX 1	References	224
APPENDIX 2	Terms of Reference for Rapid Assessment Survey on Decentralization	228
APPENDIX 3	Key Resource Persons Met	229
APPENDIX 4	Policy Paper for future form of Government and Decentralisation	235
APPENDIX 5	Policy Options Paper for future form of Government and Decentralisation: Framework	236
APPENDIX 6	Indicative List of Conflicting Laws	241
APPENDIX 7	Local Authorities Commission	243
APPENDIX 8	Local Government Finance Commission in Uganda	244
APPENDIX 9	Overview of Conditional Grants in Bangladesh	245
APPENDIX 10	Demarcation Commission	246
APPENDIX 11	Charter Cities	248
APPENDIX 12	Council of Community Leaders	249
APPENDIX 13	National Extractive Industries Committee Option 3	250
APPENDIX 14	Terms of Reference of Intergovernmental Relations Department	251
APPENDIX 15	Citizen Report Cards	251
APPENDIX 16	Estimation of Costs of Provincial Governments	252

شكر وتقدير

نيابة عن الفريق الذي عمل على إعداد هذه الورقة أود أن أعرب عن امتناني لوزارة الإدارة المحلية لإتاحتها الفرصة لنا للإسهام في الحوار الوطني، وأشكر كذلك الإدارة العليا لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي قدمت لنا الدعم والإرشاد والتوجيه خلال إعدادنا لهذه الوثيقة ، كما أود التعبير عن شكري وامتناني لبرنامج دعم الحكم المحلي لما قدموه لنا من دعم لوجستي ، والشكر موصول لكافة الأطراف المعنية ومنهم السياسيين، والموظفين الحكوميين ، ومنظمات المجتمع المدني والشباب وشركاء التنمية الذين كان لآرائهم الصريحة ولمشاركتهم بأفكارهم الأثر الكبير على هذه الورقة .

فاروخ موریاني	**محمد الحمادي**	عادل الزوم
رئيس الفريق	أخصائي اللامركزية والتطوير المؤسسي	أخصائي المالية العامة

إخلاء المسؤولية : تعبر الآراء في هذه الورقة عن كتابها ، ولا تعبر عن رؤية وزارة الإدارة المحلية أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

الملخص التنفيذي

١. تواجه اليمن مفترق طرق مهم في تاريخها ؛فمع وجود حكومة الوفاق الوطني التي جاءت نتيجة لتوقيع اتفاق السلام (المبادرة الخليجية) التي تبناها مجلس التعاون الخليجي فإن البلد يمر بمرحلة إرساء الأسس لدولة فتية وقوية تخدم مجتمعا مترقبا نابضا بالحياة . ونجد أن الجهود لتحقيق هذه الغاية تواجه تحديات لا تعد ولا تحصى والتي تتمثل في تحديات المشهد الكامل للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية. مع ارتفاع معدلات الفقر وانخفاض الموارد المالية لمكافحته ، وهشاشة البنية التحتية للدولة المؤسسية مثلها مثل هشاشة العلاقات الواهية بين مختلف شرائح المجتمع .وتبحث اليمن عن حلول دائمة للتحديات المزمنة والناشئة. وتأتي الدعوة إلى التغيير من قبل الأغلبية الديموغرافية للسكان الذين تقدر أعمارهم بأقل من٢٥ سنة من العمر و ٧٠٪ منهم عاطلون عن العمل ، ويتوقع أن يكون معدل النمو السنوي لسكان الحضر ٦, ٤٪ ، وكذلك المطالب بتكافؤ الفرص الاقتصادية وتحسين عملية تقديم الخدمات الأساسية وتيسير الحصول عليها، كما أن التباين الكبير في الفقر بين المناطق ، والتساؤلات المستمرة حول كفاءة تخصيص الموارد المالية ، والتعرض للصدمات الاقتصادية الخارجية والمخاطر الذاتية الناتجة عن الاعتماد على عائدات الصناعات الاستخراجية التي تزيد أيضا من التوترات بين الأقاليم ، والأزمة الإنسانية والأمن الغذائي التي تنذر بالخطر ، والتي جعلت نصف السكان مهددين بنقص الغذاء وغياب الأمن الغذائي بسبب الصراعات المستمرة وموجات النزوح الداخلية ، والتدفق الكثيف والمستمر للاجئين حيث ارتفعت الأعداد من ٧٨٠٠٠ في عام ٢٠٠٩ إلى ما يقرب من ١٠٠٠٠٠ في العام ٢٠١٢ ، وكل تلك المشكلات والمعوقات تسهم في مضاعفة التحديات .

٢.يعتمد مدى تحقيق توقعات الجماهير اليمنية وتطلعاتهم للتغيير على طريقة تشكيل الهياكل المؤسسية للدولة، والتزاماتها وعملياتها وسلطاتها ، وكذا علاقتها مع الأطراف المعنية الآخرين في المجتمع. والواقع أن المبادرة الخليجية تضع خارطة طريق للمرحلة الانتقالية ، وهناك جانب جوهري وأساسي لهذه الخارطة يتعلق بهيكل الحكومة واللامركزية في اليمن.

الشكل التالي يعرض نبذة عن الأهداف والمنهجية المتبعة

٣٤,٨ ٪ وفقا لتقييم الفقر في اليمن عام ٢٠٠٧، نفذه بشكل مشترك كل من الحكومة اليمنية والبنك الدولي والبرنامج الإنمائي

كان هناك حاجة لأن تلبي تقديرات الموارد المالية الأهداف الألفية الإنمائية بحلول الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ وتصل لقيمة ٤٥ مليار دولار . وما تم جمعه وإنفاقه من موارد في الفترة ما بين ٢٠٠٦-٢٠٠٩ بلغت ٣,٦ مليار دولار بما في ذلك المساعدات الأجنبية.

كتيب الإحصاءات العالمية، قطاع الإحصاء بالأمم المتحدة ٢٠١٠

المشروع المتكامل للتماسك الاجتماعي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١

كتيب الإحصاءات العالمية ، قطاع الإحصاء بالأمم المتحدة ٢٠١٠

برنامج الغذاء العالمي "مسح الأمن الغذائي للإفصاح عن مستويات من الجوع منذرة بالخطر في اليمن" ١٤ مارس ٢٠١٢

مفوضية الأمم المتحدة للاجئين ، ٢٠١٢

تم وضعها في عام ١٩٦٢ من قبل اللجنة الاستشارية للعلاقات الحكومية الدولية في الولايات المتحدة لتكون بمثابة وسيلة لمعادلة توزيع الأموال الفيدرالية . النظام عبارة عن سلسلة من الخطوات الرياضية باستخدام ٢٧ من قواعد الضرائب لقياس القدرات المالية، مما يؤدي إلى نظام متوسط الضريبة الوطنية.

الأهداف

زيادة فهم الأطراف المعنية الوطنيين حول أهم أشكال الأنظمة السياسية ونظم اللامركزية، بما في مزاياها وعيوبها ، والتجارب العملية لتطبيقها في دول ذات بيئات مختلفة .

تقديم تحليل للأشكال الرئيسية للحكومة في السياق اليمني، بما في ذلك توزيع المسؤوليات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين مستويات مختلفة من الحكومة، وقضايا التمثيل السياسي على الصعيد الوطني واللامركزية المالية، ومزايا وعيوب هذه الخيارات من حيث الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحفاظ على الوضع الراهن .

تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ كل خيار مع جدول زمني تقريبي والتماشي مع إطار الفترة الانتقالية ، وتقدير المتطلبات التقريبية لموازنة تنفيذ كل خيار سياسي .

المنهجية والإطار

البحوث الثانوية

البحوث الأولية والتحاليل باستخدام

نتائج السح التقييمي السريع

زيارات ميدانية إلى ثلاث محافظات

إجراء المقابلات مع الأشخاص ذوي الخبرة الرئيسيين ومع الأطراف المعنية يصل عددهم إلى أكثر من ١٥٠ شخصا

مخطط تحليل المشكلات والأطراف المعنية

المبادئ المتبعة : الشمول ، العدالة ، المساءلة والأصوات ، والاستجابة ، والاستدامة

الفرضيات والحدود

نقدم مقترحاتنا في إطار مفهوم الوحدة الوطنية

سيكون الحوار الوطني بمثابة منتدى شامل ومتكامل

ضيق الوقت لم يسمح لنا بالقيام بعمل تقييمات مفصلة للقدرة المالية على مستوى المديريات ، إلا أننا تمكنا من تحديد الوضع المالي على مستوى المحافظة .

وما أعاق عملنا هو عدم إمكانية الحصول على بعض البيانات المهمة مثل بيانات توزيع الموظفين الحكوميين على طول البلاد وعرضها.

بسبب ضيق الوقت لم نتمكن من الخوض في عملية إعادة هيكلة الجيش .

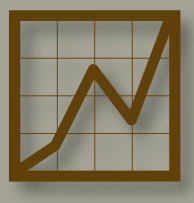
١. تبدو الرؤية السياسية ضبابية إلى حد ما .... غير أن هناك أرضية مشتركة حول العديد من القضايا

الشكل (١) : الشكل المستقبلي للحكومة في اليمن

وجهات نظر مشتركة للأحزاب السياسية

سلطات محلية قوية

ينبغي أن تكون السلطات المحلية مستقلة ماليا وإداريا. وعلى السلطة المركزية التقليل من تدخلاتها في الأمور اليومية، وأن تركز أكثر على تقديم الدعم للسلطات المحلية



خطط محلية وإقرارها محليا

ينبغي أن يكون للسلطات المحلية السيطرة الكاملة على الخطط وعلى عملية إقرارها ، وينبغي أن لا تخضع المخطط والموازنات المحلية للإقرار من قبل الجهات العليا في الحكومة .

انتخابات مباشرة

ينبغي انتخاب المجالس المحلية والمحافظين والأمناء العامين انتخابا مباشرا ، على يكون المرشحون من عامة الناس . وهناك اتفاق عام أن يتم تخصيص ٣٠٪ من مقاعد البرلمان للنساء .

تفضيل الفدرالية

هناك تباين حول الشكل الدقيق للحكومة ، ومدى اللامركزية ، غير أن أغلبية الأحزاب السياسية تعتقد بأن الفدرالية أفضل خيار يناسب اليمن لمعالجة مشكلات اليمن السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لا تعد ولا تحصى

١. ويُنظر إلى الفدرالية واللامركزية على أن كل منهما لا يستوعب الآخر

يرى العديد من الأحزاب السياسية وغيرها من الأطراف المعنية بأن الفيدرالية واللامركزية لا يجتمعان فإما أن يتم الأخذ بالفدرالية أو كخيار اللامركزية . ويظهر هذا في كون توجههم العا م سطحيا فيما يخص التفاصيل حينما تعلق الأمر باللامركزية والتركيز على البنية السياسية العامة.

٢. البيروقراطية المركزية تقف على الحياد .... إلا أن البيروقراطية على المستوى المحلي تطالب بالتمكين

ملخص الشكل (٢) : آراء المسؤولين المحليين

- هناك تضارب بين المكاتب المركزية والمحلية ، وهناك أكثر من ٧٠ تشريعا يتعارض مع قانون الإدارة المحلية
- ترتبط المكاتب التنفيذية مع الوزارات المركزية مما يؤدي إلى مساءلة ضعيفة وتنسيق غير فعال
- الوازنات للقطاعات الاجتماعية غير كافية
- لا يستجيب التخطيط للاحتياجات
- المشاريع مركزية ولا يتم إشراك الجانب المحلي
- لا يوجد دمج للنوع الاجتماعي ولا مشاركة في إعداد الموازنة ولا التخطيط
- لا تعطي المكاتب التنفيذية أولوية لمشاريع المرأة
- الفساد : دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة غير فاعل ، وتعاني آليات الرقابة الأخرى ن سيطرة النخبة
- صعوبة مساءلة الموظفين الحكوميين من قبل وزارة الخدمة المدنية بسبب سيطرة السلطة المحلية عليهم
- لا توزع المحافظة مواردها المشتركة بصورة منظمة
- لا يوجد قانون لتنظيم العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني
- لا توجد معايير للتخطيط في التعليم بينما تتوافر معايير للتخطيط في المجال الصحي
- تداخل الأدوار في التخطيط والإدارة المالية بين الحكومة المركزية والمحافظات والمديريات.

٤. تفتقر الأدوار والمسؤوليات للوضوح .... وتؤدي إلى ضعف المساءلة

٥. هناك اتفاق عام على تعزيز التمكين السياسي للمرأة ....ولكن هناك مظاهر عديدة لعدم المساواة بين الجنسين

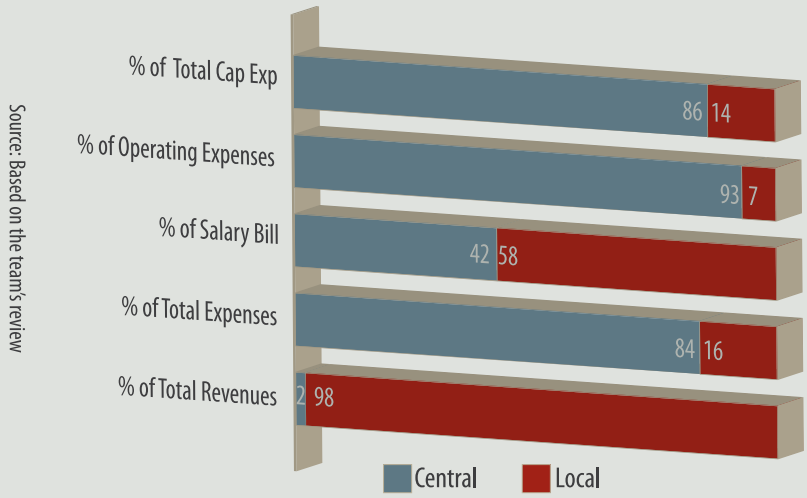
٦. يركز المجتمع المدني على المساءلة والحقوق ، لكنهم يفتقرون إلى المساحة الكافية

وفي الشكل أدناه أمثلة للأفكار والمطالب التي طرحت أثناء العمل الميداني، ومن ذلك: الصحة، المعاناة الاقتصادية، الوحدة الفدرالية، الصراعات، مشاركة المرأة، الخدمات، الحوار، الشباب، العدالة، الرقابة، وغيرها من الأمور التي تهم المواطن .

٧. الدعوة لأن يكون لبعض المناطق وضع خاص قائم على المقومات الاقتصادية ... غير أن النظرة إلى الخصخصة سلبية إلى حد ما

٨. الحل في إدارة الموارد .....ولكن الموارد شحيحة ولا تتناسب مع حجم المسؤوليات

الشكل ٤ : مقارنة بين النفقات والايرادات المركزية و المحلية (٪) السنة المالية ٢٠١٠

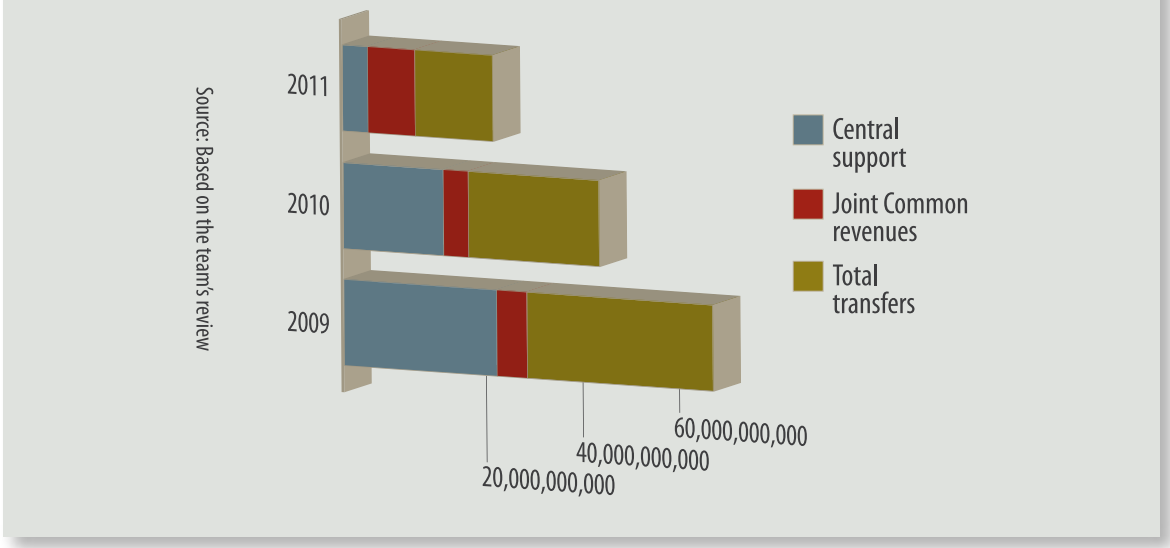


٦. العلاقات بين الجهات في الحكومة ضعيفة ....كما هو الحال بالنسبة لتنسيق الجهات المانحة.

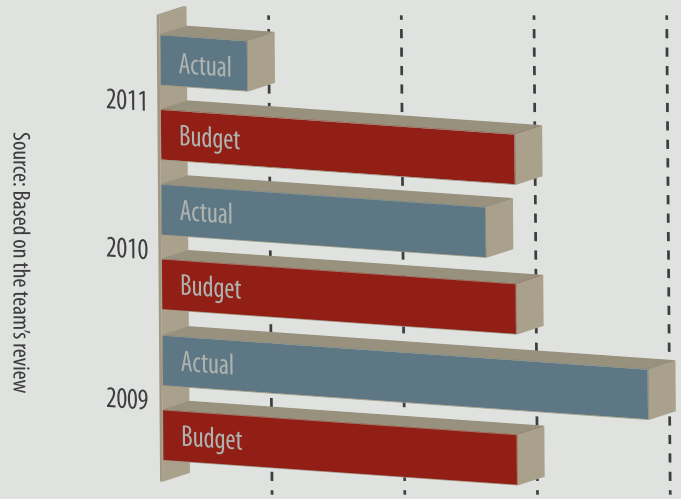
٧. التنوع في وجهة نظر 'الجنوب' ... والحاجة لإيجاد نقطة لتوازن البندول أو خيارات متطرفة.

٨. هناك مشكلة لعنة الموارد ... غير أن الحيز المالي مقيد ومحدود

الشكل ٦: التباين بين الدعم المركزي المرصود في الموازنة والدعم الفعلي المقدم للسلطات المحلية السنة المالية ٢٠٠٩-٢٠١١ (ريال يمني)

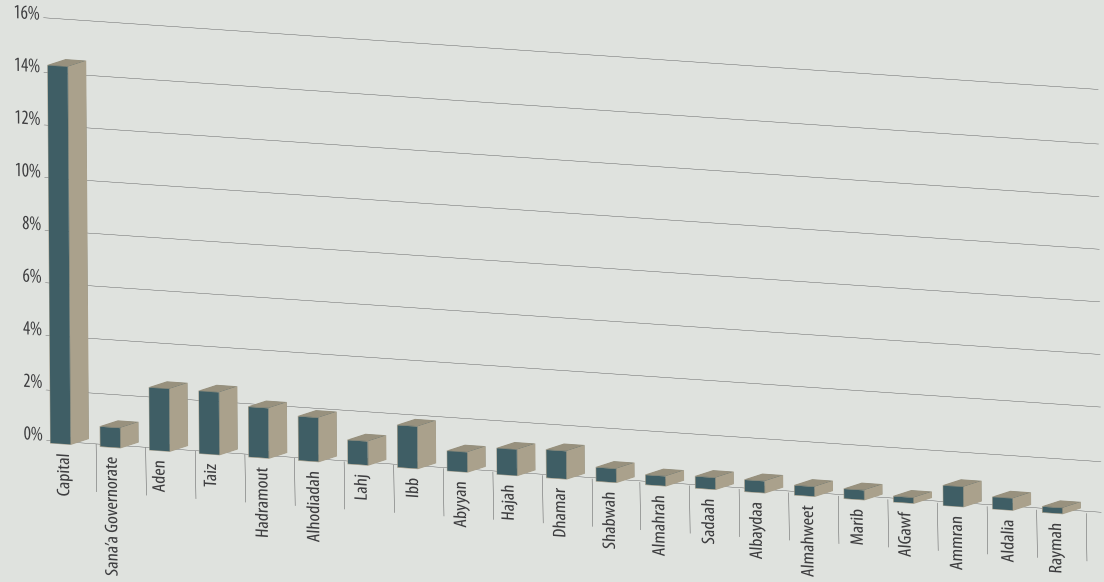


الشكل ٥: التحويلات المركزية إلى السلطات المحلية السنة المالية ٢٠٠٩-٢٠١١ (ريال يمني)



٩. التقسيم الإداري صعب ... ولا يعكس قابلية النمو الاقتصادي في المناطق

الشكل ٧ : مساهمة السلطات المحلية في تحصيل الضرائب ، السنة المالية ٢٠٠٩-٢٠١٠



١٠. يبدو أن اليمن واقع في فخ قدرة الدولة

الوقوع في فخ قدرة الدولة			
فرضيات غير صحيحة	الاهتمام بالشكل وليس الاختصاص	توقعات غير واقعية	أنظمة الحكم التقليدية
السلطات المحلية لها تمكين كامل هناك وضوح في الأدوار والمسؤوليات للمثلين المنتخبين والبيروقراطيين هناك حيز مالي كاف على المستويات كافة	الاهتمام بالشكل وليس الاختصاص توجد مجالس محلية لكن بصلاحيات محدودة التوزيع المالي غير مستقل أو شفاف بصورة كافية تمارس الحكومة المركزية رقابة شديدة على التخطيط المحلي، وإعداد الموازنات، وتنفيذها	بالرغم من القصور المالي والإداري إلا السلطات المحلية تستطيع أن تقدم الخدمات بصورة أفضل تستهلك الموازنات المحلية في المرتبات ولا يخص سوى القليل للعمليات والصيانة، إلا أن المطالب التنموية كبيرة	سيطرة الحكومة على مناطق كبيرة من البلد غير كاملة أنظمة دعم سياسية مستدامة تقلل من شرعية الدولة

١. الاستقلالية: عند إعداد كل خيار من الخيارات أدناه تم أخذ مبدأ منح الاستقلالية السياسية والمالية والإدارية بعين الاعتبار. وتبرز فرص منح الاستقلال السياسي في الخيارين الثاني والثالث ، وحتى في الخيار الأول (إصلاح الدولة الموحدة) يمكن تعزيز الاستقلالية المالية والإدارية إلى حد كبير . وفي إطار الخيار ٢ (الدولة الفيدرالية بحكومة ذات مستويين تتمتع المناطق الفيدرالية للحكومة باستقلالية كاملة في قضايا تقع في نطاق اختصاصاتها التي يمنحها إياها الدستور . وفي الخيار ٣ (الدولة الفيدرالية ذات ثلاثة مستويات من الحكومة) نجد أن كل مستوى من المستويات له الاستقلالية الكاملة بما في ذلك الحكومات المحلية وفقا لما نصت عليه التشريعات المختلفة بموجب الدستور .

٢. التمثيل والمشاركة المتساوية: من أجل ضمان التمثيل والمشاركة المتساوية لكافة شرائح المجتمع وكافة مناطق البلاد في مختلف أجهزة الدولة اقترحنا بعض الترتيبات والإجراءات التي ينص عليها الدستور ويحميها. على سبيل المثال، اقترحنا في الخيارين الثاني والثالث أن يكون هناك نظام برلماني من هيئتين يضمن تمثيل جميع الفئات من خلال وجود ممثلين لهم في الغرف العليا على المستوى الفيدرالي. ويضم مجلس التوافق الوطني في عضويته أغلبية تمثل المناطق / الأقاليم مما يمكن الأعضاء من الإدلاء بدلوهم والمشاركة في النقاشات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية ، ويكون لهم منتدى لحل النزاعات. وهناك مقترح لتخصيص حصص للنساء والمعاقين والأقليات في البرلمان وفي الخدمة المدنية . كما أن المجتمع المدني والمجتمعات المحلية تصبح جزء من المؤسسات الرسمية من خلال تمثيلها في مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع ، ومشاركة المواطنين في إعداد الموازنة ، واللجان الاستشارية من المواطنين . أما ما يخص الانتخابات فقد تم اقتراح أن تتم بنظام التمثيل النسبي حتى لا تظلم الأقاليم ذات الكثافة السكانية الأصغر بسبب قلة سكانها ، ولهذا سيكون لها صوت في البرلمان يتساوى مع الأقاليم ذات الكثافة السكانية العالية . وفيما يخص ترسيم حدود المناطق لإقامة محافظات أو حكومات محلية اقترحنا تشكيل لجنة ترسيم تضم في عضويتها ممثلين عن كافة الأطراف المعنية ، وترشيح أطراف مختلفة بما فيهم الممثلين المنتخبين، وقادة المجتمع ، والقطاع الخاص ليكونوا أعضاء في المنتديات المختلفة، بما في ذلك المجلس الوطني للشؤون الاقتصادية .

٣. الشمولية والمساواة : لمعالجة هذه القضية الحساسة والمهمة التي تقع في قلب الخلاف الجنوبي الشمالي اقترحنا اتخاذ العديد من الترتيبات المؤسسية : إنشاء مفوضية مالية مستقلة تكون مهمتها الإشراف على توزيع الموارد بعدالة بالاعتماد على معايير متعددة التي تأخذ في عين الاعتبار التوزيع السكاني والتباين في كلفة تقديم الخدمات ، وتحسين تقديم الخدمات وسبل الحصول عليها . وتخصيص الحصص للنساء لسد الفجوة بين الرجال والنساء. وكذلك مقترح توزيع إيرادات الموارد الطبيعية على المواطنين من خلال المبالغ النقدية المباشرة في إطار خطة ٥٠ ٥٠ .

٤. التبعية Subsidiarity: يشير هذا المبدأ إلى أن على الجهات الحكومية العليا تفويض الصلاحيات والمهام إلى المستويات الإدارية التي يمكن أن تؤديها بطريقة أكثر كفاءة وفاعلية ، وعلى هذا المبدأ بنينا مقترحنا حول استقلالية الأقاليم والحكومات المحلية وتفويض الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية . فعلى سبيل المثال تقوم في الوقت الحاضر المحافظات بمهام البلديات بينما تقوم المديريات بأصعب المهام المتمثلة في تقديم أنواع مختلفة من الخدمات الصحية . ونهدف من خلال مقترحاتنا أن نوازن بين تفويض الصلاحيات بقدر الإمكان إلى المستويات الدنيا من الحكم ، وإعطاء الاستقلالية الكاملة للأقاليم والمناطق من حيث اتخاذ القرار بشأن قضايا أساسية مثل التخطيط وإعداد الموازنات، والرقابة ، وجعل هذه الأقاليم مستقلة من حيث توليد الإيرادات والاحتفاظ بها ، وتلك القرارات المتعلقة بالتعيين والمناصب ونقل الموظفين .

٥. الشفافية والمساءلة : تعمل الأجهزة الحكومية بصورة أفضل عندما يكون هناك ترتيبات ومؤسسات مناسبة تضمن المساءلة والشفافية. وفي هذا الخصوص تهدف مقترحاتنا إلى تعزيز دور المؤسسات القائمة مثل الأنظمة القضائية للمحاكم وهيئة مكافحة الفساد والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة من خلال جعلها هيئات دستورية تتمتع بالحماية القانونية والاستقلالية التامة في مواردها – المالية والإدارية واستقلالية في عملياتها أيضا . كذلك ، نقترح إنشاء مؤسسات جديدة مثل ديوان المظالم (المحتسب) يتولى النظر في التظلمات والشكاوى العامة، ومنتديات مجتمعية مهمتها المساءلة من خلال أدوات معينة مثل بطاقات المواطنين ، والتركيز على المساءلة التشريعية من قبل الغرفتين العليا والسفلى (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) على المستويين الفيدرالي والإقليمي ، ولجان المحاسبة العامة ، ومفوضية المعلومات ، ومكتب الحكومة المفتوحة الذي يضمن للمواطنين حق الحصول على المعلومات .

الخصائص الرئيسة

توضيح الإطار القانوني والعلاقات ما بين الحكومات

يتم تعديل الدستور لإزالة التناقض في أحكامه، ولاسيما المادة ١٤٤ لمنع تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية، والمادة ١٤٦ لتوضيح دور المجالس المحلية لتكون متسقة مع المادة ٤.
إعادة تحديد مهام المجالس المحلية في المادة ١٤٦ لجعلها قوية في الإشراف والرقابة.
يجب أن يخضع مسئولو الأمن في الوحدات الإدارية لإشراف ومراقبة المجالس المحلية.
إنشاء مفوضية للسلطات المحلية
إنشاء مفوضية مستقلة للتوزيع المالي

تعزيز دور المجالس المحلية

يتم جعل المسؤولين التنفيذيين على مستوى المحافظة والمديريات محاسبين إداريا أمام المجالس المحلية المعنية
تعزيز صلاحيات المجالس المحلية لاعتماد الموازنات والخطط والمشاريع على مستوى كل منها

تعزيز الحيز المالي وتحسين عمليات التخطيط بغرض تحسين تقديم الخدمات

تقاسم أكثر إنصافا للموارد المشتركة على مستوى المحافظة
مراجعة صيغة التوزيع المالي لتشمل معكوس الكثافة السكانية ومكافئة التحسينات في التوزيع أو الإنفاق المالي
إدخال منح مشروطة لبناء القدرات
إصلاح نظام المناقصات والمشتريات
إقرار الموازنات المحلية من قبل المجالس المحلية

تحسين المساءلة

تعزيز عمليات المساءلة الاجتماعية
تعزيز دور القضاء للتعامل مع حالات الفساد على المستوى المحلي .
تعزيز رقابة المجلس المحلي عبر إنشاء وتشغيل لجان المجلس الخاصة بالرقابة
إنشاء آلية رسمية لمعالجة التظلمات بما في ذلك مكتب أمين المظالم / المحتسب

الخصائص الرئيسة

مستويات الحكومة

- حكومة فيدرالية وحكومات إقليمية
- ينبغي تحديد عدد الأقاليم وحدودها الجغرافية كما هو موضح في الأقسام التالية
- لا يقر الدستور بالسلطات المحلية بكونها مستويات قانونية للحكومة ، إلا أنه سيلزم جميع الحكومات الإقليمية بإنشاء سلطات محلية
- تشتمل السلطات المحلية على المديريات (الحضر أو المدينة والريفية أو المحافظة) وعلى مستوى المناطق والقرى التي ستحدد أعدادها وحدودها الجغرافية بموجب معايير واضحة تحددها لجنة الترسيم .

هيكلة الحكومة

- نظام برلماني ذو غرفتين للحكومة الاتحادية (الفدرالية) . يتكون البرلمان في كل مستوى من غرفتين العليا والسفلى .
- رئيس الدولة هو رئيس الاتحاد
- رئيس الوزراء هو الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة
- على مستوى الأقاليم يؤخذ بالهيكل الاتحادي ، بحيث يكون هناك غرفة سفلى (مجلس النواب) وغرفة عليا (مجلس الشيوخ)
- يكون للإقليم رئيس وزراء الإقليم و هو الرئيس التنفيذي
- وهناك حاكم لكل إقليم الذي يكون بمثابة ممثل عن الدولة الاتحادية
- السلطات المحلية على مستوى المحافظات سيكون لها مجالس محلية يرأسها رئيس منتخب و كذلك على مستوى ما دون المحافظات.

الانتخابات

- ينتخب الرئيس من هيئة انتخابية من الغرفتين الاتحاديتين ، العليا والسفلى .
- ينتخب رئيس الوزراء من أعضاء مجلس النواب الذين وصلوا عبر الانتخابات إلى الجمعية
- ينتخب أعضاء الجمعية الوطنية مجلس النواب بصورة مباشرة ، أما أعضاء مجلس الشيوخ فيتم انتخابهم من قبل الهيئة الناخبة التي تشتمل على أعضاء مجلس النواب الاتحادي و مجالس النواب الإقليمية
- يُنتخب رئيس وزراء الإقليم من قبل أعضاء مجلس النواب في الإقليم
- يُنتخب حاكم كل إقليم من خلال هيئة ناخبة تشمل أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الإقليم
- السلطات المحلية لديها مجالس محلية يتم انتخابها بصورة مباشرة ، ويتم انتخاب رؤساء المجالس المحلية ونوابهم من قبل أعضاء المجالس المحلية
- يتم تخصيص ٣٠٪ على الأقل من المقاعد للنساء ، و٥٪ على الأقل للأقليات

التقسيم الإداري

- المناطق الفدرالية تشمل أمانة العاصمة صنعاء ، والموانئ البحرية ، والجزر ، والمناطق التي لا تدخل ضمن الأقاليم ، ومدن الامتيازات الخاصة .
- يُحدد عدد الأقاليم من قبل لجنة الترسيم

دمج المؤسسات غير الرسمية

- الاعتراف الدستوري بكيان ودور ومركز الزعماء القبليين والدينيين
- إنشاء مجلس المشايخ / القادة التقليديين على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية
- تقديم التغطية القانونية للقانون والقرارات العرفية في إطارها من خلال إنشاء محاكم القانون العرفي
- إنشاء لجان وساطة على مستوى كل محافظة
- ضم ممثلي القطاع الخاص في المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن
- إنشاء مفوضية المواطنين الاستشارية في الأقاليم المحافظات
- تأسيس عملية موازنة المواطن.

تفويض السلطات

- قائمتين تشريعيتين : قائمة تشريعية فيدرالية و القائمة المتزامنة: و اللتان تحددان مجالات معينة للمستويين يكون لها الحق في سن أي تشريعات حيالها.
- و بخلاف الموضوعات التي تقع حصراً ضمن القائمة الفيدرالية و تلك التي تقع ضمن القائمة المتزامنة ، فأن المواضيع التي دون ذلك تقع ضمن صلاحيات التشريع للإقليم
- و بما أن السلطات المحلية ليست مستوى دستوري معترف بها، فأن وظائفها ، صلاحياتها و أدوارها ستحددها الأقاليم

تعويض المظالم العامة والمساءلة

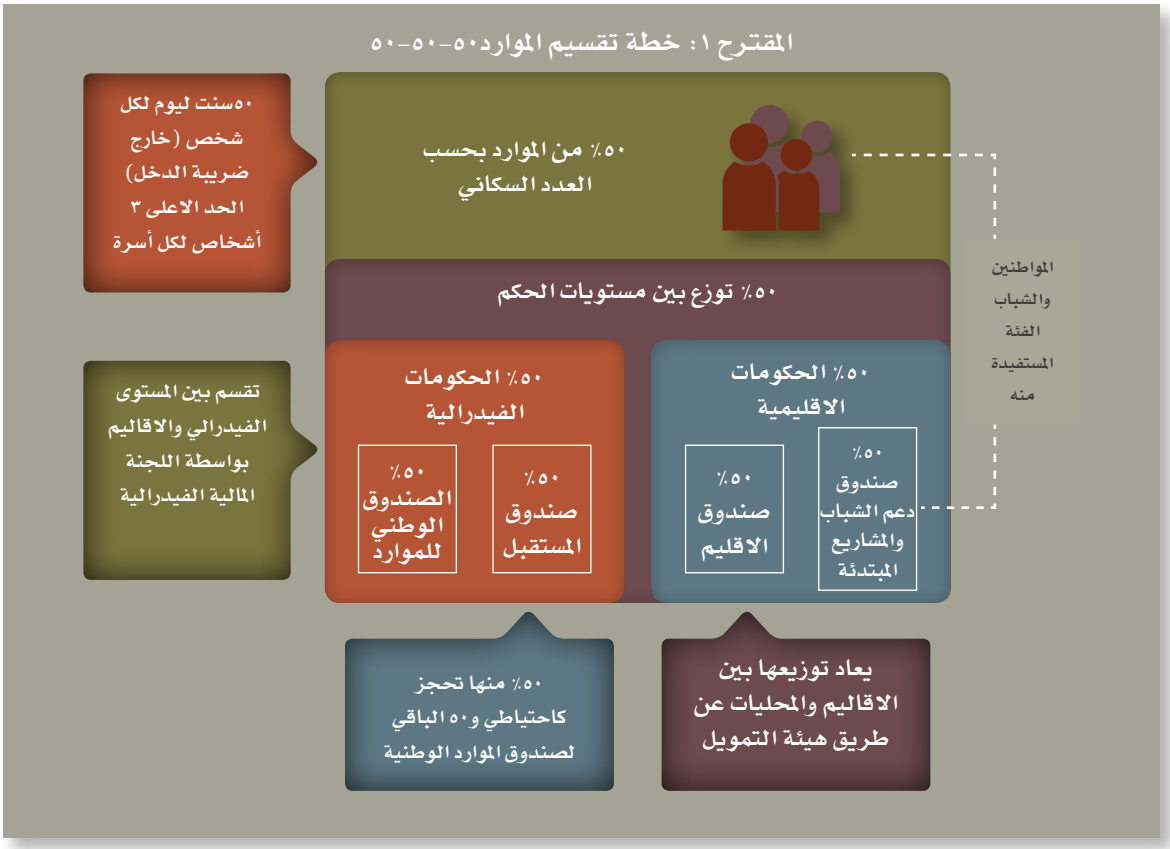
- إنشاء مكتب المحتسب لتعويض المظالم العامة المتصلة بسوء الإدارة
- إنشاء مكتب الحكومة المفتوحة في لحماية الحقوق الأساسية للمواطنين للحصول على المعلومات ، ومن أجل ضمان الشفافية والمضي قدما نحو الحكومة المفتوحة .
- تعزيز المساءلة من خلال التركيز على المساءلة التشريعية عن طريق تشكيل لجان الحسابات العامة في كل مستوى من المستويات الحكومية ، ولجنة وزارية معنية بالمساءلة العامة . وإنشاء محاكم مكافحة الفساد ، وسن قانون الإبلاغ عن المخالفات لتشجيع تبادل المعلومات عن الفساد والممارسات الفاسدة، من دون الخوف من العقوبة
- تعزيز المساءلة الاجتماعية من خلال إشراك المواطن وإشهاده على عمليات المشتريات، وكذا من خلال بطاقات المواطن .
- تعزيز المساءلة المفتوحة من خلال استخدام أدوات وعمليات واقعية (مثل استخدام الهواتف المباشرة (الخطوط الساخنة) في الأماكن العامة للإبلاغ عن الفساد .

نظام القضاء الرسمي المقترح		
المؤسسة	التركيب	الاختصاصات / المهام / الصلاحيات
مجلس القضاء الأعلى	– يرأسه رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . – رئيس قضاة المحكمة العليا العامة . – الوزير الفيدرالي للشؤون القانونية . – النائب العام . – أربعة ممثلين للقانونيين المحترفين والممارسين ترشحهم جمعيات المحامين المهنية، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من النساء . – أربعة أعضاء من الجمعية الوطنية يعينهم رئيس الجمعية، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من المعارضة وواحد منهم امرأة . – ستة من أعضاء مجلس الشيوخ الفيدرالي يرشحهم رئيس مجلس الشيوخ، ويجب أن يكون ثلاثة منهم على الأقل من المعارضة واثنان منهم من النساء. – ثلاثة خبراء قانونيين / أكاديميين يرشحهم الرئيس، ويجب أن يكون واحد منهم على الأقل امرأة. – مسجل المحكمة الدستورية العليا كعضو / أمين لا يملك حق التصويت .	– إسداء المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية ورئيس الفيدراليةحول سياسات قطاع العدالة والمعايير والرقابة، بالإضافة إلى بناء قدرات الموظفين القضائيين . – تقديم المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية بشأن تعيين قضاة المحكمة الدستورية والمحكمة العليا العامة والمحاكم العليا ومحاكم الاختصاص والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية وكذلك المدعي العام. وستتولى الحكومات الإقليمية التعيينات في محاكم الصلح مباشرة من خلال لجنة الخدمات القضائية الإقليمية لهذا الغرض.
المحكمة الدستورية العليا	– يرأسها رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . – عشرة قضاة آخرين من المحكمة الدستورية العليا.	– الاختصاص الحصري في المسائل الدستورية والقضايا المرتبطة بقرارات القضايا الدستورية. – البت في المنازعات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية فيما يتعلق بالوضع الدستوري وصلاحيات أو وظائف أي من أجهزة الدولة . – البت في دستورية أي قرار . – البت في دستورية أي تعديل في الدستور . – تحديد ما إذا كان أي موظف / موظفين حكوميين قد أخفق / أخفقوا في الوفاء بالالتزامات الدستورية .
المحكمة العامة العليا	– يرأسها رئيس قضاة للمحكمة العامة العليا . – عشرة قضاة آخرين من المحكمة العامة العليا .	– الولاية القضائية على المسائل المحددة في قوانين البرلمان . – اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن أي محكمة غير المحكمة الدستورية العليا .

المحاكم العليا في الاقاليم	- يرأسها رئيس قضاة المحكمة العليا والتي سيتم تأسيسها في كل إقليم . - عشرة قضاة آخرين من المحكمة العليا .	- الولاية القضائية على المسائل التي لم يتم تكليف أي محكمة أخرى بها من قوانين البرلمان. - اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الخاصة أو العرف أو الصلح ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك في أي قانون صادر عن البرلمان .
محاكم الاختصاص	- محكمة خاصة واحدة لكل اختصاص: المصارف والضرائب والإيرادات والملكية الفكرية ومكافحة الفساد على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية . - محاكم بلديات (على مستوى المديريات الحضرية والريفية) . - لدى كل محكمة هيئة من القضاة لا يقل عددهم عن ٥. فيما عدا محاكم البلديات التي يمكن أن تكون من ٢ فأقل.	- الاختصاص في قضايا ذات مواضيع متعلقة كما هو منصوص عليه في القوانين الصادرة عن البرلمان .
والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية	- يرأسها كبير قضاء محكمة القانون التقليدي والعرفي . - ما لا يقل عن ثلاثة قضاة آخرين في كل من محاكم القانون التقليدي والعرفي .	- حل المنازعات بموجب القانون العرفي والممارسات التقليدية.
محاكم القضاء بالمديريات	- يرأسهاقاضي المديرية الرئيس . - قضاة يمكن أن تعينهم الحكومة الإقليمية من لجنة الخدمة القضائية الإقليمية ، ولكن ليس أقل من ثلاثة في كل مديرية .	- الولاية القضائية على النحو المحدد في القوانين الصادرة عن البرلمان .

إدارة مشكلة لعنة الموارد :

٣. نقترح إدارة مسألة التوزيع العادل والشفاف للإيرادات من الصناعة الاستخراجية عن طريق جملة أمور . أولا: إعداد خطة ٥٠-٥٠-٥٠ للمشاركة في الإيرادات (أنظر أدناه) حيث بموجبها يحص المواطنون على دفعات نقدية مباشرة ويتم تخصيص الأموال التي تحول إلى الحكومات الإقليمية والفدرالية لأغراض محددة. ثانيا : تقديم مبلغ التعويض لمرة واحدة إلى الإقليم الذي يستخرج منه معظم النفط ، وهذا المبلغ يعتمد على صيغة معينة يقوم بإعدادها المفوضية الوطنية للشؤون المالية . ثالثا : تقديم التعويض الفردي لملاك الأرض التي ستؤخذ أراضيهم بموجب قانون تملك الأرض ، ويتم تحديد التعويض من خلال تقييم السوق العادل . رابعا : فرض ضريبة على الشركات العاملة في الصناعات الاستخراجية بنسبة ٣٪ على صافي الأرباح يتم تحصيلها من قبل السلطات المختصة في الإقليم وتعود فائدتها على المديريات التي يتم فيها الاستخراج أو الاستكشاف ويتم إنفاقها في قطاعات التعليم والصحة . خامسا : تقوم المفوضية الوطنية للصناعات الاستخراجية بإنشاء قاعدة بيانات تحتوي على البيانات والمعلومات المتعلقة بعقود الموارد الطبيعية والتراخيص وأحدث البيانات حول الانتاج والإيرادات والصادرات والضرائب المحصلة ووضع توزيع الموارد والتعويضات وغيرها من البيانات . وسيكون هناك أيضا نظام تقديم الشكاوى عبر الإنترنت الذي من خلاله يستطيع أي مواطن أن يقدم شكوى أو يبلغ عن أي شبهة فساد وسيتم إعادة توجيه هذه الشكاوى آليا إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.



يبين الشكل أعلاه خطة ٥٠-٥٠-٥٠التي بموجبها يتم توزيع عائدات الصناعات الاستخراجية

جدول: القائمة الإرشادية لصلاحيات توليد الإيرادات الضريبية وغير الضريبية

الحكومة	الضريبة	مصادر الإيرادات غير الضريبية		
الفيدرالية	– ضريبة الدخل الشخصي – ضرائب الشركات – ضريبة أرباح رأس المال – الضريبة العامة على المبيعات – ضرائب الطرق السريعة – الزكاة في المناطق الاتحادية – الضرائب على الاتصالات – الضرائب على الكهرباء – الضرائب على الطيران – الضرائب على التبغ – ضرائب الثروة	– الرسوم الجمركية – الواجبات الضريبية الفيدرالية – رسوم الاستيراد – رسوم التصدير – الرسوم على التراخيص وتسجيل الموضوعات ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية		
الإقليم	– الضريبة على الخدمات – ضرائب الزراعة – ضريبة الممتلكات الثابتة – الضريبة على نقل الملكية – ضرائب العمل للمجتمع – الزكاة في الأقاليم – ضرائب البلدية – ضرائب المياه – ضرائب التنمية الحضرية – ضريبة تسجيل المركبات ذات المحركات – ضرائب الفندق – ضرائب الترفيه – ضرائب الطرق – ضرائب تسجيل الأعمال التجارية – ضرائب الطريق الإقليمي	– أسعار المحلات التجارية والأكشاك – رسوم مسالخ – رسوم تسجيل الزواج والولادة والوفاة – رسوم الأسواق والحدائق المتنقلة – رسوم الصرف الصحي – تصاريح العادات والمقابر والأماكن الدينية – رسوم الإعلانات / اللافتات – رسوم المعارض والعروض الزراعية ومعارض الماشية والمعارض الصناعية والبطولات والأحداث العامة الأخرى – رسوم الموافقة على خطط البناء والتشييد وإعادة بناء المباني – رسوم للحصول على تراخيص أو تصاريح أو الغرامات والعقوبات على مخالفة لقواعد الترخيص – رسوم صيانة الأشغال – رسوم الترفيه	– إيرادات الأراضي – رسوم طوابع الواردات – رسوم التعليم – رسوم الصحة – رسوم ترخيص الموارد الطبيعية رسوم نقل الملكية	

٤. إيجاد تمكين مالي داعم عن طريق مواءمة الموضوعات التي تقع تحت مسؤولية الحكومة بمستوييها ، مع الصلاحية لرفع الضرائب .وفي هذا الصدد نقترح ما يلي:

تكوين اللجان المالية والشروط المرجعية

١. المفوضية المالية في اليمن

التركيب

الوزير الفيدرالي للشؤون المالية	رئيسا
وزراء المالية الإقليميون	أعضاء
الخبراء / الاقتصاديون معروفون في المالية العامة ×	رئيسا
الرئيس الفيدرالي لغرف التجارة والصناعة	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضوا
الأمين الفيدرالي / رئيس وزارة المالية	عضوا / أمين السر

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية في اليمن بتقديم توصيات إلى البرلمان الفيدرالي فيما يتعلق بـ:

١. التوزيع العمودي والأفقي بين الاتحاد والأقاليم لصالح العائدات من الصندوق اليمني للإيرادات الوطنية .

٢. المنح والمعونات من الحكومة الفيدرالية للحكومات الإقليمية .

٣. مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .

٤. ممارسة الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية للصلاحيات الممنوحة لها .

٥. أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الفيدرالي لمفوضية.

٢. المفوضية المالية الإقليمية

التركيب

وزير المالية الإقليمي	رئيسا
خمسة ممثلون عن السلطات المحلية	أعضاء
ثلاثة خبراء معروفون في مجال المالية العامة / الاقتصاد ×	رئيسا
رئيس الفيدرالية الإقليمية لغرفة التجارة والصناعة	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضوا
الأمين الإقليمي / رئيس وزارة المالية	عضوا / أمين السر

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية الإقليمية بتقديم توصيات إلى البرلمان الإقليمي فيما يتعلق بـ:

١. التوزيع العمودي والأفقي بين الأقاليم والسلطات المحلية حول العائدات الصافية من عوائد صندوق الإيرادات الإقليمي .

٢. وهب المنح والمعونات من الحكومة الإقليمية للسلطات المحلية .

٣. مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .

٤. ممارسة الحكومات الإقليمية للصلاحيات الممنوحة لها .

٥. أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الإقليمي لمفوضية.

× تقوم الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بترشيح اثنين ويكون أحدهما على الأقل امرأة .

٥. آلية للتحويلات المالية نقترح أن يتم تنفيذ جميع التحويلات المالية من المستوى الفيدرالي إلى الإقليمي ومن الإقليمي إلى السلطات المحلية عبر إنشاء المفوضية المالية في اليمن على المستوى الفيدرالي والمفوضية المالية الإقليمية على مستوى الأقاليم. وستكون كلا اللجنتين عبارة عن هيئات دستورية مستقلة لديها الخبرة اللازمة وتكون مسؤولة أمام البرلمان (أنظر المربع أدناه).

٦. توزيع مالي قائم على القواعد والإنصاف نقترح أن يكون التوزيع المالي شفافا ومنصفا ويمكن التنبؤ به، وعادلا وسهل الإدارة نسبيا. وبالتالي فإن الآلية ستكون على النحو الآتي :

١. تتعاطى مع الاحتياجات المالية وفي سبيل ذلك نقترح أن يتم استخدام المعايير التالية:

١. معكوس توزيع الدخل كمقياس للتفاوت في الدخل في جميع أنحاء البلاد.

٢. معكوس الكثافة السكانية: ويتيح هذا تكييف التباين في تكلفة تقديم الخدمات مع توزيع الأموال.

٣. مؤشر الحرمان ويوفر قياسا للاحتياجات من خلال تقييم مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. نقترح استخدام عدد من المؤشرات الرئيسية بما في ذلك: نسبة السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب النظيفة؛ معدل وفيات الأمهات ، معدل وفيات الرضع ، معدل صافي الالتحاق ، استهلاك الكهرباء أو نسبة السكان الذين تتوفر لهم الكهرباء .

٢. مكافأة الجهد المالي والكفاءة المالية ويمكن تحقيق ذلك من خلال التحسينات المحفزة التي أدخلتها الوحدات المكونة ذات العلاقة وهي:

١. النمو في مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات.

٢. تطوير مؤشر المجهود المالي

٣. تحسين الانضباط والدقة في الموازنة

٣. توفر آلية مساواة ما من شأنه أن يتخذ شكل منحة معادلة والتي تكون غير مشروطة ، وتحويلات لأغراض عامة تهدف إلى تحقيق المساواة في الظروف المالية للوحدات المكونة.

٧. تمكين الأقاليم من الاقتراض نقترح أن يمنح الدستور الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية الحق في الحصول على القروض التجارية محليا ودوليا بضمان صناديقهم (الصندوق الوطني للإيرادات صندوق الإيرادات الإقليمي على التوالي) ، مع مراعاة الشروط والقيود والعمليات التي تحددها الحكومة الاتحادية

٨. ضمان المسؤولية المالية من أجل ضمان التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بحدود المسؤولية المالية، نقترح أن تصدر الحكومة الفيدرالية تشريعات بشأن هذه المسألة وقانون المسؤولية المالية لتحديد حدود ومقاييس المسؤولية المالية بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر: تحديد سقف العجز في الموازنة وخفض الدين العام إلى نسبة الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٦٠٪) ، وتحديد الطرق والوسائل مع البنك المركزي ، وحماية الحد الأدنى للاستثمارات لصالح الفقراء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٤٪) ، والحد من إصدار الضمانات السيادية إلى حد أقصى قدره ٢٪ من الناتج الإجمالي المحلي.

٩. تعزيز الصلاحيات المالية بما في ذلك صلاحيات كاملة للموافقة على الخطط المالية الموازنات والمشاريع والاستثمارات في المجالات الخاضعة لولايتها الخاصة مثل أي مجالات غير مذكورة ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية والقائمة المتزامنة. ويتم تحديد تقاسم الصلاحيات المالية بالنسبة للمجالات الواقعة ضمن إطار القائمة المتزامنة من خلال الاتفاقات بين الحكومات بشأن علاقات المالية العامة و الشئون المالية والتي من شأنها أن تحدد بوضوح المرجعيات للحكومة الفيدرالية من خلال الحكومات الإقليمية فيما يتعلق بالموافقة على الخطط والموازنات وغيرها .

١٠. الترتيبات المؤسسية لتحصيل الإيرادات ما دام أن الدستور ينبغي أن ينص على إنشاء سلطات مستقلة للإيرادات في كل إقليم ، نقترح أنه من الممكن أن يمنح مصلحة الضرائب الفيدرالية الصلاحيات لتحصيل الإيرادات في الأقاليم ، حتى يحين الوقت الذي تنشئ فيه الأقاليم سلطات الإيرادات الخاصة بها

اللفظ ليس على الاطلاق وانما المقصود هي الزكاة على الشركات التي لها فروع ولها مركز مالي واحد ولذا فالمقترح أن التعديل اعلاه يدخل في الجملة بعد كلمة (الحالي)

العلاقات بين الحكومات

١١. جباية الزكاة محليا : بدلا من النموذج الحالي في جمع الزكاة للشركات والمؤسسات ذات المركز المالي الواحد على مستوى المحافظة نقترح أن يتم جمع الزكاة وحفظها على مستوى ما دون المحافظات حيث يتم جمعها و استثمارها محلياً لإنشاء علاقة أكثر كفاءة واستثمارا للزكاة. ونقترح أيضا أن تكون جباية الزكاة من المؤسسات الخاصة وغير الربحية مثل الجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية وغيرها- ولديها أكثر من فرع أو مكتب في البلاد ، أن تتم جباية الزكاة في المنطقة التي يقع فيها الفرع أو المكتب أو العمليات وليس في مقر المكتب الرئيسي فقط. وهذا الإجراء سيمكن المناطق التي تقع فيها هذه المقرات من الاستفادة من الزكاة .

١٢. إنشاء عدد من المنتديات الدستورية ومنها:

- **مجلس التوافق الوطني** ليكون بمثابة المنتدى الرئيسي للتنسيق بين الحكومات والتعاون وتسوية المنازعات
- **إنشاء منتديات بين القطاعات وبين الوزارات** من أجل تحسين التنسيق وتبادل المعلومات والمعرفة والخبرات وقد يبين الدستور المنتديات الوزارية التي يتم تشكيلها بحسب التخصص .

١٣. اتفاقات للعلاقات بين الحكومات ويمكن تطويرها لقطاعات مختلفة ، وتساعد على تنظيم العلاقات بين الحكومة الفيدرالية الحكومات الإقليمية من خلال تحديد الغرض والخطط والعمليات لتوافق السياسات واتساقها وتنسيقها في حين يتم حماية الاستقلالية .

١٤. إنشاء الهيئات والمكاتب الدستورية الرئيسية نقترح أن تكون المؤسسات التالية هيئات أو مكاتب دستورية (مناصب):

- المحكمة الدستورية العليا
- المحكمة العامة العليا
- مجلس القضاء الأعلى
- مفوضية الانتخابات اليمنية
- مفوضية التخطيط الوطنية في اليمن
- المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن
- المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في اليمن
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، ورئيسه
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
- المراقب العام للحسابات
- مفوضية الخدمة العامة في اليمن

- مفوضية التعليم العالي
- محافظ البنك المركزي اليمني
- أمين المظالم الفيدرالي
- مفوضية التمويل اليمنية
- مفوضية التمويل للأقاليم
- مجلس التوافق الوطني
- مجلس القيادات التقليدية المكونة للمجتمع

١٥. تدابير أخرى لتحسين العلاقات بين الحكومات بهدف تعزيز الثقة و المساعدة على بناء الدولة وجهود بناء السلام نقترح التدابير التالية:

- الإسراع في الجهود الحالية لإنشاء مؤسسات العدالة الانتقالية بما في ذلك إنشاء لجنة التحقيق ولجنة المصالحة والعدالة .
- تفعيل الأحكام الدستورية الخاصة بالفئات المهمشة والمناطق المتخلفة والمرأة والأقليات والمعاقين من خلال إعطاءهم الحصص المخصصة لهم في البرلمانات والمجالس المحلية، والتوظيف في الجهاز الإداري المدني والسلك العسكري والقضاء .
- إنشاء أقسام العلاقات بين الحكومات على المستويين الفيدرالي والإقليمي لتكون بمثابة الأداة الإدارية للتنسيق.
- إنشاء ملتقى قطاعي برلماني يسمح للجان البرلمانية المختلفة المشكلة على المستوى الاتحادي والإقليمي للتفاعل والتواصل مع بعضها بصورة دورية .

نبذة عن هيكل الخدمة المدنية المقترح		
Who appoints	نوع الخدمة	
	Federal	Provincial
	اتحادية	إقليمية
الجهة المسؤولة عن التعيين ما نوع الخدمات	المفوضية الاتحادية للخدمة العامة المكتب الاتحادي التنفيذي للخدمات خدمة الحسابات الاتحادية خدمة الإيرادات الاتحادية خدمة المعلومات الاتحادية خدمة الشرطة الاتحادية الخدمات الخارجية خدمة إدارة الأراضي خدمة الإدارة البلدية خدمة النيابة (المرافعات) الخدمات الفنية : الخدمات الهندسية الخدمات الصحية المعلومات والاتصالات الخدمات التعليمية الخدمات الالية الخدمات الاقتصادية الخدمات القانونية	المفوضية الإقليمية للخدمة العامة الخدمة الإقليمية التنفيذية خدمة الشرطة الإقليمية خدمات إدارة المعلومات الخدمات المحاسبية خدمات الإيرادات خدمة النيابة (المرافعات) الخدمات الفنية : الخدمات الهندسية الخدمات الصحية المعلومات والاتصالات الخدمات التعليمية الخدمات الالية الخدمات الاقتصادية الخدمات القانونية
صيغة المشاركة	مناصب الأمين الإقليمي : ٦٥٪ خدمات تنفيذية فيدرالية . ٣٥٪ خدمة تنفيذية إقليمية مناصب تنفيذية إقليمية تحت منصب الأمين : ٥٠٪ خدمات تنفيذية فيدرالية . ٥٠٪ خدمة تنفيذية إقليمية مناصب إقليمية خدمية لرئيس الشرطة : ٦٥٪ خدمات شرطة فيدرالية . ٣٥٪ خدمة شرطة إقليمية مناصب تنفيذية إقليمية تحت منصب رئيس الشرطة : ٥٠٪ خدمات شرطة فيدرالية . ٥٠٪ خدمة شرطة إقليمية	
المسار السريع تأسيس نظام العمل الإيجابي	– مستشارين تجارية واقتصاديين في البعثات اليمنية الخارجية. – وظائف في منظمة التجارة العالمية ولجان الأمم المتحدة والمنظمات (مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة) – كبير الاقتصاديين في مفوضية التخطيط في اليمن – كبير الاقتصاديين في لجان التخطيط الإقليمية – مناصب الرئيس التنفيذي في الشركات التي تملكها الدولة، سواء على المستوى الفيدرالي أو الإقليمي. – حصص للنساء: ١٠٪ على الأقل من المناصب في جميع المستويات المطلوب شغلها من قبل المرشحات. – حصص للمرشحين من المناطق المتخلفة والأقل تمثيلا: ٥٪ . – حصص للأقليات وذوي الاحتياجات الخاصة: ٢٪ على الأقل من المناصب المطلوب شغلها من قبل المرشحين من الأقليات والمعوقين. مناصب مختلفة للخدمات التنفيذية الوطنية ، والشرطة ، والخارجية .	

الخيار ٣: الدولة الفيدرالية ذات ثلاثة مستويات من الحكومة

الفيدرالي، والإقليمي، والحكومات المحلية

KEY FEATURES

مستويات الحكومة

حكومة فيدرالية (الحكومة الاتحادية) ، والحكومة الإقليمية، والحكومة المحلية .
يتم تحديد العدد والتوزيع الجغرافي للحكومات الإقليمية والمحلية من قبل لجنة الترسيم .
يحدد الدستور تقسيم السلطات لجميع مستويات الحكومة ويعدد المجالات ليتم التعامل معها من قبل كل مستوى
تتألف الحكومات المحلية من المديريات والبلدات والمجالس القروية ، وسيتم تقسيم الدوائر من حيث المديريات الحضرية والريفية مع تشكيل مدن ضمن المديريات الحضرية ومجالس القروية في المديريات الريفية

هيكل الحكومة

نظام برلماني من غرفتين. ويتكون البرلمان في كلا المستويين من مجلسين الغرفة العليا والغرفة السفلى .
رئيس الدولة هو رئيس الفيدرالية
رئيس الوزراء هو الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الفيدرالية
على المستوى الإقليمي سيتم محاكاة المستوى الفدرالي بمجلس إقليمي (مجلس النواب الإقليمي) الغرفة السفلى ومجلس الشيوخ الإقليمي / الغرفة العليا.
رئيس الوزراء الإقليمي هو الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الإقليمية
سيكون هناك حاكم لكل إقليم ويعتبر ممثلا للدولة كمقابل لرئيس الوزراء الذي سيرأس الحكومة
ستكون هناك مجالس محلية منتخبة للحكومات المحلية على مستوى الأقاليم والمدن والقرى وسيرأس كلا منها محافظ/عمدة منتخب
قد تكون هناك مستويات إدارية أدنى من المدينة (المنطقة) و من (المديرية) مثل مجلس إتحاد (عزل) على التوالي ، ولكنها ستكون وحدات إدارية بحتة لا تمتلك مهام تشريعية .

الانتخابات

يتم انتخاب الرئيس عبر هيئة انتخابية من المجالس الفيدرالية العليا والدنيا
يتم انتخاب رئيس وزراء الحكومة الفيدرالية من بين الأعضاء المنتخبين في مجلس النواب الاتحادي
يتم انتخاب أعضاء (مجلس النواب الاتحادي) مباشرة عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ عبر هيئة ناخبة مكون من مجلس النواب وأعضاء مجالس النواب الإقليمية
يتم انتخاب أعضاء مجلس النواب الإقليمي عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء (مجلس الشيوخ الإقليمي) عبر هيئة ناخبة مكون من أعضاء مجلس النواب الإقليمي والمجالس المحلية بالمحافظات
يتم انتخاب رئيس الوزراء الإقليم من بين أعضاء (مجلس النواب الإقليمي)
يتم انتخاب حاكم كل إقليم من خلال هيئة انتخابية تضم أعضاء مجلس النواب الإقليمي و مجلس الشيوخ الإقليمي
المجالس المحلية تنتخب عبر الاقتراع العام
يتم انتخاب رؤساء المجالس المحلية ونوابهم بصورة مباشرة عبر الاقتراع العام
يتم تخصيص ٣٠٪ على الأقل للمرأة وما لا يقل عن ٥٪ للأقليات في جميع مستويات الحكومة أما في المجالس المحلية فيمكن أن تكون النسبة ١٥٪ على الأقل بالنسبة للنساء و١٪ للأقليات في كل مجلس

التقسيم الإداري

المناطق الفيدرالية وتشمل مدينة صنعاء كعاصمة للاتحاد الفيدرالي والموانئ البحرية والجزر و أي مديريات أو مناطق لا تشكل إقليما ومدن الامتيازات الخاصة.

الأقاليم : تحدد عددها لجنة الترسيم المديريات والبلدات والقرى يُحدد عددها وحجمها والتكوين الجغرافي لها من قبل لجنة الترسيم

دمج المؤسسات غير الرسمية

الاعتراف الدستوري بكيان ودور ومركز الزعماء القبليين والدينيين

إنشاء مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية والمحلية

تقديم التغطية القانونية للقانون والقرارات العرفية في إطارها من خلال إنشاء محاكم القانون العرفي

إنشاء لجان وساطة على مستوى كل مديرية

ضم ممثلي القطاع الخاص في المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن

إنشاء مفوضية المواطنين الاستشارية في الأقاليم والمديريات

تأسيس عملية ميزانية المواطن بما في ذلك إعداد موازنة المواطن من خلال لجنة المواطنين الاستشارية لدراستها من قبل المجلس المحلي .

تفويض الصلاحيات

أربع قوائم تشريعية : قائمة تشريعية فيدرالية (التي تحدد مجالات معينة للحكومة الاتحادية يكون لها الحق في سن أي تشريعات حيالها) . وقائمة تشريعية إقليمية (التي تحدد مجالات معينة للحكومة الإقليمية يكون لها الحق في سن أي تشريعات حيالها) . وقائمة تشريعية محلية (التي تحدد مجالات معينة للحكومة المحلية يكون لها الحق في سن أي تشريعات حيالها) . وقائمة تشريعية مشتركة التي تحدد مجالات معينة للحكومة الاتحادية والإقليمية والمحلية يكون لها الحق في سن أي تشريعات حيالها)

تعويض المظالم العامة والمساءلة

إنشاء مكتب المحتسب لتعويض المظالم العامة المتصلة بسوء الإدارة ، بما في ذلك إدارة المحتسب في الحكومة المحلية .

إنشاء مكتب الحكومة المفتوحة في الحكومات المحلية لحماية الحقوق الأساسية للمواطنين للحصول على المعلومات ، ومن أجل ضمان الشفافية والمضي قدما نحو الحكومة المفتوحة .

تعزيز المساءلة من خلال التركيز على المساءلة التشريعية عن طريق تشكيل لجان الحسابات العامة في كل مستوى من المستويات الحكومية ، ولجنة وزارية معنية بالمساءلة العامة . وإنشاء محاكم مكافحة الفساد ، وسن قانون الإبلاغ عن المخالفات لتشجيع تبادل المعلومات عن الفساد والممارسات الفاسدة، من دون الخوف من العقوبة

تعزيز المساءلة الاجتماعية من خلال إشراك المواطن وإشهاده على عمليات المشتريات، وكذا من خلال بطاقات المواطن .

تعزيز المساءلة المفتوحة من خلال استخدام أدوات وعمليات واقعية (مثل استخدام الهواتف المباشرة (الخطوط الساخنة) في الأماكن العامة للإبلاغ عن الفساد .

نظرة عامة على تفويض الصلاحيات والاختصاصات عبر المستويات الحكومية					
الخدمة	المركزي	الإقليمي	الحكومة المحلية		
			المديرية	البلدة	القرية
الإدارة العامة					
الشرطة	x	x	x		
الحماية من الحرائق			x	x	x
الحماية المدنية		x	x	x	x
العدالة الجنائية	x	x			
العدالة المدنية	x	x			
تسجيل الحالة المدنية	x				
مكتب الإحصاءات	x	x			
التسجيل الانتخابي	x	x			
التعليم					
تعليم ما قبل المدرسة	x	x	x		
المدرسة الابتدائية	x	x	x		
المدرسة الثانوية	x	x			
التدريب الفني والمهني	x	x			
التعليم العالي	x	x			
تعليم البالغين	x	x			
الرفاهية الاجتماعية					
الحضانة ورياض الأطفال			x		
خدمات الرفاهية العائلية	x	x	x		
منازل المعيشة- ضمان اجتماعي	x	x	x		
الأمن الاجتماعي	x	x	x		
الصحة العامة					
العناية الأساسية	x	x	x	x	x
المستشفيات	x	x			
الحماية الصحية	x	x	x	x	x
الإسكان وتخطيط المدن					
الإسكان	x	x	x	x	x
تخطيط المدن			x	x	
التخطيط الإقليمي		x	x		

المواصلات					
الطرق	x	x	x		
المواصلات	x	x	x		
الطرق الحضرية			x	x	
السكك الحضرية	x				
الموانئ	x	x			
المطارات	x	x	x	x	
البيئة					
المياه والصرف الصحي			x	x	x
تجميع المخلفات والتخلص منها			x	x	x
المقابر والمحارق			x	x	x
المسالخ			x	x	x
الحماية البيئية	x	x	x	x	x
حماية المستهلك	x		x	x	x
الثقافة والترفيه والرياضة					
المسارح والعروض	x	x			
المتاحف والمكتبات	x	x	x	x	
الحدائق والمساحات المفتوحة			x	x	x
الرياضة والترفيه			x	x	x
المرافق الدينية			x	x	x
مرافق الخدمات					
خدمات الوقود			x		
توفير المياه			x	x	x
الكهرباء	x	x	x	x	
الاقتصاد					
الزراعة ، والغابات ، ومصائد الأسماك	x	x			
التعزيز الاقتصادي	x	x	x	x	
التجارة والصناعة	x	x	x	x	
السياحة	x	x	x	x	

جدول : نظام العدالة الرسمي المقترح		
المؤسسة	التركيب	الاختصاصات / المهام / الصلاحيات
مجلس القضاء الأعلى	– يرأسه رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . – رئيس قضاة المحكمة العليا العامة . – الوزير الفيدرالي للشؤون القانونية . – النائب العام . – أربعة ممثلين للقانونيين المحترفين والممارسين ترشحهم جمعيات المحامين المهنية، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من النساء . – أربعة أعضاء من الجمعية الوطنية يعينهم رئيس الجمعية، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من المعارضة وواحد منهم امرأة . – ستة من أعضاء مجلس الشيوخ الفيدرالي يرشحهم رئيس مجلس الشيوخ، ويجب أن يكون ثلاثة منهم على الأقل من المعارضة واثنان منهم من النساء. – ثلاثة خبراء قانونيين / أكاديميين يرشحهم الرئيس، ويجب أن يكون واحد منهم على الأقل امرأة. – مسجل المحكمة الدستورية العليا كعضو / أمين لا يملك حق التصويت .	– إسداء المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية ورئيس الفيدراليةحول سياسات قطاع العدالة والمعايير والرقابة، بالإضافة إلى بناء قدرات الموظفين القضائيين . – تقديم المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية بشأن تعيين قضاة المحكمة الدستورية والمحكمة العليا العامة والمحاكم العليا ومحاكم الاختصاص والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية وكذلك المدعي العام. وستتولى الحكومات الإقليمية التعيينات في محاكم الصلح مباشرة من خلال مفوضية الخدمات القضائية الإقليمية لهذا الغرض.
المحكمة الدستورية العليا	– يرأسها رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . – عشرة قضاة آخرين من المحكمة الدستورية العليا.	– الاختصاص الحصري في المسائل الدستورية والقضايا المرتبطة بقرارات القضايا الدستورية. – البت في المنازعات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية فيما يتعلق بالوضع الدستوري وصلاحيات أو وظائف أي من أجهزة الدولة . – البت في دستورية أي قرار . – البت في دستورية أي تعديل في الدستور . – تحديد ما إذا كان أي موظف / موظفين حكوميين قد أخفق / أخفقوا في الوفاء بالالتزامات الدستورية .
المحكمة العامة العليا	– يرأسها رئيس قضاة للمحكمة العامة العليا . – عشرة قضاة آخرين من المحكمة العامة العليا .	– الولاية القضائية على المسائل المحددة في قوانين البرلمان . – اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن أي محكمة غير المحكمة الدستورية العليا .

المحاكم العليا في الاقاليم	- يرأسها رئيس قضاة المحكمة العليا والتي سيتم تأسيسها في كل إقليم . - عشرة قضاة آخرين من المحكمة العليا .	- الولاية القضائية على المسائل التي لم يتم تكليف أي محكمة أخرى بها من قوانين البرلمان . - اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الخاصة أو العرف أو الصلح ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك في أي قانون صادر عن البرلمان
محاكم الاختصاص	- محكمة خاصة واحدة لكل اختصاص: المصارف والضرائب والإيرادات والملكية الفكرية ومكافحة الفساد على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية. - محاكم بلديات (على مستوى المديريات الحضرية والريفية). - لدى كل محكمة هيئة من القضاة لا يقل عددهم عن ٥. ماعدا محاكم البلديات التي يمكن أن تتكون من قاضيين فأقل. - محاكم البلديات سوف تتضمن في هيكلها، مفوض لمعالجة القضايا والنزاعات كلما كان ذلك ممكنا.	- الاختصاص في قضايا ذات مواضيع متعلقة كما هو منصوص عليه في القوانين الصادرة عن البرلمان .
والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية	- يرأسها كبير قضاء محكمة القانون التقليدي والعرفي . - ما لا يقل عن ثلاثة قضاة آخرين في كل من محاكم القانون التقليدي والعرفي .	- حل المنازعات بموجب القانون العرفي والممارسات التقليدية .
محاكم القضاء المديريات	- يرأسها قاضي المديرية الرئيس . - قضاة يمكن أن تعينهم الحكومة الإقليمية من مفوضية الخدمة القضائية الإقليمية، ولكن ليس أقل من ثلاثة في كل مديرية .	- الولاية القضائية على النحو المحدد في القوانين الصادرة عن البرلمان .

إدارة مشكلة (لعنة) الموارد :

١٦. لإدارة مسألة التوزيع العادل والشفاف للإيرادات من الصناعات الاستخراجية نقترح جملة أمور:

أولا : إعداد خطة ٥٠-٥٠-٥٠ للاشتراك في الإيرادات (أنظر أدناه) ، والتي بموجبها يتقاضى المواطن مبالغ نقدية ، ويتم تحويل الأموال إلى الحكومات الإقليمية والاتحادية ، وتخصص لأغراض محددة .

ثانيا :دفع مبلغ تعويض لمرة واحدة للأقاليم التي تم منها استخراج معظم النفط. هذا المبلغ يعتمد على صيغة تقوم بوضعها المفوضية المالية الوطنية.

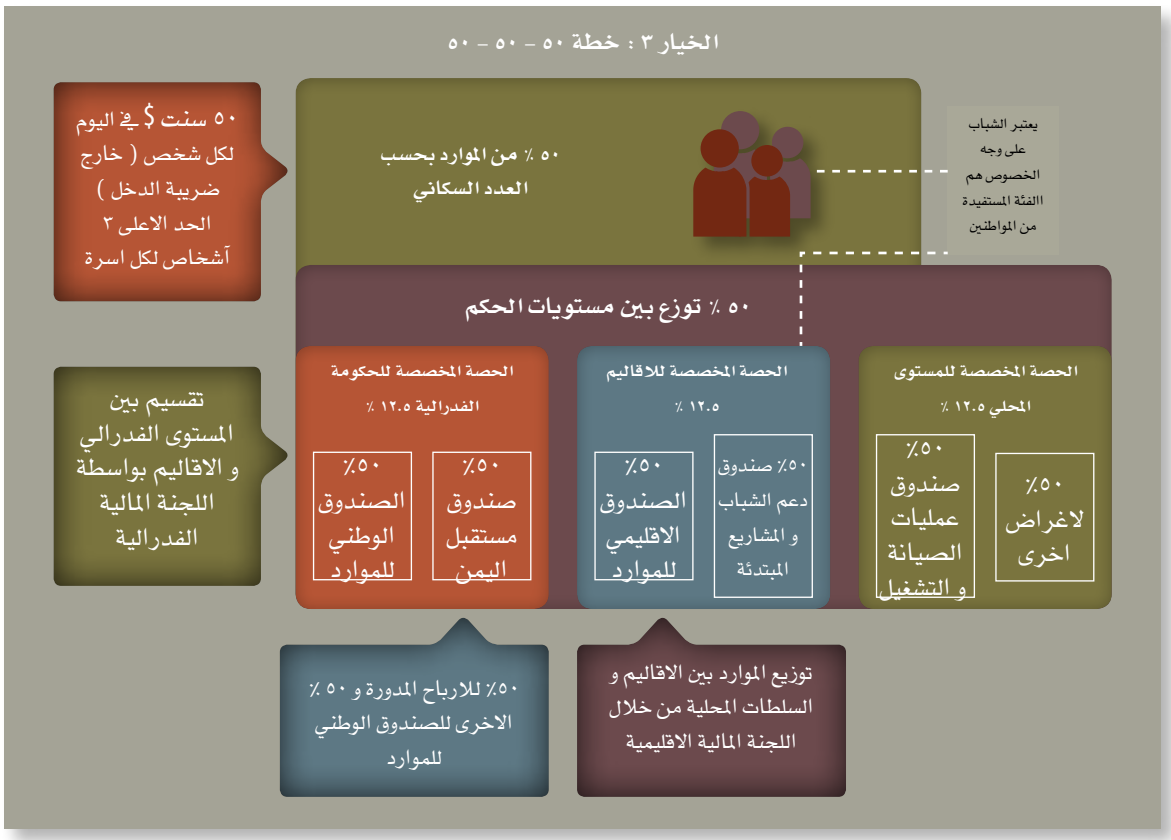
ثالثا : دفع تعويض فردي لأصحاب الأرض التي ستتم حيازة أراضيهم بموجب قانون حيازة الأرض ويتم تحديد قيمة التعويض من خلال القيمة السوقية العادلة.

رابعا : فرض ضريبة الأعمال للمجتمع بمعدل ٣٪ على صافي أرباح الشركات العاملة في مجال الصناعات الإستخراجية. وسيقوم الإقليم الذي تتم فيه الصناعات الإستخراجية بتحصيل هذه الضريبة وستكون مخصصة للاستخدام في المديريات التي يجري فيها الاستخراج أو

الاستكشاف التدريجي ،وسيسمح باستخدام هذه الأموال في قطاعي التعليم والصحة فقط .

خامسا : ستقوم المفوضية الوطنية الصناعة الإستخراجية بإنشاء بوابة الموارد الطبيعية والحفاظ عليها ، وستعتمد عليها كل البيانات والمعلومات المتعلقة بعقود الموارد الطبيعية والتراخيص والمعلومات المحدثة عن الإنتاج والإيرادات والصادرات والضرائب المحصلة، ووضع توزيع الموارد والمبالغ الإتاوات وما إلى ذلك وسيتم تحديثها أيضا من خلال هذه البوابة .وسيكون هناك أيضا نظام للشكوى عبر الانترنت بحيث يتمكن أي مواطن من تقديم شكوى أو الإبلاغ عن أي شبهات فساد ، وسيتم توجيه هذه الشكاوى في الوقت ذاته للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد .

سادسا : الملكية المشتركة للموارد الطبيعية من قبل الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية. ويعني هذا أن اتخاذ قرار بشأن منح الامتيازات والتراخيص والقرارات ذات الصلة بقرارات العقود وبالصناعة الإستخراجية ويتم ذلك من خلال مفوضية الصناعة الإستخراجية الوطنية التي يتم إنشاؤها بموجب قانون صادر عن البرلمان .



الاستقلالية المالية

١٧. بالإضافة إلى المقترحات المطروحة في الخيار ٢ فيما يتعلق بالاستقلال المالي للوحدات المكونة نقترح ما يأتي للخيار ٣ :

١. إيجاد تمكين مالي داعم عن طريق مواءمة المواضيع التي تقع تحت مسؤولية كلا مستويي الحكومة ، مع القدرة على رفع الضرائب .ونقترح ما يلي في هذا الصدد:

القائمة الإرشادية لصلاحيات توليد الإيرادات الضريبية وغير الضريبية		
الحكومة	الضريبة	مصادر الإيرادات غير الضريبية
الفيدرالية	ضريبة الدخل الشخصية – ضرائب الشركات – ضريبة أرباح رأس المال – الضريبة العامة على المبيعات – ضرائب الطرق السريعة – الزكاة – الضرائب عبور – الضرائب على الاتصالات – الضرائب على الكهرباء – الضرائب على الطيران – الضرائب على التبغ – ضرائب الثروة	– الرسوم الجمركية – الواجبات الضريبية الفيدرالية – واجب الاستيراد – واجب التصدير – الرسوم على التراخيص وتسجيل المواضيع ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية – حصة من إيرادات الموارد الطبيعية
الإقليمية	– ضرائب الخدمات – ضرائب الزراعة – ضرائب مصايد الأسماك – ضرائب القات – الضريبة على نقل الملكية – ضرائب عبور المحافظات – ضرائب الفنادق – ضرائب الترفيه – ضرائب الطرق – ضرائب الطرق الإقليمية – ضرائب السيارات – أي ضريبة الأخرى تعتمدها الحكومة الإقليمية	– رسوم وضرائب التعليم – رسوم وضرائب الصحة – رسوم ترخيص الموارد الطبيعية – رسوم نقل الملكية – رسوم الرخص التي تمنحها الحكومة الإقليمية . – رسوم مقابل خدمات محددة صادر عن الحكومة الإقليمية – الرسوم المتعلقة بالمدارس والكليات والمرافق الصحية التي تنشئها أو تحافظ عليها الحكومة الإقليمية – رسوم جمع استرداد الضريبة نيابة عن الحكومة كما هو منصوص عليه – حصيلة على الطرق الإقليمية الجديدة والجسور ضمن حدود الإقليم وغير الطرق السريعة والطرق الوطنية – حصة من عائدات الموارد الطبيعية
الحكومة المحلية	– ضريبة الممتلكات الثابتة – ضريبة الأعمال للمجتمع الضرائب – ضريبة الزكاة المحلية – الضرائب البلدية – ضرائب المياه – ضرائب التنمية الحضرية – ضرائب تسجيل الأعمال التجارية – الضريبة على المركبات غير السيارات	– إيرادات الأراضي – رسوم طوابع الواردات – رسوم وضرائب الصحة – رسوم نقل الملكية – رسوم التراخيص الممنوحة من قبل الحكومة المحلية – رسوم مقابل خدمات محددة صادر عن الحكومة المحلية – رسوم جمع استرداد الضريبة نيابة عن الحكومة – حصيلة على الطرق الجديدة والجسور ضمن حدود المديرية وغير الطرق السريعة والطرق الوطنية والإقليمية – معدلات المحلات التجارية والأكشاك – رسوم المسالخ – رسوم تسجيل الزواج والولادة والوفاة – رسوم مواقف الأسواق – رسوم الصرف الصحي – تصاريح الأماكن والدينية والأعراف والمقابر – رسوم اللافتات / الإعلانات – رسوم المعارض والعروض الزراعية ومعارض الماشية والمعارض الصناعية والبطولات والأحداث العامة الأخرى – رسوم الموافقة على خطط البناء والتشييد وإعادة بناء المباني – رسوم للحصول على تراخيص أو تصاريح أو الغرامات والعقوبات على مخالفة قواعد الترخيص – رسوم صيانة الأشغال – رسوم الترفيه – حصة من عائدات الموارد الطبيعية

٢. تعريف الصندوق الموحد سيسمى الصندوق الموحد بالصندوق الوطني لإيرادات اليمن ويشمل على سبيل المثال لا الحصر :
١. جميع الضرائب الفيدرالية والنفقات والجبايات والرسوم والأسعار والأجور .
٢. الإتاوات والرسوم والتكاليف التي جمعتها الوكالات الفيدرالية .
٣. عائدات حصة الحكومة من صادرات النفط والغاز والمبيعات المحلية .
٤. حصص الحكومة من أرباح الشركات التي تملكها الدولة .
٥. الأرباح من البنك المركزي .
٦. الموازنة والمنح ودعم المساعدة الفنية من الوكالات المانحة.
٧. عائدات أذون الخزانة والسندات .
٨. عائدات مبيعات الأصول الرأسمالية .
٩. الدخل من صندوق مستقبل اليمن (صندوق اليمن المستقبلي) .

– آلية للتحويلات المالية نقترح أن يتم تنفيذ جميع التحويلات المالية من المستوى الفيدرالي إلى الإقليمي ومن الإقليمي إلى الحكومات المحلية عبر إنشاء المفوضية المالية في اليمن على المستوى الفيدرالي والمفوضية المالية الإقليمية على مستوى الأقاليم . وستكون كلا اللجنتين هيئات مستقلة دستورية لديها الخبرة اللازمة وتكون مسئولة أمام البرلمان (المربع ١١).

المربع١١ : أعضاء اللجان المالية والشروط المرجعية لها

أعضاء اللجان	
الوزير الفيدرالي للشؤون المالية	رئيسا
وزراء المالية الإقليميون	أعضاء
خمسة ممثلين للحكومات المحلية	أعضاء
الخبراء / الاقتصاديون معروفون في المالية العامة ×	رئيسا
الرئيس الفيدرالي لغرف التجارة والصناعة	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضوا
الأمين الفيدرالي / رئيس وزارة المالية	عضوا/ أمين السر

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية في اليمن بتقديم توصيات إلى البرلمان الفيدرالي فيما يتعلق بـ:
١. التوزيع العمودي والأفقي بين الفيدرالية والأقاليم والحكومات المحلية حول العائدات الصافية من إيرادات صندوق اليمن الوطني .
٢. وهب المنح والمعونات من الحكومة الفيدرالية للحكومات الإقليمية والحكومات المحلية .
٣. مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .
٤. ممارسة الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية للصلاحيات الممنوحة لها .
٥. أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الفيدرالي لمفوضية.

× تقوم الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بترشيح اثنين ويكون أحدهما على الأقل أنثى .

٨. توزيع مالي قائم على القواعد والإنصاف نقترح أن يكون التوزيع المالي شفافا ومنصفا وتسهل إدارته وآلات التوزيع هي:
– التعاطي مع الاحتياجات المالية ونقترح أن يتم ذلك باستخدام المعايير التالية:
– معكوس توزيع الدخل كإجراء من التفاوت في الدخل في جميع أنحاء البلاد.
– معكوس الكثافة السكانية: ويتيح هذا تعديل التباين في تكلفة تقديم الخدمات عند توزيع الموارد من الصندوق الوطني
– مؤشر الحرمان ويوفر قياسا للاحتياجات من خلال تقييم مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. نقترح استخدام عدد من المؤشرات الرئيسية بما في ذلك:٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب النظيفة٪ من معدل وفيات الأمهات ، ٪ من معدل وفيات الرضع ، ٪ من معدل الالتحاق الصافي ، استهلاك الكهرباء أو٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على الكهرباء .

– مكافأة الجهد والكفاءة المالية ويمكن تحقيق ذلك من خلال التحسينات المحفزة التي أدخلتها الوحدات المكونة ذات العلاقة وهي:
١. النمو في مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات. سيتم استخدام متوسط مصدر الإيرادات الخاصة على مدى ٥ سنوات كقاعدة. وسيتم الاتفاق على سنة الأساس والتي سيتم منها فصاعدا تطوير خط الأساس بين الوحدات المكونة.
٢. تطوير مؤشر الجهد المالي الذي يسمح للمقارنة الإيرادات المتولدة من الوحدات في جميع أنحاء البلاد والتي كان يمكن إنشاؤها بحساب أساس القدرات المالية. ويعتبر النظام الضريبي التمثيلي واحدا من أشهر التدابير ونظام الإيرادات التمثيلي الذي يعتبر البديل التابع له، (الذي وسع القاعدة الضريبية المستخدمة لحساب النظام الضريبي التمثيلي وأضاف قواعد الإيرادات غير الضريبية التي تستخدمها الحكومات على المستوى المحلي).
٣. تحسين الانضباط والدقة في الموازنة عبر قياس التحسينات في سد الفجوات بين مخصصات الموازنة لنفقات الموازنة ورصد الانضباط المالي وفي الموازنة ومكافأته.

– توفر آلية للمساواة ما من شأنه أن يتخذ شكل منحة معادلة والتي تكون غير مشروطة ، وتحول لأغراض عامة تهدف إلى تحقيق المساواة في الظروف المالية للوحدات المكونة.

– تمكين الأقاليم من زيادة القروض نقترح أن يمنح الدستور للحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية والمحلية الحق في زيادة القروض التجارية محليا ودوليا مقابل كل أموالهم الموحدة (الصندوق الوطني للإيرادات صندوق الإيرادات الإقليمي وصندوق الإيرادات المحلي على التوالي) باستخدام أدوات مثل السندات البلدي أو سندات الأثر الاجتماعي. وتستطيع الحكومة الفيدرالية والتي تعتبر المسئولة عن إدارة الدين الوطني العام أن تصدر تشريعات بشأن الشروط والحدود وعمليات الاقتراض من قبل الأقاليم بما في ذلك فرض حظر للاقتراض لتمويل النفقات المتكررة.

– ضمان المسؤولية المالية من أجل ضمان التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بحدود المسؤولية المالية، نقترح أن تصدر الحكومة الفيدرالية تشريعات بشأن هذه المسألة وقانون المسؤولية المالية لتحديد حدود ومقاييس المسؤولية المالية بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر: تحديد سقف العجز في الموازنة وخفض الدين العام إلى نسبة الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٦٠٪) ، وتحديد الطرق

تم وضعها في عام ١٩٦٢ من قبل اللجنة الاستشارية للعلاقات الحكومية الدولية في الولايات المتحدة لتكون بمثابة وسيلة لمعادلة توزيع الأموال الفيدرالية. النظام عبارة عن سلسلة من الخطوات الرياضية باستخدام ٢٧ من قواعد الضرائب لقياس القدرات المالية، مما يؤدي إلى نظام متوسط الضريبة الوطنية.

والوسائل مع البنك المركزي، وحماية الحد الأدنى لصالح الاستثمار للفقراء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٤٪)، والحد من إصدار ضمانات للسيادية إلى حد أقصى قدره ٢٪ من الناتج الإجمالي المحلي.

– تعزيز الصلاحيات المالية : بالإضافة إلى المهام المتعلقة بالنفقات والإيرادات والاستقلال المالي المناسب، من المهم أن تمتلك الوحدات المكونة صلاحيات مالية معززة بما في ذلك صلاحيات كاملة للموافقة على الخطط والموازنات والمشاريع والاستثمارات في مجالات اختصاصاتها مثل أيفي مجالات غير تلك المذكورة ضمن القوائم التشريعية الفيدرالية والإقليمية وقوام الحكومات المحلية والقائمة التشريعية المتزامنة. وبعبارة أخرى ، يجب على الوحدات المكونة (الأقاليم) أن لا تحيل المجالات التي تدخل ضمن اختصاصها إلى الحكومة الفيدرالية . وبالنسبة للمواضيع في القائمة التشريعية المتزامنة يتم تحديد الصلاحيات المالية من خلال الاتفاقات بين الحكومات لعلاقات المالية العامة و الشئون المالية والتي من شأنها أن تحدد بوضوح مرجعيات للحكومة الفيدرالية بواسطة الحكومات الإقليمية والمحلية فيما يتعلق بالموافقة على الخطط والموازنات وغيرها . وستمتلك الحكومات في الثلاث المستويات صلاحيات كاملة فيما يتعلق بإقرار الموازنات والخطط السنوية التي تندرج في إطار ولايتها التشريعية الحصرية (كما هو محدد بموجب القوائم التشريعية) . و في حالة المواضيع في القائمة التشريعية المتزامنة، عندما تختار كلتا الحكومتين الفيدرالية و الإقليمية على التمويل المشترك ، وكذلك المشاريع ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية وما يتعلق بمختلف الصناديق (الصندوق الاجتماعي للتنمية وصندوق النظافة وصندوق الشباب وصندوق الزراعة وما إلى ذلك) وأيضا أي برامج عمودية تعتزم الحكومة الفيدرالية إطلاقها في إقليم أو حكومة محلية أو تعتزم حكومة إقليمية إطلاقها في حكومة المحلية، فإن إطلاق مثل هذه البرامج العمودية سيخضع لموافقة الهيئات التشريعية ذات العلاقة بأغلبية الثلثين . وستنفذ هذه البرامج الاستراتيجية الرأسية أو الصناديق الموجهة بموجب اتفاق بين الحكومات والذي من شأنه أن يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والمخرجات والنتائج، فضلا عن التدفقات المالية ومساهمات كل طرف .

– الترتيبات المؤسسية لتحصيل الإيرادات نقترح أنه في حين أن الدستور ينبغي أن ينص على إنشاء سلطات مستقلة للإيرادات في كل إقليم ، فإن من الممكن أن يمنح مصلحة الضرائب الفيدرالية القدرة على أداء وظائف وكالة التحصيل الإقليمية فيما يتعلق بالإيرادات ، وذلك حتى يحين الوقت الذي تنشئ فيه الأقاليم سلطات الإيرادات الخاصة. ويمكن أن يشكل هذا جزءا من الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات المالية المذكورة أعلاه ، وستقوم مصلحة الضرائب الفيدرالية بفرض عمولة على مهمة الوكالة (يتم التفاوض عليها مع الأقاليم والتي تكون حوالي ١٥٪ عادة) لتغطية التكاليف الإدارية مع إمكانية وجود شرط حافز لمكافأة المصلحة ما تم يم تجميعه على مدى متوسط ٣ سنوات لصالح الإقليم .

– جباية الزكاة محليا وهنا نقترح بدلا من النموذج الحالي الذي يحشد مجموعات الزكاة على المستوى المحافظات أن يتم جمع الزكاة وحفظها على مستوى ما دون المحافظة المديريات حيث يتم جمعها لإنشاء علاقة أكثر كفاءة واستثمارا للزكاة وأن لا يتم تجميعها في أي مستوى أعلا .

١٨. من أجل علاقات فاعلة بين الحكومات نقترح الترتيبات والآليات المؤسسية التالية في إطار الخيار ٣

١. إنشاء عدد من المنتديات الدستورية للعلاقات بين الحكومات ومنها:

مجلس التوافق والتنسيق بين الأقاليم ليكون بمثابة المحفل الرئيسي للتنسيق بين الحكومات والتعاون وتسوية المنازعات بين الأقاليم والحكومات المحلية (أنظر المربع أدناه).

تشكيلة مجلس التوافق الوطني والشروط المرجعية له	
تشكيلة المجلس×	
١. رئيس وزراء اليمن	رئيسا
٢. رئيس وزراء المقاطعات	أعضاء
٣. ممثل قائد مجلس النواب في مجلس الشيوخ	عضوا
٤. ممثل زعيم المعارضة في مجلس الشيوخ	عضوا
٥. وزير مجلس الوزراء الفيدرالي الأعلى	عضوا
٦. ممثل مجلس الشيوخ / الزعماء التقليديون	عضوا
٧. وزير العلاقات بين الحكومات	عضوا / أمين سر
الاختصاصات الرئيسة :	
– يكون المجلس مسؤولا أمام البرلمان ويقوم بتقديم ونشر تقرير سنوي . – يقوم للمجلس بوضع السياسات وتنظيمها فيما يتعلق بالمسائل المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية والقائمة التشريعية المشتركة ويمارس الإشراف والرقابة على المؤسسات ذات الصلة. – يجب أن يتم تشكيل المجلس خلال ثلاثين يوما من لأداء رئيس الوزراء اليمين الدستورية. – يمتلك للمجلس أمانة عامة دائمة وتجتمع على الأقل مرة واحدة كل تسعين يوما. وقد يعقد رئيس الوزراء اجتماعا بناء على طلب إقليمي من أجل مسألة عاجلة. – يتم التعبير عن قرارات المجلس بناء على رأي الأغلبية. – سيقوم البرلمان بتأطير النظام الداخلي للمجلس. – يمكن أن يقوم البرلمان في جلسة مشتركة من حين لآخر بإصدار توجيهات من خلال الحكومة الفيدرالية إلى المجلس بصفة عامة أو في مسألة معينة لاتخاذ ما يراه البرلمان عادلا وملائما وتكون هذه القرارات ملزمة للمجلس. – يحل المجلس الخلافات بين الفيدرالية والوحدات المكونة. – قد تحال مسألة إلى البرلمان في جلسة مشتركة في حال عدم اقتناع الحكومة الفيدرالية أو الإقليمية بقرار المجلس، ويكون القرار في هذا الشأن نهائيا.	

×يمكن أن يضم المجلس أعضاء جدد إن دعت الحاجة .

– إنشاء منتديات بين القطاعات وبين الوزارات ينص الدستور على إنشاء منتديات وزارية على أسس موضوعية من أجل تحسين التنسيق وتبادل المعلومات والمعرفة والخبرات .

المربع١٦ : نموذج لتشكيل منتديات الوزارات المشتركة والشروط المرجعية لها

المجالات الموضوعية :

يمكن أن ينشأ هذا المنتدى لأي من القطاعات التالية:

- إدارة المالية العامة
- إدارة الموارد الطبيعية
- الحكومة الإلكترونية
- الطاقة
- تغير المناخ
- التنمية الحضرية
- رفاهية السكن
- الشباب والقضايا النوعية
- التجارة
- الأمن الغذائي

الأعضاء×

١. الوزير الفيدرالي للقطاع المعني	رئيسا
٢. الوزير الفيدرالي للتخطيط	عضوا
٣. الوزراء الإقليميون للتخطيط	أعضاء
٤. الوزراء الإقليميون للقطاع المعني	أعضاء
٨. كبار المديرين التنفيذيين للشركات وصناديق التي تملكها الدولة	أعضاء
٩. الأمين الفيدرالي ، وزارة العلاقات بين الحكومات	أعضاء
	أعضاء

المهام الرئيسة

١. إنشاء المعايير الوطنية الطوعية (النوعية والكمية) لمدخلات القطاعات والعمليات والنتائج.
٢. ضمان التوافق القطاعي والجغرافي في التدخلات الرئيسية.
٣. القيام بتدابير تسهيلية خاصة للمحافظات الأقل نموا.
٤. بناء الثقة وإصدار قرار بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية ،
٥. تسهيل عملية تكرير الأدوار والمسؤوليات في مختلف مستويات الحكومة في إطار الدستور وإرسال توصياتها إلى السلطات المختصة.
٦. توفير منتدى لتبادل وتعلم الخبرات بين الأقاليم .
٧. توفير توجيه واسع النطاق للمداخلات العامة عبر الحوار / وسائل الإعلام بشأن القضايا التعليمية.

× يمكن أن يضم المنتدى أعضاء جدد إن دعت الحاجة .

٢. النص بإنشاء اتفاقات للعلاقات بين الحكومات ويمكن تطويرها لقطاعات مختلفة (ذكرنا الاتفاقات بين الحكومات لعلاقات المالية العامة و الشئون المالية)، وتساعد على تنظيم العلاقات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية من خلال تحديد الغرض والخطط والعمليات لتوافق السياسات والاتساق والتنسيق وفي الوقت نفسه يتم حماية الحكم الذاتي.

٣. إنشاء الهيئات والمكاتب الدستورية الرئيسية نقترح أن تكون المؤسسات التالية هيئات أو مكاتب دستورية (مواقع):

- المحكمة الدستورية العليا
- المحكمة العامة العليا
- مجلس القضاء الأعلى
- مفوضية الانتخابات اليمنية
- مفوضية التخطيط في اليمن
- المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن
- المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في اليمن
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، ورئيسه
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
- المراقب العام للحسابات
- المفوضية الوطنية للخدمة العامة
- المفوضية الوطنية للتعليم العالي
- محافظ البنك المركزي اليمني
- أمين المظالم الفيدرالي
- المفوضية المالية الوطنية اليمنية
- المفوضية المالية الوطنية على مستوى الأقاليم
- مجلس التوافق الوطني
- مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع

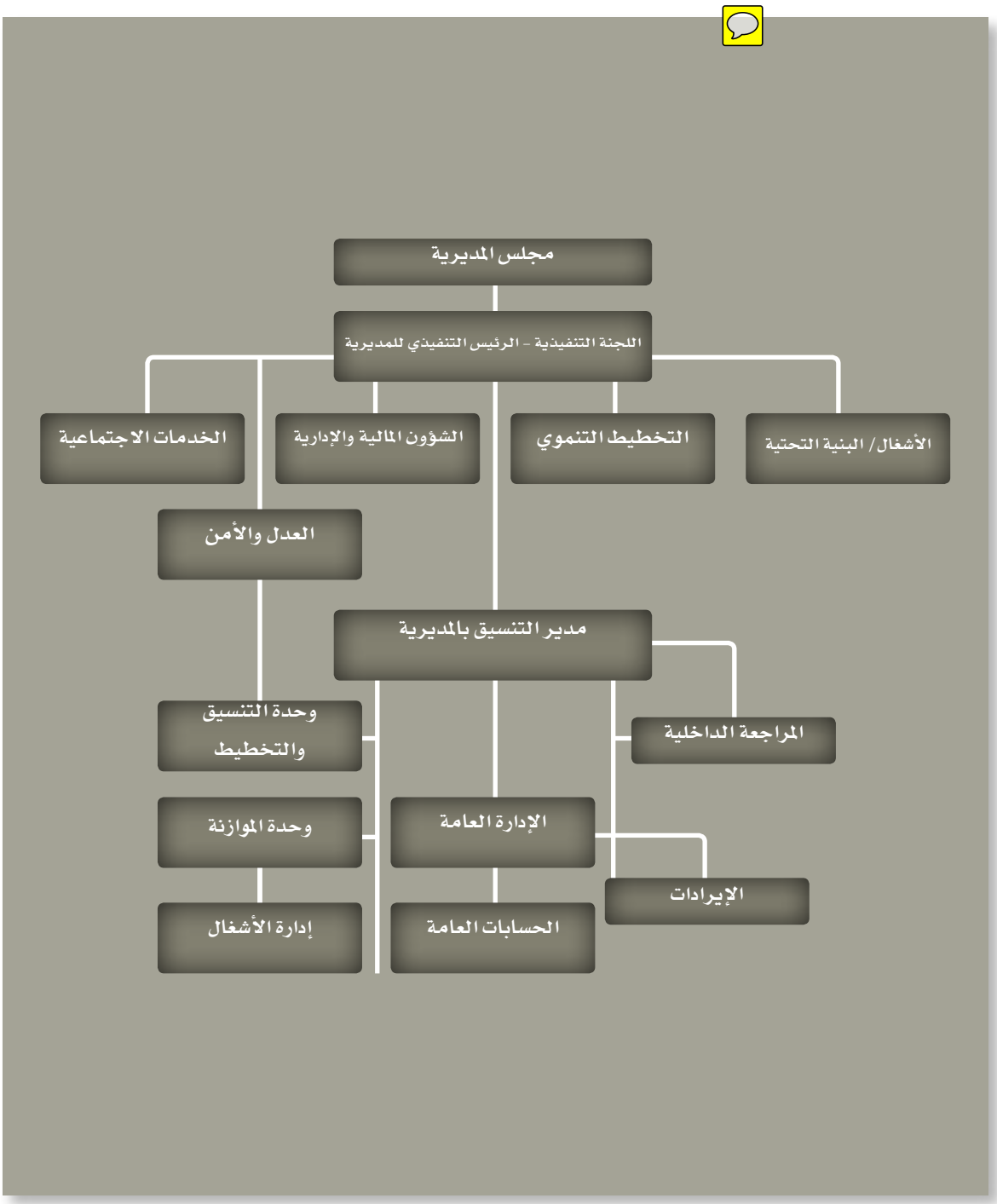
٤. تدابير أخرى لتحسين العلاقات بين الحكومات نقترح التدابير التالية بهدف تعزيز الثقة و المساعدة في بناء الدولة وجهود بناء السلام:

- الإسراع في الجهود الحالية لنشاء مؤسسات العدالة بما في ذلك مفوضية التحقيق ومفوضية المصالحة والعدالة وسيوفر هذا مساحة للعملية الوطنية لتضميد الجراح التي سببها الصراع الذي طال أمده وتعويض الشعور بالحرمان.
- تطبيق حكم العمل الإيجابي في الدستور وإعطاء نصيب لمواطني المناطق المتخلفة وغير النامية والمرأة والأقليات والمعاقين في البرلمانات والمجالس المحلية، والعمل في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والقضاء .
- إنشاء أقسام للعلاقات بين الحكومات على المستويين الفيدرالي والإقليمي لتكون بمثابة الأداة الإدارية للتنسيق.
- إنشاء تكتل برلماني قطاعي الذي سيسمح للجان البرلمانية المشكلة على المستوى الفدرالي والإقليمي ولجان قطاع الحكومة المحلية بأن تتواصل مع بعضها بصورة دورية . ويكون هذا التكتل موضوعي أي بحسب التخصصات ، على سبيل المثال يكون هناك تكتل صحي ، وتكتل اقتصادي . وستقدم الأقسام المقترحة أعلاه الدعم اللوجيستي والفني المطلوب لتشكيل التكتل .

نبذة عن هيكل الخدمة المدنية المقترح

	نوع الخدمة		
	إتحادية	إقليمية	محلية
الجهة المسؤولة عن التعيين ما نوع الخدمات	المفوضية الاتحادية للخدمة العامة خدمة الحسابات الاتحادية خدمة الإيرادات الاتحادية خدمة المعلومات الاتحادية خدمة الشرطة الاتحادية الخدمات الخارجية خدمة إدارة الأراضي خدمة الإدارة البلدية خدمة النيابة (المرافعات) الخدمات الفنية : الخدمات الهندسية الخدمات الصحية الخدمات التعليمية الخدمات الالية الخدمات الاقتصادية الخدمات القانونية	المفوضية الإقليمية للخدمة العامة الخدمة الإقليمية التنفيذية خدمة الشرطة الإقليمية خدمات إدارة المعلومات الخدمات المحاسبية خدمات الإيرادات خدمة النيابة (المرافعات) الخدمات الفنية : الخدمات الهندسية الخدمات الصحية الخدمات التعليمية الخدمات الالية الخدمات الاقتصادية الخدمات القانونية	لجنة الخدمات تتمتع الحكومات المحلية بكامل الصلاحيات في تعيين الموظفين ونقلهم تشمل المناصب الحكومية تلك القابلة للنقل وغير القابلة للنقل. بحيث يمكن نقل الوظائف القابلة للنقل بين الحكومات وداخلها، أم غير القابلة للنقل فتكون محصورة على المستوى المحلي فقط. ومن المرجح أن يكون النوع الأخير من الوظائف المساعدة
صيغة المشاركة	مناصب الأمين الإقليمي : ٦٥٪ خدمات تنفيذية فيدرالية . ٣٥٪ خدمة تنفيذية إقليمية مناصب تنفيذية إقليمية تحت منصب الأمين : ٥٠٪ خدمات تنفيذية فيدرالية . ٥٠٪ خدمة تنفيذية إقليمية مناصب إقليمية خدمية لرئيس الشرطة : ٦٥٪ خدمات شرطة فيدرالية . ٣٥٪ خدمة شرطة إقليمية مناصب تنفيذية إقليمية تحت منصب رئيس الشرطة : ٥٠٪ خدمات شرطة فيدرالية . ٥٠٪ خدمة شرطة إقليمية		
المسار السريع تأسيس نظام العمل الإيجابي	- مستشارين تجارية واقتصاديين في البعثات اليمنية الخارجية. - وظائف في منظمة التجارة العالمية ولجان الأمم المتحدة والمنظمات (مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة) - كبير الاقتصاديين في مفوضية التخطيط في اليمن - كبير الاقتصاديين في لجان التخطيط الإقليمية - مناصب الرئيس التنفيذي في الشركات التي تملكها الدولة، سواء على المستوى الفيدرالي أو الإقليمي. - حصص للنساء: ١٠٪ على الأقل من المناصب في جميع المستويات المطلوب شغلها من قبل المرشحات. - حصص للمرشحين من المناطق المتخلفة والأقل تمثيلا: ٥٪. - حصص للأقليات وذوي الاحتياجات الخاصة: ٢٪ على الأقل من المناصب المطلوب شغلها من قبل المرشحين من الأقليات والمعوقين. مناصب مختلفة للخدمات التنفيذية الوطنية ، والشرطة ، والخارجية .		

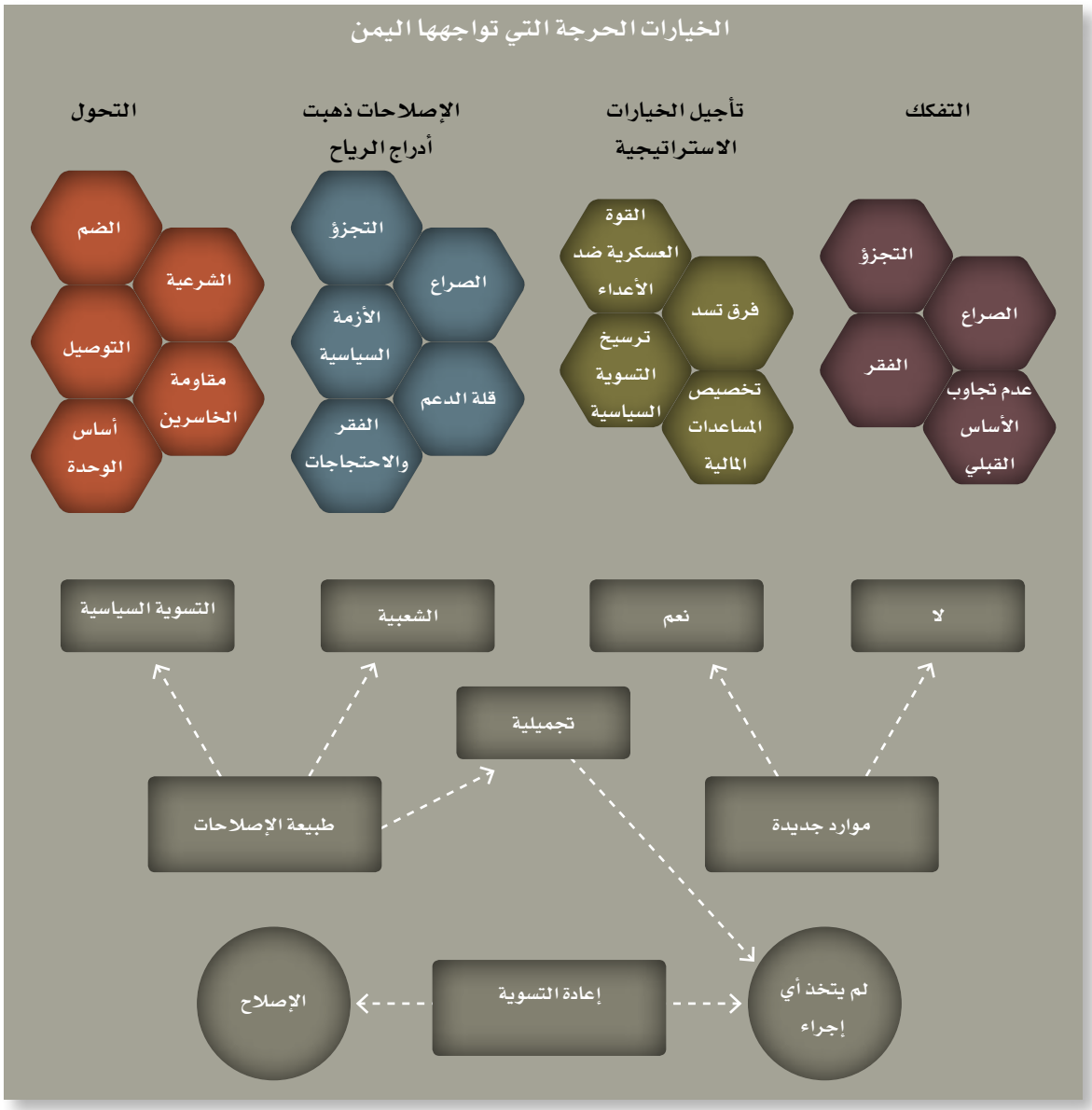
١٩. **سيكون لكل مديرية بعض الهياكل المشتركة** مع توفير القانون للمرونة في التعامل مع حالات محددة والاحتياجات والخطط.
وفيما يلي نموذج لإدارة المديرية :



توصيف المخاطر الضريبية والمالية العامة		
خارجة عن سيطرة الدولة	ضمن جهاز الدولة	مخاطر سياسية محددة
ضعف الأداء الاقتصادي للبلد نتيجة للتباطؤ العالمي، هذا من شأنه أن يؤثر على مقدار التحويلات المركزية إلى المستويات المحلية في المدى المتوسط.	عدم كفاية القدرة في جميع المؤسسات، مثلا ليس فقط من حيث التوظيف في الوحدات ذات الصلة ولكن أيضا الموظفين من أصحاب المهارة وأولئك الذين لديهم تدريب عملي في الخبرة في مجالات مثل إدارة الإيرادات وإدارة الضرائب	خطر تشتت الوظائف الاقتصادية (على سبيل المثال، تجزئة تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية في مختلف الإدارات)
تتغير سياسة الحكومة المركزية فيما يتعلق بالمستويات المحلية.	مخاطر الفساد والغش وسوء الإدارة في القطاع العام، مثل الذي ينتج عن العمليات التجارية ضعيفة	الفجوات في أي من القواعد والأنظمة ذات الصلة التي من شأنها أن تضعف تدابير التنفيذ
التعرض لأي من مخاطر السوق الدولية	ضعف آليات المساءلة الداخلية في الأجهزة الحكومية	الأعمال المتعلقة التي تملكها الدولة بما في ذلك نقاط الضعف في ترتيبات حوكمة الشركات وصعوبة إغلاق الأعمال التي تملكها الدولة المنتهية ، والزيادة المحتملة في تكاليف التكيف لإغلاق الأعمال التي تملكها الدولة.
الأحداث العرضية	عدم كفاية الالتزام السياسي لمواصلة إعادة هيكلة القوات المسلحة والهياكل السياسية والخدمة المدنية (أو حتى خطر انعكاس السياسة).	عدم الالتزام بمبدأ الجدارة في التعيين
		احتمال عدم وجود الشفافية للمواطنين في الإصلاحات والعمليات ، وبالتالي وجود خطر انخفاض الشراء
		عدم القدرة أو عدم الرغبة من الحكومات المحلية في توليد قدر أكبر من الموارد لتمويل مختلف برامج التنمية الاجتماعية

جدول : مصفوفة شدة المخاطر					
	الأثر (١)				
	مرتفع جداً ٥	مرتفع ٤	متوسط ٣	منخفض ٢	منخفض جدا ١
متوقع جداً ٥	النوع ١ - ضعف السلطات ا لمحلية - غياب صوت الفئات المحرومة - تأخير التنفيذ	- ضعف قدرة وزارة الإدارة المحلية - استمرار التحيزات الكامنة بين الجنسين (والتحيز ضد الفئات المحرومة)	النوع ٢ - ضعف وكالات المستوى المتوسط وكذلك المؤسسات المرتبطة الأخرى - الضعف المتعلق بالعمليات التجارية الحكومية ، مثل الشراء - ضعف قانون السلطة المحلية، وعم وضوح التزامات المجالس المحلية		النوع ٢
متوقع ٤	- البيئة السياسية الغير مواتية - اعدم استخدام لأموال في الأغراض المقصودة	- عجز السلطات المحلية عن استخدام أموال تنمية القدرات بشكل جيد	- غياب قانون الخدمة المحلية (الحكومة)		
متوقع نوعا ما ٣	- لا توجد إدارة جيدة للتوقعات العامة	- احتمالية ضعف صيغة التحويل المالي	- لا يوجد نقل حقيقي للسلطة على المستوى المحلي		النوع ٤
غير متوقع ٢	- تحويل الأموال غير المستدام للسلطات المحلية مع مرور الوقت	- ضعف الإرادة السياسية لدى السلطات المحلية لإعادة صياغة ا لعمليا ت قلة آليات التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي			
نادر ١					

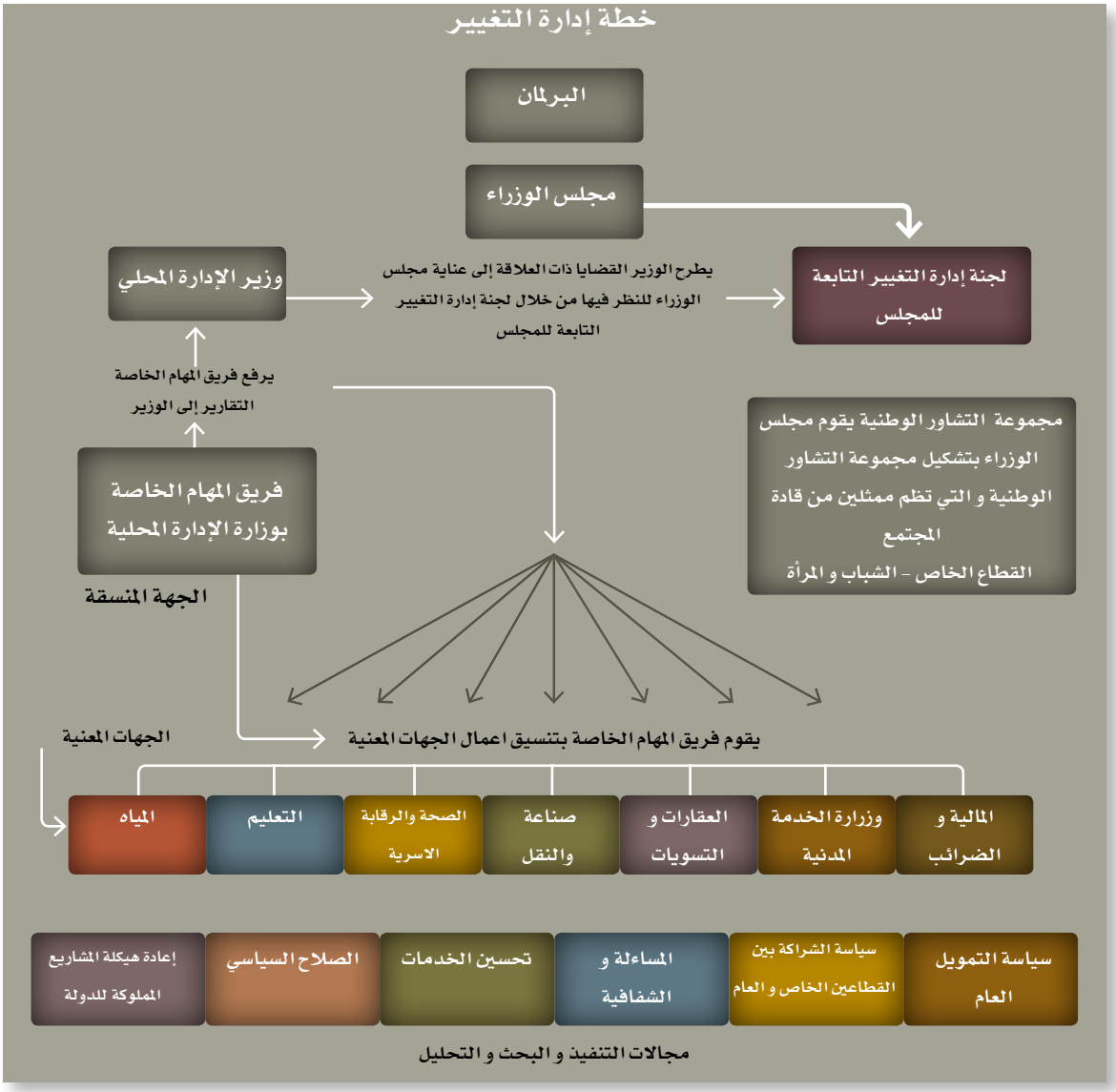
مقتبس من الإطار الذي وضعه الدكتور جامبير بهاتا، أخصائي إدارة المعرفة الأساسية ، البنك الآسيوي للتنمية


الخيارات الحرجة التي تواجهها اليمن
التحول
الإصلاحات ذهبت أدراج الرياح
تأجيل الخيارات الاستراتيجية
التفكك
الضم
الشرعية
التوصيل
مقاومة الخاسرين
أساس الوحدة
التجزؤ
الصراع
الأزمة السياسية
قلة الدعم
الفقر والاحتجاجات
القوة العسكرية ضد الأعداء
فرق تسد
ترسيخ التسوية السياسية
تخصيص المساعدات المالية
التجزؤ
الصراع
الفقر
عدم تجاوب الأساس القبلي
التسوية السياسية
الشعبية
نعم
لا
تجميلية
طبيعة الإصلاحات
موارد جديدة
الإصلاح
إعادة التسوية
لم يتخذ أي إجراء

جدول : مصفوفة شدة المخاطر			
متوسط ٣	متوسط ٣	متوسط ٣	متوسط ٣
ضعف السلطات المحلية	- زيادة في تحويل الأموال في السنوات الأخيرة -تدخلات بناء القدرات للسلطات المحلية	- تأكيدات زيادة الموارد من الحكومة - سعى للتمويل من شركاء التنمية - تحديد أموال لإصلاحات محددة - تعزيز مؤسسات التدريب المشاركة في الحكم والتدريب المحلي - المنح المخصصة لتنمية قدرات السلطات المحلية	- إدارة التوقعات ، ومشاكل استمرار الإصلاحات إن لم تتمكن الحكومة من الاستمرار في زيادة الموارد - يمكن أن يؤدي تحديد الموارد إلى إصلاحات سلبية
ضعف قدرة وزارة الإدارة المحلية على إدارة / تنفيذ ا لإ صلا حا ت	- الوعي العام في وزارة الإدارة المحلية نفسها عن هذه الفجوة - القيادة الملتزمة بمعالجة ا لقضية - وافقت شركاء التنمية على دعم وزارة الإدارة المحلية في إدارة البرامج	- الزيادة في المساعدة الفنية المخصصة والموجهة لوزارة الإدارة ا لمحلية - الحاجة الماسة لروابط أفضل بين وزارة الإدارة المحلية والسلطات المحلية (وخاصة لأغراض وضع البرنامج على نحو متساو)	- يحتمل أن يتضاءل الاهتمام الحالي في تعزيز وزارة الإدارة المحلية مع مرور الوقت (نتيجة لتغيير في القيادة مثلا ، أو نتيجة لعدم النجاح الفوري للبرنامج ما سيؤدي إلى ضعف وزارة الإدارة المحلية
غياب (صوت) الفئات المحرومة	- بدأت وسائل الإعلام ، والتوعية المركزة للجمهور في تحويل الوضع قليلا - تعمل منظمات المجتمع المدني محددة وغيرها من المجموعات بنشاط كبير في بعض المناطق من البلاد	- التعبئة الاجتماعية الكلية ا لمستهد فة - دعم الفئات ماليا - مراقبتهم والبقاء على اتصال معهم - مراقبة عمل السلطات المحلية - تسهيل الوصول لفرص (صوت)	- هناك خطر أن السلطات المحلية لن تكون قادرة على التعامل مع عملية (الصوت) بشكل مناسب ما سيؤدي إلى الإحباط لدى الفئات المحرومة فيما يتعلق بتوقعاتهم من هيكل الحكومة الجديد
استمرار التحيز المتأصل ضد المرأة (والتحيز ضد الفئات ا لمحر و مة)	- زيادة الوعي بالحاجة إلى GE / SI في العمليات والأنشطة الحكومية - الدعم الدستوري والسياسي لسياسات جديدة	- تعزيز ترتيباتGE / SI في: (١) إطار البرنامج، (٢) MLDو/LBs، (٣) في عمليات التنمية المحلية - مراقبة البرنامج مع مرجعية محددة إلى الشمولية	- وجود احتمال لقلة الموارد على المدى البعيد ، وتراجع اهتمام صناع القرار في المركز والمسؤولين على المستوى المحلي، ومن الممكن أن يهدد ذلك البرنامج

جدول : مصفوفة شدة المخاطر			
متوسط ٣	متوسط ٣	متوسط ٣	متوسط ٣
تأخر التنفيذ	- الوعي العام بوجود مشكلة - تطبيق قواعد الجديدة مثل المشتريات	- التركيز القوي على بناء القدرات في المؤسسات ذات العلاقة - تبسيط إجراءات العمل في كل من المستويين المركزي والمحلي	- الوقوع تحت تأثير مصادر خارجية (مثل الأحزاب السياسية) قد يسبب تأخير الاستمرار
يفتقر المواطنون للوصول إلى معلومات عن سير الحكومة ونظم اتخاذ القرارات	- نشاط وسائل الإعلام في الإبلاغ عن سوء الإدارة في السلطات المحلية - تشارك المنظمات غير الحكومية كذلك في جمع المعلومات ونشرها - استخدام ميثاق المواطنين الامتيازات الخاصة، وما إلى ذلك، لتذكير مستخدمي الخدمات بامتلاك (الصوت)	-آليات إنصاف أكثر فعالية للتظلمات في وكالات الخط - الرصد المكثف لأداء السلطات المحلية فيما يتعلق بالشفافية - إضافة تدابير ومؤشرات المساءلة والشفافية في إطار برنامج	- يمكن أن يمنع التحيز المستمر (ضد كلا الجنسين والفئات المحرومة) من المشاركة في الحكم المحلي، وبالتالي تفاقم مشكلة ضعف التفاعل وهذا هو السبب الرئيسي للمأزق الحالي
ضعف المستوى المتوسط وما يرتبط به من هيئات	- تقديم شركاء التنمية بعض الدعم لهذه الهيئات - إدراك الحكومة أن هذه الهيئات بحاجة إلى تعزيز	- إضافة أدوار هذه الهيئات في إدارة البرنامج - توفير دعم بناء القدرات لهذه الهيئات وكذلك في البرنامج	- قد لا الموارد المخصصة لهذه الهيئات كافية لإحداث تأثير ملموس على قدرتها - سيؤدي امتلاك هذه الهيئات لدوافع سياسية أوسع نطاقا لتعريض نجاح البرنامج للخطر
عدم إدارة التوقعات العامة بشكل جيد	- بدأ تطبيق عملية واسعة النطاق للتشاور والمشاركة في التصميم	- ضمان وجود حوار مستمر بين المجتمع المدني والسلطات المحلية حول ما يستطيع البرنامج تحقيقه - التعامل مع القادة السياسيين على المستوى المحلي لتحديد وإدارة التوقعات - وضع أهداف واقعية جدا ويمكن تحقيقها	- يمكن أن ترغب الحكومة في الاستمرار في وضع توقعات عالية (لأغراض سياسية) وسيقوض هذا من فعالية البرنامج
ضعف العمليات التجارية الحكومية مثل المشتريات	- التدريب على اللوائح والمبادئ التوجيهية للشراء	- الاستمرار في الرصد المركز للترتيبات المالية والإجرائية للقانون المشتريات	- يمكن أن تقلل تكاليف المعاملات من معنى هدف ولائحة القانون الجديد - يمكن أن تقوض المعارضة من صناعة البناء والتشييد أيضا فائدة الأحكام القائمة

٢٠. من أجل تحقيق تنفيذ مرن وسلس لأي خيار يقره مؤتمر الحوار الوطني للنمط الجديد للحكومة واللامركزية في اليمن نقترح أن يتولى البرلمان الإشراف على العملية ويعقد مجلس الوزراء جلسات إحاطة منتظمة، وتقدم وزارة الإدارة المحلية الدعم المؤسسي لتنفيذ برنامج التغيير (الشكل أدناه) .



ونقترح بالإضافة إلى ذلك الجدول الزمني التالي لتنفيذ خطة التغيير .

الجدول الزمني للتنفيذ خطة إدارة التغيير

متوسط	متوسط	2013	2014	2015
أنشطة تحضيرية				
إنشاء لجنة بمجلس الوزراء لإدارة التغيير	مجلس الوزراء			
إنشاء فرق العمل الخاصة	مجلس الوزراء			
إنشاء مجموعات العمل الموضوعية	مجلس الوزراء			
وضع خطة عمل واضحة مع الميزانيات والمواعيد النهائية والمسؤوليات	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير			
بحث وتحليل السياسات				
إعداد الدراسات المقارنة والتقارير الموضوعية وموجزات السياسات والمبادئ التوجيهية والملاحظات الممارسة والأوراق الإستراتيجية	فريق المهام الخاصة ومجموعات عمل موضوعية			
ترتيب المؤتمرات والاجتماعات وورش العمل	فريق المهام الخاصة ومجموعات عمل موضوعية			
التواصل والتأييد				
عقد اجتماعات وجلسات إحاطة منتظمة لمجلس الوزراء وفريق المهام الخاصة و لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير وفريق المهام الخاصة و مجلس الوزراء ومجموعات العمل			
وضع إستراتيجية للتواصل والتأييد	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير ووزارة الإعلام			
إطلاق حملة التوعية العامة	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير ووزارة الإعلام			
إنشاء وتفعيل منتدى إدارة المعرفة ومنتدى الحوار السياسي	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير و فريق المهام الخاصة			
التقارير والمساءلة				
التقارير الربع سنوية من قبل فريق المهام الخاصة و لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير إلى البرلمان	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير و فريق المهام الخاصة			
مراجعة القوانين والمعايير والممارسات والأنظمة والإجراءات من المؤسسات التنظيمية والرقابية التي تم استعراضها ، سواء كانت معدلة أو بالتشاور مع جميع الأطراف المعنية ذوي العلاقة	وزارة القانون			
تيسير المبادرات لحكومة مفتوحة	وزارة الإعلام ومكتب الرئيس ووزارة المالية			
الصياغة النهائية للمخرجات				
إجراء التغييرات في القانون ووضع الهيكل الجديد للخدمة المدنية قيد التنفيذ	وزارة الخدمة المدنية ووزارة القانون			
تقدم لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير وفريق المهام الخاصة تقاريرها وتوصياتها النهائية إلى مجلس الوزراء والبرلمان	لجنة مجلس الوزراء لإدارة التغيير و فريق المهام الخاصة			

الفصل الأول:

أهداف الورقة ومنهجيتها وإطارها

الخلفية

تواجه اليمن مفترق طرق مهم في تاريخها ؛ فمع وجود حكومة الوفاق الوطني التي جاءت نتيجة لتوقيع اتفاق السلام (المبادرة الخليجية) التي تبناها مجلس التعاون الخليجي فإن البلد يمر بمرحلة إرساء الأسس لدولة فتية وقوية تخدم مجتمعا مترقبا نابضا بالحياة . ونجد أن الجهود لتحقيق هذه الغاية تواجه تحديات لا تعد ولا تحصى والتي تتمثل في تحديات المشهد الكامل للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية . مع ارتفاع معدلات الفقر وانخفاض الموارد المالية لمكافحته، وهشاشة البنية التحتية للدولة المؤسسية مثلها مثل هشاشة العلاقات الواهية بين مختلف شرائح المجتمع . وتبحث اليمن عن حلول دائمة للتحديات المزمنة والناشئة . وتأتي الدعوة إلى التغيير من قبل الأغلبية الديموغرافية للسكان الذين تقدر أعمارهم بأقل من ٢٥ سنة من العمر و ٧٠٪ منهم عاطلون عن العمل، ويتوقع أن يكون معدل النمو السنوي لسكان الحضر ٦ , ٤٪، وكذلك المطالب بتكافؤ الفرص الاقتصادية وتحسين عملية تقديم الخدمات الأساسية وتيسير الحصول عليها ، كما أن التباين الكبير في الفقر بين المناطق (الشكل ١) ، والتساؤلات المستمرة حول كفاءة تخصيص الموارد المالية، والتعرض للصدمات الاقتصادية الخارجية والمخاطر الذاتية الناتجة عن الاعتماد على عائدات الصناعات الإستخراجية التي تزيد أيضا من التوترات بين الأقاليم ، والأزمة الإنسانية والأمن الغذائي التي تنذر بالخطر، والتي جعلت نصف السكان مهددين بنقص الغذاء وغياب الأمن الغذائي بسبب الصراعات المستمرة وموجات النزوح الداخلية ، والتدفق الكثيف والمستمر للاجئين حيث ارتفعت الأعداد من ٧٨٠٠٠ في عام ٢٠٠٩ إلى ما يقرب من ١٠٠٠٠٠ في العام ٢٠١٢ ، وكل تلك المشكلات والمعوقات تسهم في مضاعفة التحديات.

يعتمد مدى تحقيق توقعات الجماهير اليمنية وتطلعاتهم للتغيير على طريقة تشكيل الهياكل المؤسسية للدولة ، والتزاماتها وعملياتها وسلطاتها ، وكذا علاقتها مع الأطراف المعنية الأخرى في المجتمع . والواقع أن المبادرة الخليجية تضع خارطة طريق للمرحلة الانتقالية ما يؤدي إلى تكوين حكومة مستقرة ومسئولة وديمقراطية يعتمد عليها ، وتحمي حقوق المواطنين وتعززها وتقدم الخدمات ، وتبسط سيادة القانون ، وتوفر فرصا للنمو اقتصادي الذي يرتبط بالتماسك الاجتماعي ويفضي إليه . و هناك جانب جوهري وأساسي لهذه الخارطة يتعلق بهيكل الحكومة واللامركزية في اليمن والتي سيتم اتخاذ قرار بشأنها في مؤتمر الحوار الوطني . ولتسهيل هذه العملية ومساعدة أعضاء مؤتمر الحوار الوطني للتوصل إلى هذا القرار ، طلبت وزارة الإدارة المحلية الدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعداد هذه الورقة السياسة . (أنظر الشكل ٢ لمعرفة نسبة النزوح الداخلي بحسب المحافظة .

عمل على تطوير هذه الورقة فريق مكون من خبير دولي واثنين من الخبراء الوطنيين .

يهدف إعداد هذه الورقة إلى تقديم خيارات سياسية ليتم دراستها من قبل أعضاء مؤتمر الحوار الوطني، وتهدف الورقة إلى إثراء النقاش والمساعدة على التوصل إلى الخيار الأصلح لليمن .

الغاية والأهداف

الأهداف الخاصة للورقة هي :

زيادة فهم الأطراف المعنية الوطنيين حول أهم أشكال الأنظمة السياسية ونظم اللامركزية ، بما في مزاياها وعيوبها، والتجارب العملية لتطبيقها في دول ذات بيئات مختلفة .

تقديم تحليل للأشكال الرئيسية للحكومة في السياق اليمني ، بما في ذلك توزيع المسؤوليات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين مستويات مختلفة من الحكومة ، وقضايا التمثيل السياسي على الصعيد الوطني واللامركزية المالية ، ومزايا وعيوب هذه الخيارات من حيث الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحفاظ على الوضع الراهن .

تحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذ كل خيار مع جدول زمني تقريبي والتماشي مع إطار الفترة الانتقالية ، وتقدير المتطلبات التقريبية لميزانية تنفيذ كل خيار سياسي .

١- ٣٤,٨٪ وفقا لتقييم الفقر في اليمن عام ٢٠٠٧، نفذه بشكل مشترك كل من الحكومة اليمنية والبنك الدولي والبرنامج الإنمائي

٢- كان هناك حاجة لأن تلبي تقديرات الموارد المالية الأهداف الألفية الإنمائية بحلول الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ وتصل لقيمة ٤٥ مليار دولار .
وما تم جمعه وإنفاقه من موارد في الفترة ما بين ٢٠٠٦-٢٠٠٩ بلغت ٣,٦ مليار دولار بما في ذلك المساعدات الأجنبية .

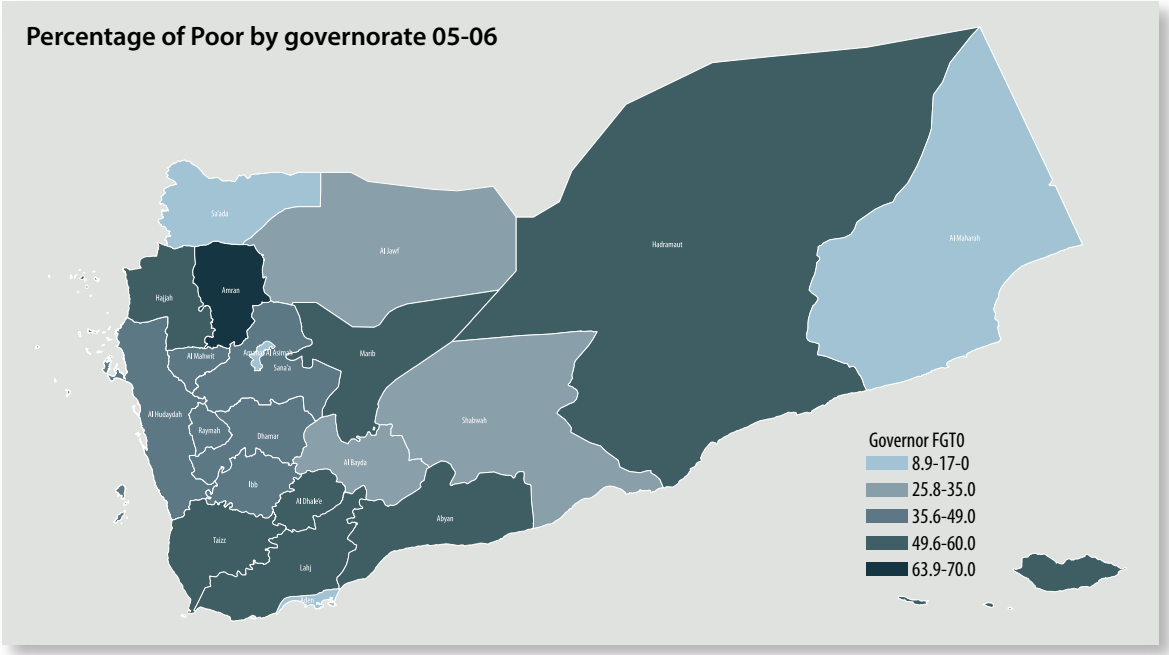
٣- كتيب الإحصاءات العالمية ، قطاع الإحصاء بالأمم المتحدة ٢٠١٠

٤- المشروع المتكامل للتماسك الاجتماعي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١

٥- كتيب الإحصاءات العالمية ، قطاع الإحصاء بالأمم المتحدة ٢٠١٠

٦- برنامج الغذاء العالمي «مسح الأمن الغذائي للإفصاح عن مستويات من الجوع منذرة بالخطر في اليمن» ١٤ مارس ٢٠١٢

٧- مفوضية الأمم المتحدة للاجئين ، ٢٠١٢



النزوح الداخلي بين المحافظات - العدد في كل محافظة حتى ٣١ ديسمبر ٢٠١١م

المحافظة	عدد النازحين المسجلين	العائدين ممن تم تسجيلهم
صنعاء	38,640	
عمران	39,780	4,778
حجة ×	110,653	25,081
الجوف	24,700	
صعدة	103,014	6,986
مجموع النازحين في المناطق الشمالية	**316,787**	**36,845**
عدن	20,778	78,506
ابين	28,680	4,639
لحج	12,912	13,222
شبوة	1,196	239
حضرموت	3,773	1,231
البيضاء	883	172
المهرة	311	57
مجموعة النازحين في مناطق الجنوب ××	**68,533**	**98,066****
مجموع النازحين المسجلين	**385,320**	**134,911**

× يتضمن العدد ١٦,٣٨٤ من الناس النازحين اصلاح من محافظة حجة وليس من صعدة

×× كان التسجيل للعودة لايزال قائمة

الطريقة المتبعة

يتطلب تعقيد القضايا واتساع وعمق التحليل الذي تهدف هذه الورقة إلى استيعابه وإظهاره في الخيارات السياسية التي تقدمها استخدام مجموعة من الأدوات ومصادر المعلومات والبيانات. ولذلك شملت منهجية الورقة السياسية ما يأتي :

البحوث الثانوية وهذا يشمل إعادة النظر في القوانين والقواعد والتنظيمات والقرارات المتعلقة بتفويض الصلاحيات الإدارية والمالية ووضع الموازنات وتخصيص الموارد والإيرادات وأوجه النفقات . ومن خطوات هذا النوع من البحث مراجعة الأدبيات الموجودة في شكل تقارير ودراسات وتحليلات عن حالة اللامركزية في اليمن ، وال والمراجعات والتقييمات التي أجريت لبرامج ومشاريع اللامركزية والحكم في اليمن ، ودور المجتمع المدني ، وكذا استعراض القضايا المتعلقة بالمساءلة والصراع وتوزيع الموارد ، ومشاكل التنفيذ والمسائل الأوسع نطاقا ، مثل الانتقال السياسي في اليمن والبلدان التي تواجه تحديات مماثلة ، وأفضل الممارسات الإقليمية والدولية التي يمكن أن تكون ذات صلة بهذه الورقة . ويحتوي الملحق ١ على قائمة إرشادية للمواد المرجعية .

البحوث الأولية واستخدام التحليل:

نتائج دراسة التقييم السريع القائمة على استبيانين والتي تمت على عينة تمثل المحافظات والمديريات ومكاتب مختارة في تلك المستويات المحلية (أنظر الملحق ٢) .

زيارات ميدانية لثلاث محافظات بما في ذلك مجموعات التركيز .

إجراء المقابلات مع الأشخاص ذوي الخبرة الرئيسيين ومع الأطراف المعنية في عدد من الوزارات الخدمية المهمة ، والهيئات أو المصالح المركزية ، وعينات من المحافظات ومكاتب المديريات ، وممثلي الأحزاب السياسية ، وممثلي القطاع الخاص ، ومنظمات المجتمع المدني ، بما في ذلك القيادات القبلية ومنظمات الشباب. وكان إجمالي من التقينا بهم أكثر من ١٥٠ شخص (أنظر الملحق ٣) .

مخطط تحليل المشكلة للحكم المحلي ، والإدارة المالية العامة ، وإدارة الموارد البشرية .

تحليل الأطراف المعنية باستخدام جداول مشتركة للتأكد من التأثير القائم على المصلحة والتأثير القائم على القوة والنفوذ وذلك بالتزامن مع خرطنة أولية للعلاقات بين الدولة والمجتمع (يرجى الرجوع للملحق ٣ لمعرفة الأسئلة الأساسية حول تنفيذ الخرطنة) .

اختبار ضغط الخيارات السياسية باستخدام متغير مبسط لتحليل السيناريو بهدف تحديد المخاطر الرئيسية المرتبطة بكل خيار .

فرضيات الورقة وحدودها

في هذا القسم نطرح الفرضيات وكذلك حدود هذه الدراسة وعلى النحو الآتي :

تم إعداد هذه الورقة على أساس الافتراض أن غالبية اليمنيين يرغبون في رؤية اليمن موحدة . وبالتالي فإن مقترحاتنا وخياراتنا مضمنة في فكرة الوحدة الوطنية .

ونحن نعمل أيضا في ضوء الافتراض بأن الحوار الوطني سيكون منتدى جامعا وشاملا يتم فيه تكوين آليات مناسبة وتخصيص الوقت الكافي للمداولات والمناقشات واتخاذ القرارات . ونعتمد على حضور أعضاء الحوار الوطني إلى طاولة الحوار بعقل مفتوح ، واستعداد لتقبل الاختلاف في الآراء والرؤى والأفكار الجديدة .

ونشير من باب الإحاطة أن ضيق الوقت لم يسمح لنا القيام بعمل تقييمات مفصلة للقدرة المالية على مستوى المديريات ، إلا أننا تمكنا من تحديد الوضع المالي على مستوى المحافظة .

وما أعاق عملنا هو عدم إمكانية الحصول على بعض البيانات المهمة مثل بيانات توزيع الموظفين الحكوميين على طول البلاد وعرضها .

تشكل القوات المسلحة وقوات الأمن الأخرى جزءا مهما وحاسما في عجلة قيادة التغيير ، ولكننا لم نتمكن من الخوض في عملية إعادة هيكلتها بسبب ضيق الوقت .

منهجية الدراسة وإطارها

تجدر الإشارة في البداية إلى أن أعضاء الفريق الذين عملوا على في إعداد هذه الورقة لا يشغلون أي منصب سياسي معين ولا يشجعون نموذجا حكوميا بذاته . والهدف من الورقة هو مساعدة وتسهيل الحوار الوطني عن طريق إثارة النقاش أولا ويتبع ذلك التوصل إلى قرار مستنير وسديد .

يعد تنويع المنهجيات أسلوبا مرغوبا فيه لأنه يساعد على التوصل إلى فهم أفضل للاختلاف في العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية والمؤسسية ، وتضعهم في إطار اقتصادي وسياسي أوسع ، الذي بدوره سيؤثر على الأرجح على أي قرار يتخذ في الحوار الوطني . لذا فإنه من الأهمية بمكان استنادا إلى هذا النهج التأكيد على أن تركيز الورقة ليس محصورا على اللامركزية وحدها أو الحكومة المحلية بل على مفهوم أوسع للحكم المحلي بدلا عن ذلك . ويعتبر هذا التمييز في غاية الأهمية وله علاقة خاصة للسياق الذي تعيشه اليمن في هذه المرحلة من حيث مستوى التنمية السياسية الاجتماعية والمؤسسية والسياسية الاجتماعية ، والمستوى الذي يرغب في الوصول إليه . فلا يمكن تقديم حل لقضية تحديد شكل من أشكال الحكم المحلي بحيث يناسب اليمن في ظل التقوقع ضمن حدود أكثر تقييدا للامركزية وحدها . واللامركزية في تعريفها البسيط تحدد صلاحيات صنع القرار ، ومنح السلطة في المستويات الأدنى للعمليات تشكل جزءا فرعيا من تكوين الحكم المحلي ، مع كون الحكومات المحلية الأدوات المؤسسية للحكم المحلي . فالتركيز على الجوانب الفنية فقط لتطبيق اللامركزية الإدارية والمالية دون الإشارة إلى أهمية نقل الصلاحيات السياسية مع الاعتراف بسلطة ونفوذ واهتمامات المجتمع – إذا ما تم استخدامها بمعناها الأوسع لتغطية مجتمع الأعمال وفئات الشباب والنساء وغيرها من الفئات ، وضمن فرضية أن العملية السياسية ليست حكرا على الأحزاب السياسية – فإن ذلك سيؤدي إلى خيارات سياسية لا تتناسب مع سياق اليمن وليس لها أساس فيه .

وبالنظر إلى تعقيد وتنوع القضايا والآراء التي يحتاج الفريق لاستيعابها والتعاطي معها ، فإن أهمية وجود إطار للتصميم لا تحتاج إلى توضيح أو تبرير . حيث تنبثق مبادئ هذا الإطار من مبادئ الحكم الرشيد الذي تبنته مبادرة مجلس التعاون الخليجي ويشمل ما يأتي :

١- الشمول

٢- العدالة

٣- المساءلة وإبداء الرأي

٤- الاستجابة

٥- الاستدامة

نقترح أيضا إضافة " المواءمة " و"الكفاية" ليس كمبادئ ، ولكن كاعتبارات مهمة في عملية التصميم (يرجى الرجوع للملحق ٥ للإطلاع على تفاصيل هذا الإطار) .

هيكل الورقة

تنقسم الورقة إلى ٧ فصول ، يقدم الفصل ١ المعلومات الأساسية للدراسة ومنهجيتها وحدودها ، ويقدم الفصل ٢ تقييما للجوانب السياسية كما هي والحكم وقضايا القدرات ويتعمق كذلك في القضايا الرئيسية ووجهات نظر الأطراف المعنية ، ويتناول الفصل ٣ مبررات الدولة الموحدة وتفاصيل للخيار الأول . أما الفصل ٤ فيناقش مبررات الأخذ بالنظام الفيدرالي إضافة إلى تفاصيل حول الخيارين الثاني والثالث ، ويشتمل الفصل ٥ على تفاصيل حول الخيار ٣ أما الفصل ٦ فيستعرض تحليلا وجيزا للمخاطر ، وأخيرا يستعرض الفصل ٧ ملخصا لخطة إدارة التغيير .

الفصل الثاني:

قضايا وآراء وأصوات من الميدان

ملحوظات وتعليقات حول النقاشات مع الأطراف المعنية :

خرجت نقاشاتنا مع الأطراف المعنية بملاحظات ورؤى قيمة في سياق الاقتصاد السياسي والذي تندمج معه خياراتنا السياسية المقترحة . وتتلخص أفكارنا حول وجهات نظر الأطراف المعنية وتقييمنا لآثارها في النقاط الآتية :

تبدو الرؤية السياسية ضبابية إلى حد ما ....

يبدو أن معظم من التقينا بهم من الأحزاب السياسية – ونحن اجتمعنا مع ممثلي جميع الأحزاب الرئيسية – قد أجمعوا وبصورة منطقية على رؤية عامة لشكل الحكومة في المستقبل ولكن رؤيتهم حول التفاصيل ضعيفة. وقد ابدوا تنديدهم السريع بالمركزية وعبروا عن دعمهم للخيار الفيدرالي ، ولكن تبين بعد التحقق أن أفكارهم حول بناء مستقبل الحكومة وتحديدا ما يخص شكل اللامركزية تميل إلى الغموض الغارق في خطابات مكررة عديمة المعنى تعكس عدم وجود حوارات كافية داخل الأحزاب نفسها (أنظر الموجز التوضيحي في الجدول ١) . بالإضافة إلى ذلك لا توحي رغبتهم بالنظام الفيدرالي بأي تفاصيل حول هيكل فيدرالي محدد . ولا يتوقف التباين عند مواقف الأحزاب كما ورد على لسان قادتها في الشمال والجنوب (مثلا حزب المؤتمر في الجنوب يدعم النظام الفيدرالي أما في الشمال فإنه يدعم الدولة الموحدة ، وبالمقابل يطالب الحزب الاشتراكي في الجنوب بنموذج الدولتين بينما يدعو في الشمال إلى قيام نظام فيدرالي متعدد الأقاليم) ، ولكن هناك أيضا اختلاف في وجهات النظر حول شكل اللامركزية داخل الحزب نفسه (على سبيل المثال يشدد حزب المؤتمر في الشمال على سلطات الشرطة المحلية بينما ركز في الجنوب على صلاحيات المجالس المحلية أكثر من التخطيط وإعداد الموازنة) ، وكذلك بين الأحزاب (فيريد المؤتمر الصلاحيات الكاملة للحكومات المحلية ولكنه لا يريد أن يحدث هذا بشكل متماثل في جميع أنحاء البلاد . في حين تشير النقاط التي أثارها التجمع اليمني للإصلاح والمؤتمر إلى التمكين الكامل في جميع أنحاء البلاد– من حيث الاستقلالية الكاملة في النواحي المالية والإدارية للسلطات المحلية .

هذه الاختلافات والتباينات لا تعبر كثيرا عن الانقسام العميق في المواقف السياسية في المشهد السياسي بكامل تفاصيله ، وهذا يعزى إلى عدم وجود فهم ورؤية مشتركة في داخل الأحزاب الرئيسية نفسها ، وفيما بينها. ومما لا شك فيه أن هناك عددا من نقاط التقارب بين هذه الأحزاب المختلفة (الشكل ١) – مثل وجود رغبة عامة لديها لتمكين المستويات المحلية ، وإجراء الانتخاب المباشر للمحافظين – نظرا لوجود مفاهيم ومسائل عير واضحة حول معنى الفيدرالية (مثل نموذج الدولتين الذي يقترحه الحراك والحزب الاشتراكي فقد كان أقرب بكثير إلى الاتحاد منه إلى الفيدرالية) .

فرضيات الورقة وحدودها

في هذا القسم نطرح الفرضيات وكذلك حدود هذه الدراسة وعلى النحو الآتي :

تم إعداد هذه الورقة على أساس الافتراض أن غالبية اليمنيين يرغبون في رؤية اليمن موحدة . وبالتالي فإن مقترحاتنا وخياراتنا مضمنة في فكرة الوحدة الوطنية .

ونحن نعمل أيضا في ضوء الافتراض بأن الحوار الوطني سيكون منتدى جامعا وشاملا يتم فيه تكوين آليات مناسبة وتخصيص الوقت الكافي للمداولات والمناقشات واتخاذ القرارات . ونعتمد على حضور أعضاء الحوار الوطني إلى طاولة الحوار بعقل مفتوح ، واستعداد لتقبل الاختلاف في الآراء والرؤى والأفكار الجديدة .

ونشير من باب الإحاطة أن ضيق الوقت لم يسمح لنا القيام بعمل تقييمات مفصلة للقدرة المالية على مستوى المديريات ، إلا أننا تمكنا من تحديد الوضع المالي على مستوى المحافظة .

وما أعاق عملنا هو عدم إمكانية الحصول على بعض البيانات المهمة مثل بيانات توزيع الموظفين الحكوميين على طول البلاد وعرضها .

تشكل القوات المسلحة وقوات الأمن الأخرى جزءا مهما وحاسما في عجلة قيادة التغيير ، ولكننا لم نتمكن من الخوض في عملية إعادة هيكلتها بسبب ضيق الوقت .

المنطقة	وجهات النظر حول هيكل الحكومة	وجهات النظر حول اللامركزية
الجنوب (عدن)	نظام فيدرالي ذو إقليمين يحتفظ المركز بالدفاع والأمن والشؤون الخارجية وإدارة الموارد الطبيعية	الحديث عن طبيعة اللامركزية سابق لأوانه ، على الرغم من أن الحاجة واضحة يجب أن يكون لدى الحكومات المحلية صلاحيات كاملة نموذج الحكومات المحلية الذي لا يؤدي إلى الانفصال وينبغي أن تحصل المحافظات على صلاحيات كاملة للتخطيط ووضع الموازنات
الجنوب (عدن)	دعم النموذج الفيدرالي لشكل الحكومة يحتفظ المركز بالشؤون الخارجية والدفاع يركز المركز على السياسة	سلطات كاملة للحكومات المحلية تعتمد الحكومات المحلية خطط التنمية السنوية
الجنوب (عدن)	نظام فيدرالية ذو دولتين أن تتكون دولة الجنوب من ٧ أقاليم	دعم اللامركزية في إطار الأيديولوجية الاشتراكية تحتفظ بنسبة ٪ من عائدات النفط في الإقليم انتخاب باشر للمحافظين
الجنوب (عدن)	فيدرالية ذات دولتين مستقلتين (الشمال والجنوب) ، مع هيكل فيدرالي داخل كل منهما وينبغي أن يعطى الحق في تقرير المصير خلال ٥ سنوات يحتفظ المركز بالمالية والدفاع والمحكمة الفيدرالية جيشان منفصلان	قوانين محلية في كل دولة انتخاب مباشر للمجالس المحلية ، وانتخاب غير مباشر للمحافظين جميع المرشحين من الإقليم نفسه لدى كل محافظة مقاعد متساوية لتمثيلها في برلمان الدولة الجنوبية
الشمال (عمران)	دعم الفيدرالية ذات مناطق عديدة يجب أن يركز المركز على السياسات لجميع القطاعات وينبغي أن يتحكم المركز بالموارد الطبيعية وإعادة توزيعها	دعم اللامركزية الحقيقية يجب أن تملك الحكومات المحلية الصلاحيات الكاملة للتخطيط والتنفيذ ووضع الموازنة إعطاء حصة أكبر للمناطق من عوائد النشاط الاقتصادي انتخاب المحافظين بشكل مباشر ولكن يكون المرشحون من خارج المنطقة
الشمال (عمران)	دولة موحدة مع نظام برلماني ينتخب البرلمان الرئيس تتحكم الحكومة المركزية بالموارد الطبيعية والموانئ البحرية وإعادة توزيع الإيرادات لجميع المناطق	انتخاب مباشر للمحافظين وأمناء العموم والمجالس المحلية تتبع الشرطة المحلية المحافظ

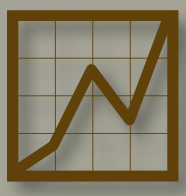
الشمال (عمران)	نظام فيدرالي مع أكثر من منطقتين الشكل البرلماني للحكومة يجب تحديد التحكم بالموارد الطبيعية بوضوح في الدستور يتحكم المركز بعمل السياسات يحتفظ المركز بالدفاع والأمن والشؤون الخارجية والمالية والتعليم والصحة	يجب أن تمتلك الحكومات المحلية الصلاحيات الكاملة لإدارة أنفسهم
الجنوب (حضرموت)	الفيدرالية مع حق تقرير المصير دولتان منفصلتان – الشمال وحضرموت يمكن تشكيل دولة حضرموت بإضافة المهرة وأجزاء من شبوة بحكم وجود سمات وهوية ثقافية مشتركة تتحكم الدولتان المنفصلتان بمواردهما الطبيعية	وينبغي توسيع نطاق المجالس المحلية إلى مستويات أدنى من المديريات يجب أن تمتلك المحافظات كامل الصلاحيات المالية والإدارية ولكن ينبغي أن لا يكون هذا لجميع أنحاء البلاد لأن تفويض الصلاحيات غير ممكن في بعض الأماكن وينبغي أن يتم انتخاب المحافظين والرؤساء عبر شعب المحافظة
الجنوب (حضرموت)	نظام فيدرالي مع مناطق متعددة يمكن أن تكون المناطق حضرموت والمهرة والوحيدي	يجب أن يكون للمجالس المحلية دور في تخصيص الإيرادات من الموارد الطبيعية عند توزيع الموارد ينبغي أن تستفيد أقرب المناطق منها أولا
الجنوب (حضرموت)	مناطق متعددة تحت يمن موحد ينبغي أن لا يستند التمثيل السياسي للسكان فحسب بل يشمل عوامل مثل الاقتصاد	يجب أن يكون الأمن مسؤولية المجالس المحلية يجب أن يكون لحضرموت ٧٥-٨٠٪ من عائدات الموارد الطبيعية

الشكل (١) : الشكل المستقبلي للحكومة في اليمن

وجهات نظر مشتركة للأحزاب السياسية

سلطات محلية قوية

ينبغي أن تكون السلطات المحلية مستقلة ماليا وإداريا. وعلى السلطة المركزية التقليل من تدخلاتها في الأمور اليومية، وأن تركز أكثر على تقديم الدعم للسلطات المحلية



خطط محلية وإقرارها محليا

ينبغي أن يكون للسلطات المحلية السيطرة الكاملة على الخطط وعلى عملية إقرارها ، وينبغي أن لا تخضع المخطط والموازنات المحلية للإقرار من قبل الجهات العليا في الحكومة .

انتخابات مباشرة

ينبغي انتخاب المجالس المحلية والمحافظين والأمناء العامين انتخابا مباشرا ، على يكون المرشحون من عامة الناس . وهناك اتفاق عام أن يتم تخصيص ٣٠٪ من مقاعد البرلمان للنساء .

تفضيل الفدرالية

هناك تباين حول الشكل الدقيق للحكومة ، ومدى اللامركزية ، غير أن أغلبية الأحزاب السياسية تعتقد بأن الفدرالية أفضل خيار يناسب اليمن لمعالجة مشكلات اليمن السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لا تعد ولا تحصى

.... ويُنظر إلى الفدرالية واللامركزية على أن كل منهما لا يستوعب الآخر

يرى العديد من الأحزاب السياسية وغيرها من الأطراف المعنية بأن الفيدرالية واللامركزية لا يجتمعان فإما أن يتم الأخذ بالفيدرالية كخيار أو اللامركزية . ويظهر هذا في كون توجههم العام سطحيا فيما يخص التفاصيل حينما تعلق الأمر باللامركزية والتركيز على البنية السياسية العامة (أنظر التوضيح في الجدول ١)

البيروقراطية المركزية على تقف على الحياد ....

تشكك البيروقراطية وفقا لتركيبتها بأي تغيير إيجابي وتظهر إشارات واهنة عن قيامها بأي أعمال تحضيرية أو التفكير مليا في الشكل المستقبلي للحكومة وآثارها المرتبطة بأدوار ومسؤوليات البيروقراطية . وكانت ردود الفعل العامة بأنه من السابق لأوانه الحديث عن الفيدرالية وأي شكل من أشكال اللامركزية الحقيقية التي تمكن السلطات المحلية بحيث لا تسمح للحكومة المركزية بالتدخل في شؤونها الإدارية أو القرارات المتصلة بالتخطيط وإعداد الموازنة .

.... ولكن قيادات المستوى المحلي تطالب بالتمكين

ترتفع أصوات القيادات على صعيد المحافظات والمديريات داعية وبالإجماع لتمكين المستوى المحلي في تناقض صارخ مع البيروقراطية المركزية . وكان ما أثار اهتماما خاصا وصفهم للمحافظة بأنها مذنبة بنفس قدر القوى مركزية وبتجاوزها المتعمد للحدود الوظيفية ما أدى إلى الارتباك تشغيلي وضعف المساءلة (الشكل ٢)

ملخص الشكل (٢) : آراء المسؤولين المحليين

هناك تضارب بين المكاتب المركزية والمحلية ، وهناك أكثر من ٧٠ تشريعا يتعارض مع قانون الإدارة المحلية.

ترتبط المكاتب التنفيذية مع الوزارات المركزية مما يؤدي إلى مساءلة ضعيفة وتنسيق غير فعال

الوازنات للقطاعات الاجتماعية غير كافية

لا يستجيب التخطيط للاحتياجات

المشاريع مركزية ولا يتم إشراك الجانب المحلي

لا يوجد دمج للنوع الاجتماعي ولا مشاركة في إعداد الموازنة ولا التخطيط

لا تعطي المكاتب التنفيذية أولوية لمشاريع المرأة

الفساد : دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة غير فاعل ، وتعاني آليات الرقابة الأخرى ن سيطرة النخبة

صعوبة مساءلة الموظفين الحكوميين من قبل وزارة الخدمة المدنية بسبب سيطرة السلطة المحلية عليهم

لا توزع المحافظة مواردها المشتركة بصورة منظمة

لا يوجد قانون لتنظيم العلاقة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني

لا توجد معايير للتخطيط في التعليم بينما تتوافر معايير للتخطيط في المجال الصحي

تداخل الأدوار في التخطيط والإدارة المالية بين الحكومة المركزية والمحافظات والمديريات.

تفتقر الأدوار والمسؤوليات للوضوح ....

كما ذكر في النقطة السابقة ، فإن هناك قدرا كبيرا من التداخل في الأدوار وغياب الوضوح في المهام ، ليس فقط بين المركز والمستويات المحلية ولكن ضمن المستويات المحلية وبين البيروقراطية والممثلين المنتخبين . فالأحكام المتضاربة في عدد كبير من القوانين (الملحق ٦ يحتوي على قائمة إرشادية) وتوجه المستويات الأعلى من الحكومة لانتهاك التزامات المستويات الأدنى متعدية الأحكام القانونية وكذلك مبدأ التبعية وينتج عن ذلك بيئة تشغيلية غير مواتية على المستويات المحلية وخاصة المديريات . وعلاوة على ذلك ، أدى الخلط في تخصيص الصلاحيات والمهام في قانون الإدارة المحلية بين المجلس المحلي والبيروقراطية مع الأول للثانية – وليس العكس كما يملي الحكم اللامركزي – إلى إعراب المجالس المحلية التي التقيناها عن عجزها عن إحداث تحسينات .

... ويؤدي إلى ضعف المساءلة

هناك عدم وضوح في المهام وغياب للشفافية في العمليات على جميع المستويات . فخلال الزيارة الميدانية إلى عدن ، توقفنا بدون تخطيط عند مستشفى عام صغير في المدينة ، ومدير المستشفى طبيب تم تعيينه عن طريق مكتب الصحة بالمديرية وهو أيضا عضو في المجلس المحلي لنفس المديرية! يقابل ضعف صلاحيات المجالس المحلية لفرض المساءلة على مستوى المحافظة أو المديرية رقابة تشريعية متدنية على المستوى

Figure 2: Perspectives Of Local Officials

Executive Offices linked to central ministries, leading to weak accountability and poor coordination

Conflict between local and central offices

82 laws are in conflict with the local Administration Law.

Budgets for social sectors are inadequate

Planning is not responsive to needs

Projects are centralised and there is no local involvement.

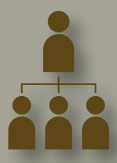
No gender mainstreaming, participation in budgeting and planning

Executive Offices do not give priority to women's projects

COCA is ineffective and other mechanisms suffer from elite capture

Local civil servants accountability throught MOCS difficult since they are under the control of the Governorate

Governorate does not distribute the governorate Joint Resources systemically



There is no law to organize the relationship between government and Civil Society Organizations

No standards for planning in education, whereas they exist in health

Overlapping of roles in finance and planning between the Centre, Governorate and District

Leads to weak accountability

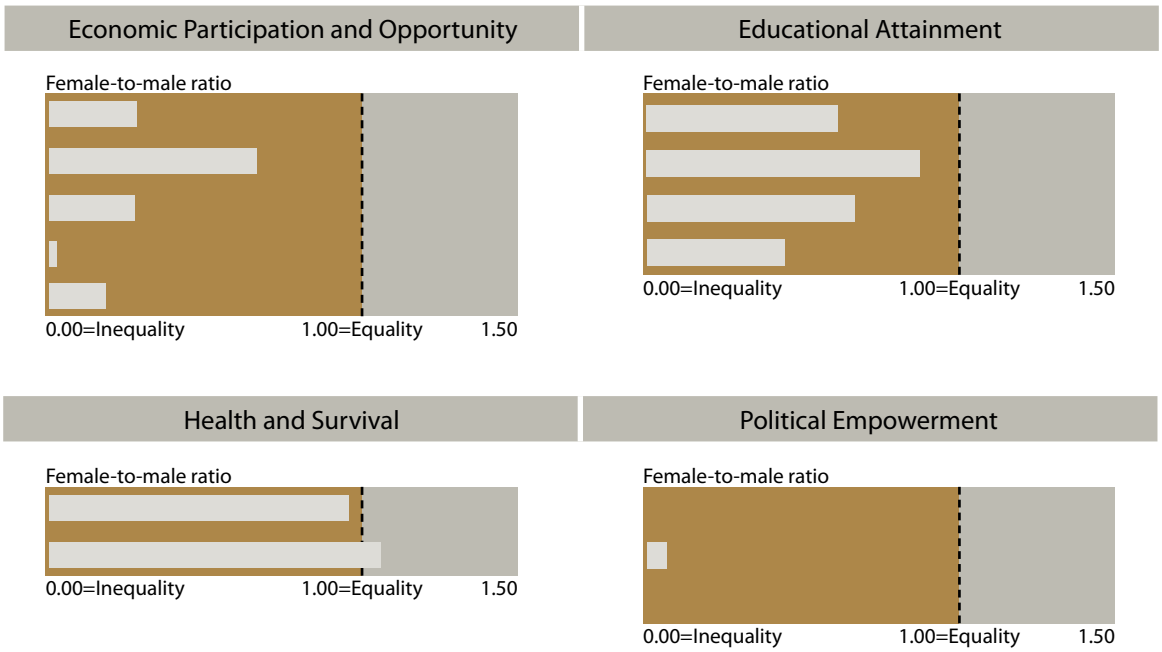
المركزي . وبغض النظر عن الرقابة والمساءلة العامة التي تذكر كنقطة ضعف مشتركة بين القطاع العام إلا أن هناك مؤسسات قوية قليلة قادرة على تطبيقها . ومع ذلك تشير النقاشات إلى اتفاق بشأن تعزيز المساءلة العامة من خلال تعزيز المشاركة المجتمعية وتيسير العمل الجماعي .

هناك اتفاق عام على تعزيز التمكين السياسي للمرأة .... تدعم جميع الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والبيروقراطيين فكرة تخصيص حصة ٣٠٪ للنساء في مقاعد البرلمان ، لكن مسألة التمثيل تحتاج إلى أن تمتد إلى الهياكل الداخلية للأحزاب أيضا. فقد تم التعبير بعض التحفظات في عمران عن مدى كون هذا عمليا في الشمال ، وعلى حصة مماثلة للنساء في وظائف الخدمة المدنية .

.... ولكن هناك مظاهر عديدة لعدم المساواة بين الجنسين لا تعتبر الإحصاءات حول اختلال التوازن بين الجنسين في اليمن جيدة جدا ، فللسنة الثانية على التوالي واليمن في الجزء السفلي من المؤشر العالمي للفجوة بين الجنسين (الشكل ٣) وليس هناك سوى أدلة قليلة على إعطاء أولوية لقضايا المرأة .

اللامركزية						
المؤشرات الفرعية للفجوة في النوع	الترتيب	الرصيد	معدل النموذج	إناث	ذكور	نسبة الإناث إلى الذكور
المشاركة والفرص الاقتصادية.	132	0.342	0.599			
مشاركة القوى العاملة	131	0.28	0.68	21	74	0.28
تساوي الأجر لأعمال متشابهة (استبيان).	66	0.66	0.64	----	----	0.66
تقدير الدخل (معادلة القوة الشرائية) (دولار أمريكي)	125	0.27	0.53	996	3685	0.27
المشرعون وكبار المسئولين والمدراء .	113	0.02	0.25	2	98	0.02
العمال المهنيون والفنيون	110	0.18	0.63	15	85	0.18
التحصيل التعليمي .	**133**	**0.684**	**0.932**			
معدل الأمية	132	0.58	0.87	47	81	0.58
الالتحاق بالتعليم الأساسي	131	0.83	0.97	70	85	0.83
الالتحاق بالتعليم الثانوي	129	0.63	0.90	31	49	0.63
الالتحاق بتعليم محو الأمية	128	0.42	0.88	6	14	0.42
الصحة والنجاة	**82**	**0.973**	**0.956**			
معدل النوع للمواليد (إناث / ذكور)	1	0.94	0.92	----	----	0.95
متوسط الأعمار	89	1.04	1.04	55	53	1.04
التمكين السياسي .	**128**	**0.023**	**0.195**			
المرأة في البرلمان	130	0.00	0.23	0	100	0.00
المرأة في مناصب وزارية	106	0.09	0.19	8	92	0.09
سنوات ورئيس الدولة امرأة (ال٥٠ الماضية)	58	0.00	0.17	0	50	0.00

المصدر : التقرير العالمي الفجوة بين الجنسين ٢٠١٢ المنتدى الاقتصادي العالمي. الترتيب هو من أصل ١٣٥ بلدا .



Source: Global Gender Gap Report 2012, World Economic Forum. The ranking is out of 135 countries.

يتجلى هذا على المستوى المحلي في ضعف أولوية وتمويل المشاريع النسائية ، وقد أعربت ممثلة المفوضية الوطنية للمرأة خلال الزيارات الميدانية عن قلقها إزاء عدم الاهتمام في التخطيط ومكاتب القطاع الاجتماعي لتحديد أولويات الاستثمار في مشاريع متعلقة بالمرأة . وتزيد صعوبة التأكد من مدى هذا النقص وأثره في تعميق نقاط ضعف المرأة ومقارنة الاختلافات الإقليمية بسبب عدم إمكانية الحصول على بيانات مفصلة حول النوع ، لكننا نعرف أنه لا توجد مخصصات خاصة بالمرأة في الموازنة و وتوجه معظم المخصصات نحو البنية التحتية بدلا من الإنسان وتنمية المرأة . وتدل مؤشرات واسعة على أن مظاهر الضعف هذه تمثل تحديا كبيرا للحد من عدم المساواة بين الجنسين وللتنمية في اليمن ككل .

يركز المجتمع المدني على المساءلة والحقوق ....

أسفرت مجموعات التركيز العديدة التي التقينا بها ومعها عدد كبير من ممثلي المجتمع المدني عن ملاحظات مثيرة للاهتمام . كان هناك تركيز واضح على ضرورة الشفافية وتعزيز المساءلة وتحسين الوصول على المعلومات بما في ذلك الاستثمارات والموازنات والنفقات ، وعلى الحاجة إلى إقامة شراكات لتحسين تقديم الخدمات (يعطي الشكل ٤ تصورا عن القضايا التي أثيرت ، وتمثل الكلمات المكبرة الواضحة قدر تكرار استخدام هذه الكلمات عن القضايا التي تدل عليها في مجموعات التركيز) . وكانت هذه الآراء شائعة في جميع منظمات المجتمع المدني التي التقيناها وكانت هناك اختلافات ضئيلة في وجهات النظر بين جميع المناطق . تمثل الفارق المهم الوحيد في التمايز بين الجنسين بشأن القضايا الرئيسية : فركزت ممثلات المرأة على الحقوق وضرورة تعزيز حق المواطن في المعلومات وبالتالي على المساءلة العامة والشفافية ، في حين نزع نظرائهن من الرجال إلى التركيز على مجموعة متنوعة من المطالب ، مثل ضمانات الدولة لتوفير فرص العمل ، والقروض لبدأ أعمال تجارية صغيرة .

وفي الشكل أدناه أمثلة للأفكار والمطالب التي طرحت أثناء العمل الميداني ، ومن ذلك : الصحة ، المعاناة الاقتصادية ، الوحدة الفدرالية ، الصراعات ، مشاركة المرأة ، الخدمات ، الحوار ، الشباب ، العدالة ، الرقابة، وغيرها من الأمور التي تهم المواطن .

لكنهم يفتقرون للمساحة الكافية

بالرغم من وجود بعض المنتديات مثل مجالس الأمهات والآباء ولجان مستخدمي المياه على المستوى المحلي إلا أن برامج مشاركة المجتمع قليلة ومتباعدة . ودعت منظمات المجتمع المدني لإيجاد مساحة أكبر خاصة فيما يتعلق بالتخطيط والرقابة على الصعيد المحلي . ولفتت المنظمات الشبابية وأعضاء ساحات التغيير الانتباه إلى عدم وجود منتدى لمشاركة الشباب (ويحتاج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يؤدي بشكل أفضل في التوقف والتفكير في مبادرة مرصد الشباب واستكشاف السبل التي يمكن أن توسع نطاق عملها) ، بينما دعت المنظمات التي تقودها المرأة والمنظمات ذات الصلة للمشاركة في التخطيط والرصد . وأقرت جميع منظمات المجتمع المدني بنفوذ وسلطة المؤسسات غير الرسمية ، بما في ذلك حقيقة أن الزعماء القبليين يؤدون دورا مفيدا فيما يتعلق بتسوية المنازعات برغم سلوكهم الباحث عن المنفعة المالية ، ولكنهم كانوا حذرين مثل البيروقراطيين في المستوى المحلي من إقامة روابط رسمية بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية ولم يكن واضحا إن كان هذا بسبب حداثة الفكرة نفسها أو ما إذا كانوا يخشون أن يزاحموا إلى خارج مجال النفوذ المحلي الذي يسعون جاهدين للسيطرة عليه . أيا كان ، من الواضح أن هناك حاجة إلى وضع ترتيبات مؤسسية للعمل الجماعي والتواصل بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية على جميع مستويات العمليات الحكومية .

الدعوة لأن يكون لبعض المناطق وضع خاص قائم على المقومات الاقتصادية ....

تم توثيق الدعوة إلى إعطاء وضع خاص لعدن . وتكررت هذه الدعوات خلال زياراتنا الميدانية ليس فقط لعدن ولكن لحضرموت أيضا. وفي حين تراوحت أسباب هذا الطلب من الاقتصادية (الميناء البحري ، والمنطقة المنتجة للنفط) إلى السياسية (الحكم الذاتي هو خيار الجمهور المنعكس في سنوات

من النضال) والتاريخية (تركة الحكم المستقل) . وعند سؤال الأحزاب السياسية والتكنوقراط والمسئولين المنتخبين لم نحصل على جواب واضح حول كيفية تحويل هذا الوضع الخاص إلى تحسين الخدمات الأساسية للشعب والخطط الاقتصادية التي وضعوها . ودون قصد تقليل سلامة هذه الدعوات لمنح وضع خاص يجب أن يتم وزن هذه الحجج بشكل جاد في ضوء عدة اعتبارات : تعرضت إمكانيات عدن الاقتصادية للإضعاف إلى حد ما من قبل ميناء جيبوتي وميناء صلالة في سلطنة عمان ، وإنتاج النفط في انخفاض ، والاستثمارات اللازمة لبناء وتحسين و / أو الحفاظ على الموانئ البحرية ستتجاوز قدرات المدينتين . ومع ذلك ، فمن الواضح أن المركزية المفرطة للسلطات في صنعاء أدت إلى تقييد الفرص الاقتصادية والسياسية وهناك ميزة كبيرة في حالة زيادة اللامركزية بغض النظر عما إذا تم إعطاء وضع خاص لأي منطقة (أو مناطق) أم لا .

ولكن النظرة إلى الخصخصة سلبية إلى حد ما...
ويرجع ذلك أساسا للحكم الاشتراكي ، فقد كشفت نقاشات مع عدد من الأطراف المعنية في الجنوب الميل إلى النظرة السلبية للخصخصة . وحتى من التقينا من ممثلي الشباب دعوا لإيجاد فرص العمل في القطاع العام ، وكان ذلك مفاجئا لأن الاعتقاد كان أنهم سيكونون أكثر حرصا على الأعمال الحرة والفرص الاقتصادية التي يقودها القطاع الخاص . سبب هذا النفور – كأفضل تسمية – من الخصخصة والنمو المرتبط بالقطاع الخاص يرتبط مع فكرة إعطاء الوضع الخاص على أساس الإمكانيات الاقتصادية ، لأنه سيكون من الصعب على إطار تحركه الاشتراكية أن يؤدي إلى نمو في بيئة الاقتصاد العالمي الحالي . ويعتبر نهج الصين وخبرتها ونجاحها في هذا النموذج الاشتراكي للرأسمالية فريدا من نوعه وخاصا بالصين نفسها ويصعب تصور تكراره بنجاح في اليمن لمجموعة من الأسباب .

كانت وجهة النظر السلبية مندمجة في سياق مختلف في الشمال وتحديدا في محافظة عمران التي زرناها ، فقد أجمع جميع الأطراف المعنية على لوم مصنع الإسمنت المحلي والأضرار البيئية التي سببها ، وكذلك النقص العام للمسؤولية الاجتماعية لدى الشركات . وكان هذا المنظور البيئي مثيرا للاهتمام وأشار إلى زيادة الوعي في المجتمعات حول العلاقات الطردية بين الصحة العامة والاستثمارات الخاصة ، وأشار أيضا إلى الحاجة لمؤسسات أقوى وأكثر تنظيما على الصعيد المحلي وليس المستوى المركزي .

وكانت وجهات نظر القطاع الخاص كبيرة ومحايدة بالنسبة للمناطق وعكست رغبة مشتركة في التحرر من سيطرة المركز والحد من الفساد وزيادة الشفافية آملين بالخفاء حصول تفكيك تدريجي لشبكة المحسوبية السياسية والاقتصادية التي ترعاها شبكات غير رسمية . وأشارت الغرفة التجارية والصناعية في عمران إلى عدد من المجالات التي تدعو للقلق ، وكانت الغرفة دعت إلى تبسيط نظام التفتيش وذلك للحد من عبء الإبلاغ ومدفوعات الإيجارات – على الأعمال التجارية وإيلاء اهتمام خاص للشركات الصغيرة والمتوسطة وعلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص .

الحل في إدارة الموارد .....
تردد صدى الرغبات المطالبة بالتحكم بالموارد الطبيعية والمالية في جميع مستويات تعاملنا مع الأطراف المعنية . وفي حين أن الجدال حول التحكم بالموارد المالية من السهل بمكان ، فإن مسألة إدارتها أصعب : فملكية الأصول والموارد يرافقها مسؤوليات إدارية ومالية في أي شكل من أشكال الحكومة ، وتبدو الحجة التي قدمها بعض السياسيين والمجتمعات في الجنوب حول السيطرة الكاملة وملكية الموارد الطبيعية أقل إقناعا من الدعوة إلى حصة أكبر في الإيرادات المتأتية منها . ويعتبر هذا أحد الاعتبارات الرئيسية للتعامل مع أي من خيارات الهيكل المستقبلي للحكومة . واتجهت وجهات النظر المشتركة من قبل المسئولين على الصعيد المحلي لماثلة تلك التي قدمها الممثلون المنتخبون ، حيث أنها أشارت إلى النقص الكبير في التمويل وأضافت أن الأمر لا يقتصر على أن المركز لا يقدم أموالا كافية من أجل التنمية ، بل إن المحافظات تميل إلى صرف الأموال في الزيادات والافتتاحات وبطريقة لا تتميز بالشفافية دائما . ويمكن أن تؤدي العوامل الاقتصادية والسياسية التي تؤثر على إدارة الموارد على المستويات المحلية يمكن أن تشوه عمليات التخطيط والتنفيذ وتحتاج إلى أن تكون متوازنة في تصميمنا للامركزية المالية .

... ولكن الموارد شحيحة ولا تتناسب مع المسؤوليات

يجب أن تلتزم المالية بالوظائف من أجل تحسين الخدمات ، وببساطة فإن هذا ليس حال اليمن (الشكل ٥). وأقد أشار مسئولو المستوى المحلي مرارا وتكرارا إلى عدم التوافق بين الوظائف والموارد المالية مشيرين إلى أن المبالغ المخصصة للصحة والتعليم بالكاد تغطي نصف المبالغ المطلوبة ، مما يضطرهم لأخذ رسوم من المستخدمين والتي لا تضاف في الموازنات أو الحسابات الختامية .

العلاقات بين الحكومات ضعيفة ....

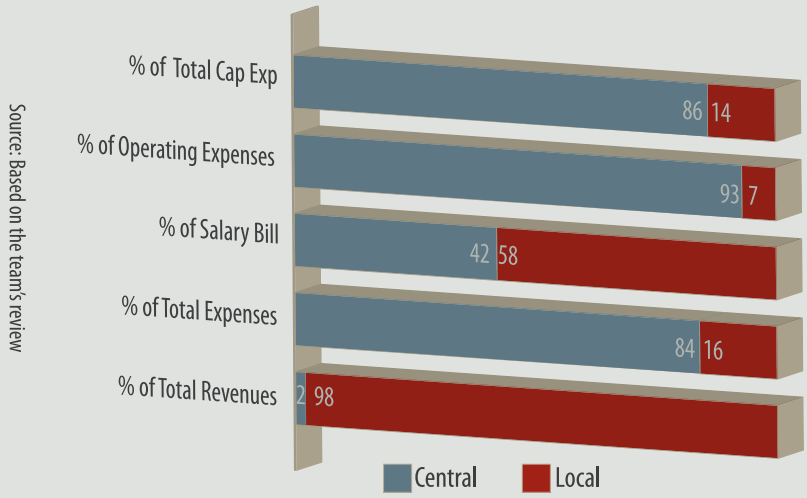
تعتبر العلاقات الحكومية في أي تركيبة حكم محورا مهما لسلاسة عملها . وقد تبين من المعلومات والآراء التي تم جمعها أنها ضعيفة إلى حد عدم الوجود . هناك عدد قليل من المحافل المؤسسية للحوار والتنسيق المنتظم بين المركز والمستوى المحلي ، وتلك الموجودة تميل إلى أن تكون مدفوعة من الأعلى وليست موجهة لحل المشكلات أو منصات مشاركة المعلومات . ولا يفيد وجود العديد من الوكالات المركزية - مثل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومصلحة الضرائب - في شكل فروع أو تمثيل في ديوان على مستويات المحافظة سوى بالقليل في التخفيف من تحديات التنسيق التشغيلي الفعال ، وفي واقع الأمر يتفاقم الارتباك الذي أنشأتها مصفوفة إدارة موظفي الخدمة المدنية .

.... كما هو التنسيق بين الجهات المانحة

تشير حواراتنا التي أجريناها مع شركاء التنمية بما في ذلك داخل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى ثلاث قضايا . الأولى : يبدو أن معظم شركاء التطوير يقفون على الحياد ينتظرون انكشاف الأحداث قبل اتخاذ أي موقف . والثانية : يعمل القليل منهم مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بنشاط على الإسهام في تطور الخطاب المتعلق بمستقبل اليمن ، وأبدى القليل منهم الاستعداد للكشف عن أوراقهم وليس هذا مستغربا نظرا لأن التنسيق بين الجهات المانحة وتنسيق المعونة لم يتم منذ فترة طويلة في جميع أجندات البلدان النامية ، وعلى الرغم من ذلك فإن جهود برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإقناع الفريق العامل على الحكم الرشيد هي خطوة في الاتجاه الصحيح ، والثالثة : في حين أنهم جميعا يدركون أهمية وتأثير الاقتصاد السياسي والمؤسسات غير الرسمية على قضايا التنمية والمساءلة و النمو الاقتصادي ، فإن مداخلاتهم (البرامج والمشاريع) تميل إلى كونها سليمة وذات نهج سليم ، ويؤخرها التحليل الفني وتنحرف بشكل كبير عن مبدأ - لا ضرر ولا ضرار - وعلى الإدارة عن بعد بدلا من الانخراط العملي على أرض الواقع ، بغض النظر عن التقييمات الداخلية الخاصة بها - مثل برنامج التقييم القُطري لوزارة التنمية الدولية الذي يشير إلى ضرورة مثل هذه التقييمات . وبالنظر إلى أن شركاء التنمية ولا سيما الوكالات الثنائية هي العناصر الفاعلة الهامة (الشكل ٦) في الاقتصاد السياسي في اليمن نظرا لاعتبارات جيواستراتيجية فإنه لا يمكن التأكيد بما يكفي على أهمية التنسيق الفعال بين الجهات المانحة في هذه المرحلة في تاريخ اليمن .

تقييم البرنامج القطري لليمن، وزارة التنمية الدولية، ٢٠١٠

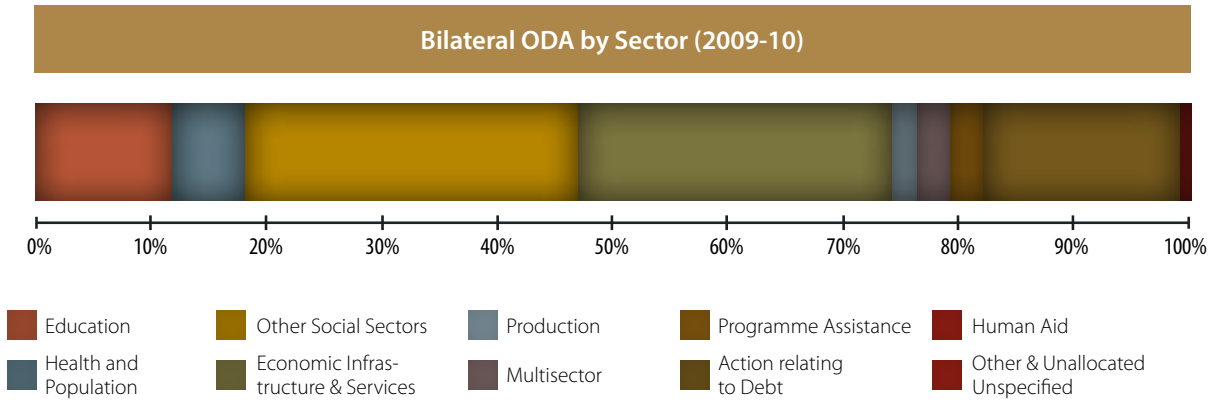
Figure 5: Comparison of Central-Local Expenditures & Revenues (%) Fy 2010



الشكل ٦ : المساعدة الإنمائية الرسمية لليمن (٢٠٠٨-٢٠١٠)

Yemen			
Receipts	**2008**	**2009**	**2010**
Net ODA (USD million)	430	558	666
Bilateral share (gross ODA)	44%	56%	47%
Net ODA / GNI	1.7%	2.2%	---
Net Private flows (USD million)	**669**	**436**	**-989**
For reference	**2008**	**2009**	**2010**
Population (million)	22.6	23.3	24.1
GNI per capita (Atlas USD)	970	1070	---

Top Ten Donors of Gross ODA (2009-10 average)	(USD m)
1 IDA	146
2 United Arab Emirates	99
3 Germany	83
4 AFESD	76
5 United Kingdom	50
6 United States	36
7 Japan	34
8 EU Institutions	32
9 Netherlands	29
10 IMF (Concessional Trust Funds)	27



Sources: OECD, World Bank.

النتائج الرئيسة للمسح السريع

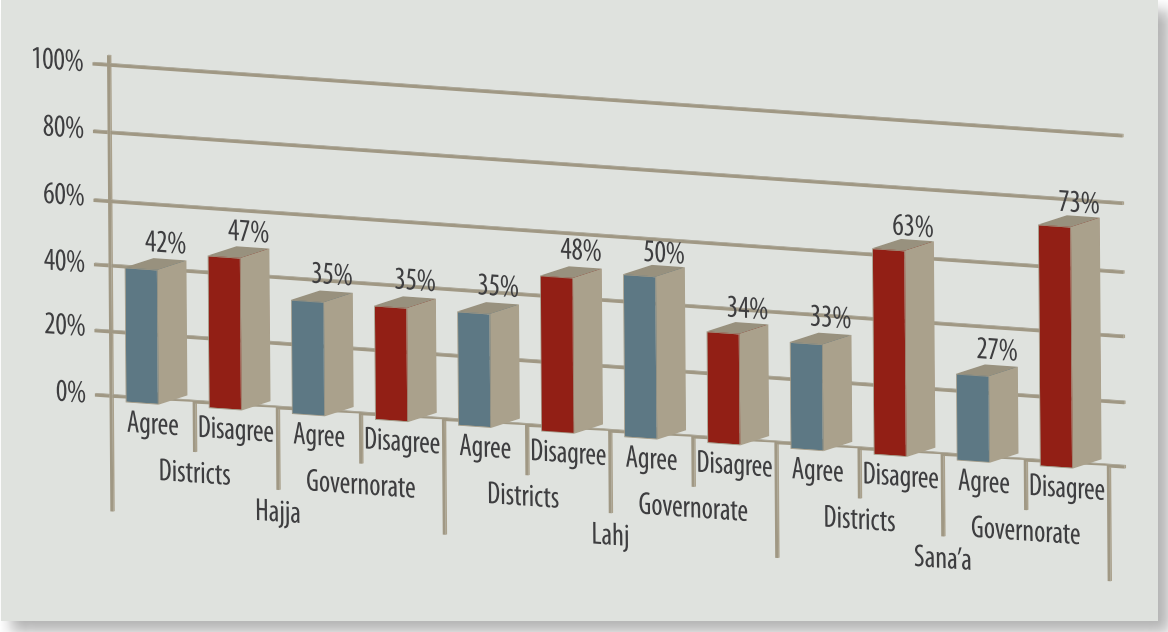
تم إجراء مسح تقييمي سريع في أكتوبر ، وتتلخص نتائجها الرئيسة في النقاط الآتية :

وافق ١٢٪ فقط من أفراد العينة على أن " رصد النتائج يجري بصورة منتظمة وتستخدم في مبادرات التعلم والتنمية " .

وافق ١٨٪ فقط من أفراد العينة على أن " الموارد المالية والأصول الرأسمالية كافية " ، في حين أن الأغلبية (٧٧٪) لم يوافقوا .

وافق تسعة وثلاثون (٣٩٪) أن "هناك صلة وثيقة بين النفقات والمخرجات " ، في حين خالفهم ٣٨٪ . ومع ذلك ، فإن هناك تباينا في الردود من مختلف المناطق (انظر أدناه) .

وافق أربعة وخمسون في المائة (٥٤٪) ممن شملهم المسح أن "المساءلة قوية وآليات التدقيق تعمل بشكل صحيح؛ بينما اختلف



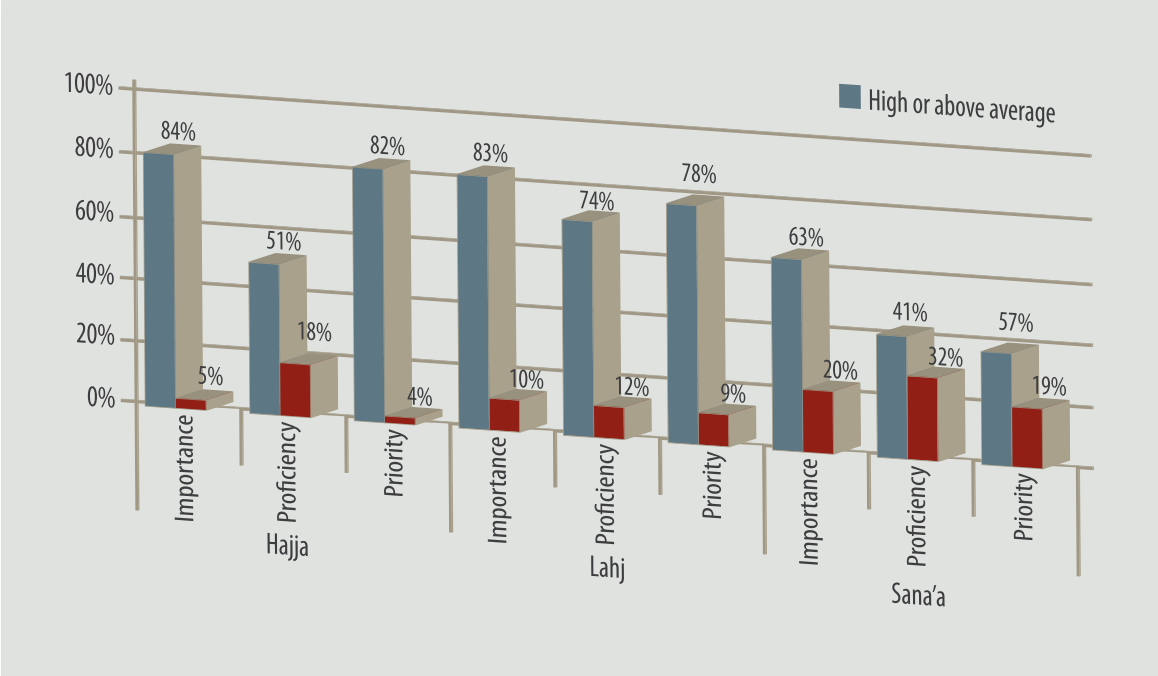
معهم ٣٦٪ .

نسبة المشاركين الذين وافقوا على أن "اتخاذ القرار ليس مركزيا " هي ٣٧٪ بينما ٦٠٪ لا يوافقون .

وافق خمسة وثلاثون في المائة (٣٥٪) ممن شملهم الاستطلاع أن " نظام الحوافز والتشجيع عادل ومنصف " في حين اختلف معهم ٥٨٪ .

من حيث تطوير عمليات ونظم تجارية جديدة يرى ٥٩٪ أنه مهم لعملهم و٢٢٪ يعتبرونه أقل أهمية . من حيث مستويات الكفاءة الحالية في هذا الموضوع قال ٣١٪ أنها مرتفعة ، أو فوق المتوسط ، ويرى ١٩٪ أنها متوسطة و ٣٠٪ أنها منخفضة أو أقل من المتوسط . وبالنسبة للأولوية والتدريب قال ٣٢٪ أنها أولوية مرتفعة أو فوق المتوسط ، في حين قال ٢١٪ أنها منخفضة أو أقل من المتوسط .

اعتبر ٥٤٪ الإدارة المالية العامة مهمة في العمل و ٢٤٪ يعتبرونها أقل أهمية ، أما من حيث مستوى الكفاءة الحالية في هذا الموضوع فقد قال ٢٨٪ أنها مرتفعة ، أو فوق المتوسط واعتبرها ١٦٪ متوسطة و ٣٨٪ منخفضة أو أقل من المتوسط .وبالنسبة للأولوية والتدريب قال ٥٢٪ أنها أولوية مرتفعة أو فوق المتوسط ، في حين قال ٢٦٪ أنها منخفضة أو أقل من المتوسط . أما من حيث العمل مع المواطنين ومنظمات المجتمع المدني فقد اعتبرها ٧١٪ مهمة للعمل في حين اعتبرها ١٠٪ أنها أقل أهمية . أما من حيث مستوى الكفاءة الحالية في هذا الموضوع فقد قال ٤٦٪ أنها مرتفعة، أو فوق المتوسط واعتبرها ١٨٪ متوسطة و ١٧٪ منخفضة أو أقل من المتوسط. وبالنسبة للأولوية والتدريب قال ٥٦٪ أنها أولوية مرتفعة أو فوق المتوسط ،في حين قال ١٢٪ أنها منخفضة أو أقل من المتوسط . وظهر هنا أيضا بعض الاختلاف الإقليمي (انظر أدناه) .



القضايا الرئيسية

تتلخص القضايا الرئيسية في الآتي :

التنوع في وجهة نظر 'الجنوب' .

قمنا بوضع مركزية الفجوة بين الشمال والجنوب كاعتبار لكل خيار نضعه ، وندرك تماما أيضا تنوع وجهات النظر السياسية والاقتصادية في الجنوب . وقد أشرنا سابقا في هذا التقرير أن كلا من عدن وحضرموت تريد وضعا خاصا ، وحتى مع هاتين المنطقتين فإن هناك اختلافا في الرأي حول مدى ومحتوى وهيكل الحكم الذاتي . ويثير هذا تحديا للفريق فعلينا أن نوازن بين المصالح المتنافسة ثقافية وسياسية واقتصادية والتأثيرات عند محاولة إتباع نهج متوازن لحل القضايا بين الشمال والجنوب من خلال هيكل مؤسسي الذي يحل المشكلات ويوفر الفرص للمواطنين .

إيجاد التوازن للبندول :

هناك حاجة إلى إيجاد توازن بين ما نحب أن نطلق على 'رؤية البندول' (أو ما يسمى بتوازن السلطة) فيما يتعلق بالهياكل الإدارية ، وتوازن السلطات بين المركز ومستويات اللامركزية وبين الممثلين المنتخبين وموظفي الخدمة المدنية والمجتمع المدني ، وداخل السياق الذي يعتمد عليه نجاح العمل في أي هيكل حكومي أمر بديهي . وندرك تماما خطر فشل اللامركزية في الحد من هشاشة الدولة والحركات الانفصالية في بعض البلدان وفي بعض الحالات احتمال كونها تعمق الانفصال وتسهله (الشكل ٧) . ومن المهم التأكد أن الخيارات التي نقترحها تحد من هذه المخاطر عبر ضمان أن المحتوى يطابق السياقات السياسية والاقتصادية والنضج والتطور المؤسسي الرسمي وغير الرسمي ، وعدم الاستسلام لإغراء السماح البندول أن يتأرجح في الاتجاه الآخر دون معايرته للحصول على التوازن . نسعى إلى القيام بذلك عن طريق الحفاظ على نهج - التركيز على المواطن- سائلين أنفسنا باستمرار عن كيفية وما إذا كان يرجح أن يترجم الهيكل والعمليات والآليات التي نقترحها إلى خدمات أفضل وأمن وفرص للجمهور.

القضايا الرئيسية	
دول لا مركزية حركة انفصالية قوية	دول لا مركزية حركة انفصالية ضعيفة
ماليزيا	الهند
اندونيسيا	إسبانيا
باكستان	جنوب أفريقيا
أثيوبيا	سويسرا
اندونيسيا	
نيجيريا	
تشيكوسلوفاكيا	
يوغسلافيا	
بلجيكا	

مقاومة مشكلة (لعنة) الموارد :

بالنظر إلى أن الخطاب السياسي مترسخ بعمق في اقتصاد وسياسة الدعم القائمة على الصناعة الإستخراجية فإننا نبحث في الخيارات المختلفة لتوفير آلية مؤسسية تقلل من مشكلة (لعنة) الموارد . فاليمن ليست أول دولة وبالتأكيد لن تكون آخر دولة تعاني من هذه المأساة التي تنزل بعموم الناس وهناك أمثلة لبلدان أخرى تخلصت من هذه المعضلة ، بنجاح ويمكننا أن نتعلم من ذلك . وبالإضافة إلى ذلك ، فإننا ندرك أنه قد تكون هناك حاجة للابتكار لمنع هذه المأساة التي تحل بعامة الناس من التحول إلى مأساة طويلة الأجل . ويتمثل الهدف الأسمى

لأي هيكل حكومي في تمكين عامة الناس سياسيا واقتصاديا واجتماعيا مع التصدي للعنة الموارد هذه ، ونحن سننظر في سبل التمكين المباشر وتأمين ما نود أن نطلق عليه اسم – عائدات المواطن من الموارد الطبيعية ، بدلا من وضع إيماننا في نموذج دولة خيرة تضمن التوزيع العادل فقط .

البحث عن خيارات تفي بالغرض

يتطلب التنوع السياسي والاقتصادي والثقافي وتعدد القدرات الموجود في اليمن أن تكون نماذج هياكل الحكومة واللامركزية المقترحة تفي بالغرض أو قريبة من ذلك ، مع استنادها على أرضية مشتركة كبيرة من القواعد والمؤسسات والمعايير والتفاهم . ويسهل قول هذا لكن تنفيذه من الصعوبة بمكان وخاصة في مواجهة بعض التطلعات المقنعة وشبه المقنعة الطامحة في الانفصال . وسيثري التحليل الاقتصادي السياسي الذي ننفذه المراجعة الأساسية للتفاعل المؤسسي الرسمي وغير الرسمي مقترحاتنا حول إذا ما كان هيكل التوافقية سيكون أفضل لليمن أم هيكل الحكم الاتحادي . يمكن تحقيق هذا من خلال تعريف واضح للقوى السياسية والقانونية والإدارية والمالية والضريبية عبر سلسلة القيمة الحكومية ومن خلال توفير المرونة في عملية صنع القرار وبتجنب استخدام المزج المؤسسي كوسيلة للوصول إلى مصلحة سياسية أو إدارية . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن استخدام معايير متعددة لتخصيص الموارد المالية والتي تعالج الاختلالات الإقليمية في ثروة الموارد الطبيعية والقدرة المالية والإدارية ، وتكلفة تقديم الخدمات والتفاوت الإقليمي في الكثافة السكانية والظروف الاجتماعية الاقتصادية والتي تكافئ الجهد المالي والابتكار ويمكن أن تكون وسيلة فعالة للتوصل إلى نموذج قريب من المطلوب .

إيجاد الحيز المالي في الأماكن التي قد ينعدم فيها

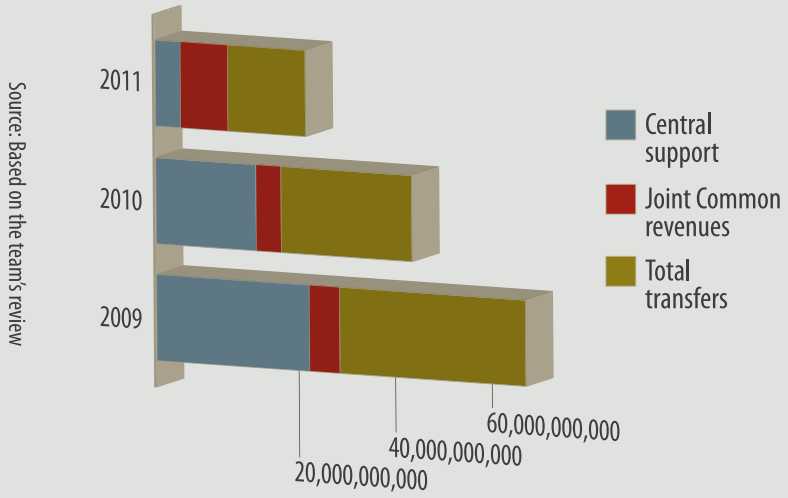
يدعم الحكم المالي الذاتي اللامركزية الناجحة . ولكن حكما ذاتيا في بيئة من الجفاف المالي لا يكاد يكون ذا قيمة تذكر . وعلاوة على ذلك ، مع تشكيل عائدات المصادر الذاتية نسبة ضئيلة من إجمالي الإيرادات كانت نسبة المتوسط الفعلي بين عامين ٢٠٠٨ و ٢٠١٠ هي ٤ ٪، وتعتمد المحافظات والمديريات بشكل كامل تقريبا على التحويلات المركزية التي تتناقص بشكل حاد (الشكل ٨) مع وجود اختلافات كبيرة في التحويلات حسب الموازنة والتحويلات الفعلية (الشكل ٩) . يعتبر المستوى المتوسط من المحافظات جزءا من المشكلة ، فالمعايير التي يتم عبرها التخصيص في المحافظات غير واضحة . وباعتبار أن التحويلات المالية من المركز بدورها تعتمد على الاقتصاد النفطي الذي هو في تراجع ، فإن احتمالات اتساع فجوات الموارد حقيقية جدا .

- دولة فيها اختلافات داخلية عميقة تتعلق بالجوانب الإثنية والدينية واللغوية ، ولا يشكل أي من هذه التباينات أغلبية ، ولا تستطيع البقاء ثابتة ومستقرة بسبب المشاورات ضمن النخب في فئاتها الاجتماعية الرئيسة . للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع يمكن الاطلاع على المرجع: O'Leary, Brendan (2005). "Debating consociational politics: Normative and explanatory arguments". In Noel, Sid JR. From Power Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies. Montreal: McGill-Queen's Press

- عبارة عن نظام سياسي تسيطر فيه بعض الفئات تجمعها المصلحة على النواحي الاقتصادية والسياسية وتكون أكثر من غيرها من الفئات في المجتمع . للمزيد من المعلومات أنظر مثلا Wiarda, Howard J. (1997) Corporatism and comparative politics. Armonk, NY: M.E. Sharpe

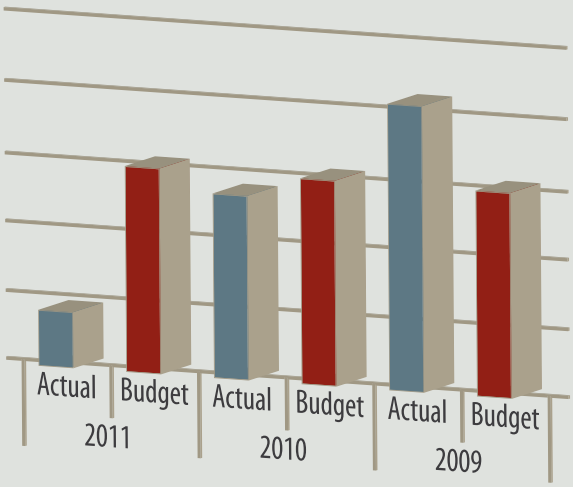
- بناء على مراجعة الفريق للإدارة المالية

Figure 8: Central Transfers to Local Authorities FY 2009-2011 (YR)



Source: Based on the team's review

Figure 9: Variation between Budgeted and Actual Central Support to Local Authorities FY2009-2011 (YR)



Source: Based on the team's review

ومع ذلك ، وبالإضافة إلى هذه القضايا من التقييد الشديد في الحيز المالي على السلطات المحلية ، فإن هناك مسألة مكان تدفق موازنات السلطات المحلية بالنسبة للقطاعات (الجدول ٢) . وصحيح هذه المخصصات قد لا تعكس الخيارات والتفضيلات نظرا لتحكم المركز ، لكنها تعطي لمحة عما يجري في الموازنة المحلية .

تتلقى القطاعات الاجتماعية في الظاهر أعلى المبالغ المالية – ما يقرب من ٨٢٪ من إجمالي المخصصات – ولكن نظرة

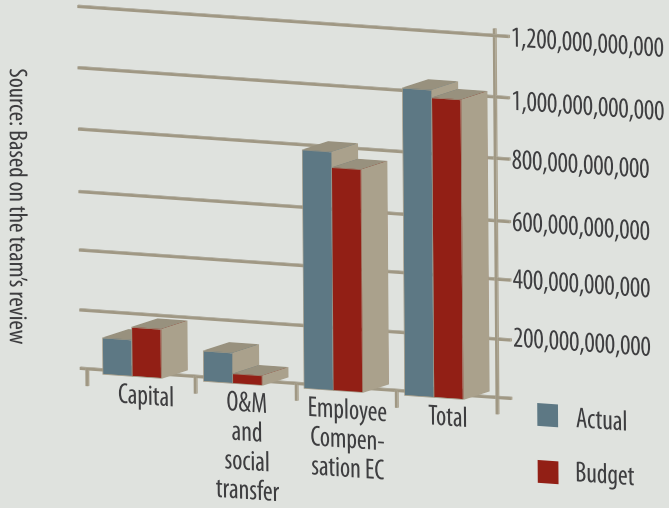
الجدول ٢: المخصصات القطاعية بحسب السلطات المحلية للسنة المالية ٢٠١١

المكتب	٪ من إجمالي الموازنة	المكتب	٪ من إجمالي الموازنة
التعليم	69	الشباب	0.33
التدريب المهني	1	الثقافة	0.3
الصحة	11	السياحة	0.12
الأشغال العامة	7	المعلومات	0.12
المياه والبيئة (مكتب)	0.1	الزراعة والري	1.69
الدواوين	0.98	مصائد الأسماك	0.28
مكتب العمالة الأجنبية	0.04	النفط	0.07
الشؤون القانونية	0.07	الكهرباء (مكتب)	0.001
التخطيط	0.17	مكتب الاتصالات	0.01
الخدمة المدنية	0.41	النقل	0.07
التمويل	1.55	التجارة	0.36
مكتب وزارة الإدارة المحلية	4.45	التجارة الأوقاف (إدارة الإرشاد)	0.26
العمل والاجتماعي	0.47		

المصدر: بناء على مراجعة الفريق

متفحصة لهذه النفقات تكشف أن النسبة العظمى من هذه المخصصات عبارة عن نفقات ، فالرواتب تستهلك نصيب الأسد وعمليا لا يبقى شيء للعمليات والصيانة والاستثمارات الرأسمالية (الشكل ١٠) . ومن المناسب أيضا أن نلاحظ الفروق في المبالغ المدرجة في الموازنة والمبالغ الفعلية والتي تعكس ضعف دقة الموازنة وتؤكد الضعف الشديد لقدرة الإدارة المالية العامة كما هو مبين في تقييم البيفا (تقييم الإنفاق الحكومي والمساءلة المالية) الذي أجراه البنك الدولي في عام ٢٠٠٨ .

Figure 10: Expenditures by Local Authorities (YR) FY2008-2010



معالجة القضايا الخلافية حول التقسيم الإداري

في تقديرنا يعتبر عدد المحافظات والمديريات كبير جدا بناء على اعتبارات غير الاقتصادية أو الإدارية، ويؤدي إلى نشر الموارد بشكل ضعيف جدا (الجدول ٣) . ستشمل ورقتنا مقترحات مرتبطة بكل خيار استنادا على معايير متعددة بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر : الجغرافيا والإمكانات الاقتصادية، والإمكانات المالية، والانتماء والتقارب الثقافي والاجتماعي.كانت

القطاعية				
المكتب	المحافظة	العاصمة	عدد المديريات	التعداد السكاني
1	العاصمة – صنعاء	مدينة صنعاء	10	1,747,834
2	عدن	مدينة عدن	8	589,419
3	تعز	تعز	23	2,393,425
4	محافظة صنعاء	الروضة	16	919,215
5	إب	إب	20	2,131,861
6	الحديدة	الحديدة	26	2,157,552
7	حضرموت	المكلا	30	1,028,556
8	حجة	حجة	31	1,479,568
9	ذمار	ذمار	12	1,330,108
10	لحج	الحوطة	15	722,694
11	البيضاء	البيضاء	20	577,369
12	أبين	زنجبار	11	433,819
13	شبوة	عتق	17	470,440
14	صعدة	صعدة	15	695,033
15	المحويت	المحويت	9	494,557
16	مأرب	مأرب	14	238,522
17	الجوف	الحزم	12	443,797
18	المهرة	الجيدة	9	88,594
19	عمران	عمران	20	877,786
20	الضالع	الضالع	9	470,564
21	ريمة	الجبين	6	394,448
	المحافظة		333	19,685,161

هناك عدة محاولات في الماضي لتغيير التقسيم الإداري ولكن لم تسفر أي منها عن نتائج (المربع١) .

المربع ١: الجهود المبذولة لمراجعة التقسيم الإداري في اليمن

تمت ثلاث محاولات رئيسية لمراجعة التقسيم الإداري منذ عام ١٩٩٠:

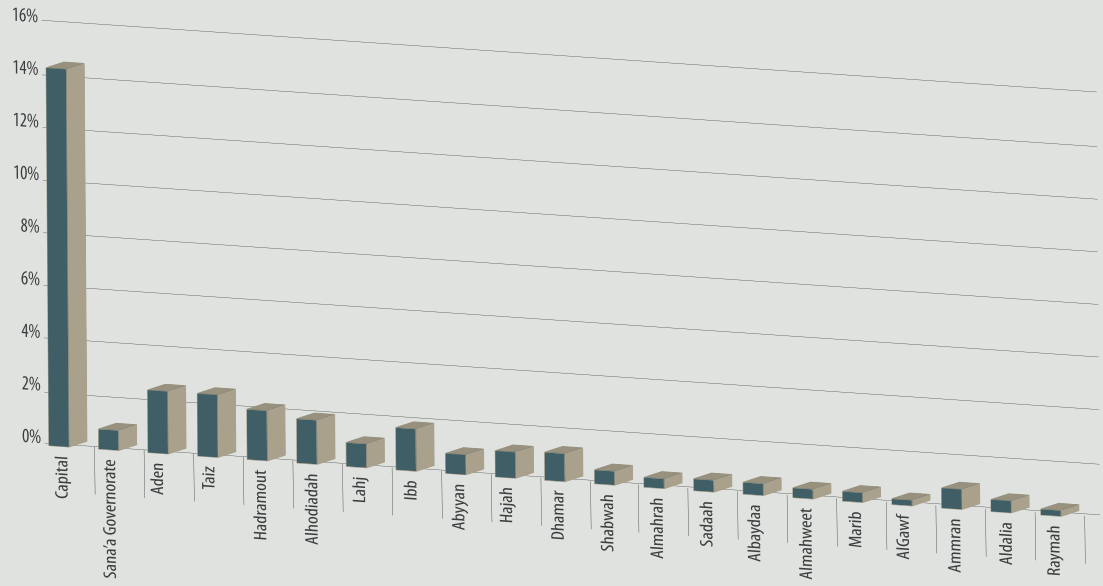
- **كانت أول محاولة للتقسيم الإداري ممثلة في لجنة برئاسة الشيخ / عبد الله بن حسين الأحمر**، وتم تشكيلها بعد قيام الجمهورية اليمنية مباشرة . إلا أن اللجنة لم تتمكن من فعل أي شيء يذكر ربما بسبب الفترة الانتقالية والتوترات السياسية.

- **تم تشكيل اللجنة الثانية في عام ١٩٩٤، وترأسها القاضي عبد الكريم العرشي** . وأوصت اللجنة بتقسيم إداري شمل ٢٢ محافظة ، ولكن المشروع في ذلك الوقت لم يقبل ولم يضع التقرير للمناقشة ولا حتى في إطار المؤسسات العامة .

- كانت المحاولة الثالثة في عام ٢٠٠١ حين تم تشكيل لجنة برئاسة الأستاذ صادق أمين أبو راس - وزير الإدارة المحلية، وضمت هذه اللجنة في عضويتها ممثلين عن الجهات المعنية في البلاد وتمكنت المحاولات الأولى من تقديم مشروع للتقسيم الإداري. حددت اللجنة المعايير ونفذت عمليات المسح وحاولت التوفيق بين الدوائر السياسية مع الترتيب الإداري . ومع ذلك لم تتمكن اللجنة من إكمال عملها نظرا لأن مجلس النواب أوقف عملياتها .

وضعنا في اعتبارنا في هذا الشأن وجهات النظر التي عبرت عنها الأحزاب السياسية وقادة المجتمع ومنظمات المجتمع المدني وقمنا بتنفيذ بعض الأعمال لتقييم مساهمة السلطات المحلية في التحصيل العام للضرائب (الشكل ١١) ، وكذلك تقييم الاتجاهات في الإيرادات العامة جمع كوسيلة لتحديد الإمكانات الاقتصادية للمناطق . وبحكم أن للتقسيم الإداري آثارا على التمثيل السياسي قمنا بمراجعة مقترحاتنا من هذا المنظور . وعلاوة على ذلك ، وبالنظر إلى التوجه الحضري والحاجة لعلاج مختلف المناطق الحضرية بشكل مختلف من حيث وظائفها ومواردها وإدارتها قمنا بمراجعة سيناريوهات لإيجاد تمييز قانوني بين المناطق الحضرية والريفية .

Figure 11: Contribution of Local Authorities to Tax Collection FY2009-2010



Source: Based on the team's review

إنشاء مؤسسات لتحقيق الغرض من إنشائها

يعاني التعيين الوظيفي الحالي من القصور ويعد مصدرا للكثير من الصعوبات التي تواجهها السلطات المحلية ، فهو يتسم بتداخل المهام وعدم الوضوح أو مجرد عدم الملائمة . فتؤدي المحافظة على سبيل المثال الوظائف البلدية بدلا من البلديات ، بينما تؤدي المديريات الوظائف الصحية التي تدير سلسلة كاملة من تقديم الخدمات الصحية من الوقاية إلى العلاج وإلى تغيير السلوك . وبالمقابل ، تتولى مكاتب التخطيط العمراني في المحافظات إعداد الخطة الحضرية الرئيسية التي يوافق عليها المركز ، وهذا قد يكون مقبولا لولا حقيقة أن : (أ) قانون الإدارة المحلية لا يميز بين المناطق الريفية والحضرية ، (ب) عدم وجود وكالة متخصصة في التخطيط المكاني في المركز ، (ج) تقوم سلطة الأراضي المركزية بتحديد معايير إعلان المناطق الحضرية بشكل غير قانوني وتعسفي تماما وواحد من

هذه المعايير هو وجود مبان حكومية في المنطقة! من الواضح أن هناك حاجة للتأكد من التوافق مع مبدأ التبعية ، ويتم تحديد المستويات والمؤسسات المناسبة للقيام بالمهام الوظيفية . ويتضح التداخل في المهام أيضا على سبيل المثال في حالة الصندوق الاجتماعي للتنمية (والذي تولى دور عدة وزارات في القطاع الاجتماعي) والمفوضية الوطنية للمرأة (والتي يعتبر دورها غير واضح في مقابل وضع المرأة الإداري في وزارة الإدارة المحلية) . والواقع أن واحدا من التحديات التي تواجهنا هو مراجعة غرض والتزامات ومهام عدد كبير من الهيئات المركزية التي تفرض نفسها وتتعدى على الوزارات المركزية وكذلك السلطات المحلية .

معالجة قضايا الخدمة المدنية

تضع الخدمة المدنية المساءلة الفعالة في صميم آلية فعالة لتقديم الخدمات. ويعتبر التفاوت الكبير في الوقت الحاضر في مرافق التعليم وعدم كفاية الترتيبات للتدريب أثناء الخدمة ويؤدي إلى تفاوت في نوعية وقدرة الموظفين العموميين. ونحن حاليا بصدد تحديد آليات مؤسسية لمعالجة هذه المسألة وقد ناقشنا مطولا خيارات الخدمة مع موظفي الخدمة المدنية على المستويين المركزي والمحلي . وحيث تشكل فاتورة الأجور أكبر النفقات وحدها ، ولأن الجودة والكفاءة والمساءلة للموظفين المدنيين يمكن أن يكون محددا رئيسي لتحسين تقديم الخدمات العامة، فإننا نضع مقترحنا بعناية للهيكل الذي يمكن أن يعمل في اليمن ولليمن، ونحاول تفادي الوقوع في شرك الحكم اللامركزي الذي يؤدي إلى تضخم البيروقراطية المركزية كما كان الحال في العديد من البلدان. ونهدف بدون قصد التسبب في أي تقليص جذري إلى تقديم هيكل مرن أصغر حجما ومندمجا في السياق الأوسع لإعادة تعريف –المصلحة العامة– وإعادة صياغة مفهوم الخدمات العامة والموازنة بين الخيارات بغرض وضع مسؤولية إيصال بعض الخدمات على عاتق جهات بديلة بما في ذلك القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

إدارة قطاع المياه

لا يتماشى الهيكل المؤسسي الحالي لإدارة قطاع المياه والصرف الصحي على المستوى المحلي مع الهيكل المؤسسي للمديرية. وقد ساهم نقل المؤسسات العامة للمياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية إلى المؤسسات المحلية رغم كونه جزئيا في العملية الإدارية التي تخضع لسلطات وإشراف المحافظ . ولكن لم يتم حل مثل هذه المشكلات في المدن الصغيرة والمديريات الريفية. هناك فجوة بين المؤسسة العامة لمياه الريف – والتي هي مسئولة عن إدارة المياه – والهيكل المؤسسي للمديرية، كما أن العلاقة المؤسسية بينهما ليست واضحة، وبالرغم من ذلك تحاول الهيئة إشراك ودفع المجتمع للانخراط من خلال لجان أو عن طريق

Table 4: Creating a Fast Governance Structure		
Elements	Characteristics	Manifestations
Flatter	Reducing the distance between the government and the people Decreasing layers in hierarchies between top management and line personnel	Establishing institutional platforms for community participation at every level Administrative simplification
Agile	Adaptive institutions Focus on citizen needs	Periodic performance reviews with inbuilt incentives Output-based budgets; People's Budgeting; conditional grants targeting vulnerable, marginalised segments like women, children, disabled; citizen empowerment through cash transfers
Streamlined	Networking, partnerships, innovations in service delivery Retraining, redeployment, gradual reduction in civil service size at centre Redefine public goods and public services Public Value is guiding principle	Enabling environment for PPPs; promoting PPPs through incentive grants Managerial: administrative staff ratios; deployment strategy; encadrement of key positions Periodic public sector reviews; privatisation; cooperatives Budgets linked to efficiency in service delivery; public sector competes with private sector; voucher schemes in education, health
Tech-enabled	Align policy, legal and regulatory frameworks, standards and processes to ICT innovations m-government	Social media accountability, process re-engineering Public Service Hotline; information access over phone; tracking of applications, complaints

Basic idea adapted from "Future of Government". World Economic Forum. 2012. Some Characteristics and all Manifestations author's own.

تسليم المشاريع إلى لجان من المجتمع المستهدف. وتتطلب هذه الفجوة إعادة تعريف أدوار الهيئة العامة لمياه الريف والمديرية ، وكذلك دور المنطقة في المناطق الحضرية في الوقت الحاضر، حيث تقوم المحافظة على دور إدارة الموارد المائية. وعلاوة على ذلك، ترتبط إدارة المياه حاليا بالصرف الصحي وخدمات الصحة العامة ويحتاج هذا الربط الواضح إلى أن يترجم إلى مسؤوليات تخطيط وتنفيذ ووضع موازنات على المستوى المحلي.

تحدي إنشاء أنظمة حكم مباشرة

تماشيا مع هدفنا المتمثل في تطوير هيكل حكم مرتكز على المواطن فإننا نبحث في السبل التي يمكن عن طريقها إدراج نهج الحكم المباشر . و يعني هذا إنشاء هيكل سريع للحكم (الجدول ٤) ما يتطلب التركيز على المساءلة العامة وعلى سد الفجوة بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية وهذا أمر بالغ الصعوبة . فهناك نقد واسع ضد المؤسسات المكلفة بإنفاذ مسؤولية المساءلة العامة – الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ، والجهاز

23 Alley, A.,Rules of the Game: Unpacking Patronage Politics in Yemen, The Middle East Journal, 2010.
24 Enhancing Integrity in Public Procurement in Yemen, OECD, 2007.

المركزي للرقابة والمحاسبة لعدم فعاليتها وتقييد صلاحياتها واختصاصاتها إما بموجب القانون (مثلا لا يحاسب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة نواب الوزراء ومن فوقهم) أو عبر الممارسة (مثلا تملك الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عددا محدودا من الموظفين المسئولين عن إجراء التحقيقات) .

وهناك مجموعة كبيرة من المشكلات الأخرى : فوجود نظام محسوبية سياسية متوسع يعني أن ممارسة الصلاحيات لا يتم عبر المؤسسات الرسمية بل من خلال شبكة من العلاقات القبلية والعرقية الإقليمية رغم مشاركة اليمن في مبادرة الشفافية في الصناعات الإستخراجية، وينظر على نطاق واسع إلى الفساد في الصناعات الإستخراجية بوصفه أحد العوامل الرئيسية الدافعة لتراكم الثروة والسلطة غير الرسمية والمحسوبية السياسية . صدر قانون بشأن الحصول على المعلومات في الربع الأول من عام ٢٠١٢ ولكن انخفاض الوعي يؤدي إلى استمرار عدم الحصول على المعلومات كتحد رئيسي ، مع فشل معظم المؤسسات الحكومية في تبني مبدأ الإفصاح العام (على سبيل المثال: لا يمكن الوصول إلى التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والموازنات والمصروفات الخاصة بالمؤسسات العامة على جميع المستويات)، وتمتلئ المشتريات العامة بالعديد من العيوب الهيكلية وعيوب القدرات والتنفيذ فضلا عن غياب المعايير والشفافية، وتكمن سبل الانتصاف لشكوى المواطن في المؤسسات غير الرسمية وليس الرسمية .

نعمل على تطوير واجهات بين الحكومة والمواطن بناء على نقاشات الأطراف المعنية والتقييمات الخاصة بنا على مجموعة من العوامل (السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية، والقدرة) ، وعلى إقامة عمليات ونظم المساءلة المحيطة . ونعتقد أيضا أنه يمكن الاستفادة من المؤسسات غير الرسمية والقوانين العرفية والتقليدية ونظم العدالة غير الرسمية لتوفير عدالة منخفضة التكلفة للجمهور ، بحيث تكون مكملة لأنظمة العدالة الرسمية .

إعادة هيكلة الجيش : أهو الثقب الأسود الأعظم؟

يعد غياب معلومات عن عملية الإصلاح العسكري أحد جوانب القصور الرئيسية في عملنا . وبينما نعمل على مقترحات لجعل مهام الشرطة المحلية في إطار الإدارة المحلية ، فإننا نعترف بنقص وعينا عن قطاع الإصلاحات الأمنية الأوسع نطاقا . ويعتبر هذا حدا مهما لهذه الورقة نظرا للتداعيات السياسية والاقتصادية للإصلاحات العسكرية وعقدة الارتباط بين الجوانب العسكرية والاقتصادية .

- قواعد اللعبة: تفريغ السياسة المحسوبية في اليمن، آلي A. ميدل إيست جورنال ، ٢٠١٠
- تعزيز النزاهة في المشتريات العامة في اليمن، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، ٢٠٠٧

الفصل الثالث :

الخيار السياسي ١ : إصلاح الدولة الموحدة

مقدمة للخيار السياسي

تواجه اليمن عددا كبيرا من التحديات السياسية والاقتصادية والإدارية والدينية العرقية ، بالإضافة إلى تحديات متعلقة بالموارد . ويتمثل جوهر هذه المشكلات في أن الهيكل المؤسسي السابق للدولة الموحدة في اليمن لم يتمكن – في شكله الحالي – من التعامل مع تعدد القضايا والتحديات القائمة ، والتي تستمر في التفاقم في البلد. وقد تفاقمت التصدعات العميقة في المجتمع بالإضافة إلى الأوضاع الاقتصادية والعرقية والحدودية والسياسية والدينية بسبب ترتيب مؤسسي رسمي من المحتمل أنه هيأ لتلك التصدعات. ولا يتعامل هذا الترتيب مع قضايا الإنصاف والتفويض والتمكين وربما لم يقصد به ذلك أصلا ، كما هي من قبل أصحاب مصالح خاصة متعمقة، وشبكات محسوبية سياسية عميقة وواسعة، ومؤسسات غير رسمية تزيد على المؤسسات الرسمية في القوة والتأثير والانخراط في صنع قرارات السياسة العامة .

كانت نتيجة هذه الشبكة المعقدة من المصالح والعوامل والتأثيرات أن شرعية الدولة قد تآكلت بشدة، وأصبحت معيشة المواطن والسياسة العامة تابعة لمصالح النخبة، وتبخرت المساءلة العامة و فشلت قدرات تقديم الخدمات العامة في مواكبة الطلب أو الجودة المتوقعة ، ورغم أن من الخطأ أن نعزو كل هذه الإخفاقات لهيكل الحكومة وأداء مؤسسات القطاع العام ، إلا أن مساهمتها لم تكن صغيرة بأي حال من الأحوال وكانت سببا في أضرار متدرجة .

المأزق الذي تواجهه مؤسسات الدولة

هناك جانبان لهذا المأزق أمام مؤسسات الدولة . الأول : تصميم الدولة الموحدة نفسه ، والذي خلق تقاسما غير متساو للسلطة بين المركز والمحافظات والمديريات عبر قانون السلطات المحلية بصورة رئيسية ، والثاني : ممارسة نوع من عدم التركيز الإداري ، والذي تم ذكره في تقييم الإصلاحات اللامركزية في هذه الورقة ، ما يسمى مجازا باسم اللامركزية في اليمن ، وهو في الواقع أكبر قليلا من عدم التركيز الإداري والمسؤوليات التي تم تنفيذها والتي تقوم على افتراض وجود مؤسسات القطاع العام يعتمد عليها وتتميز بالكفاءة والفعالية ، مع وجود صلة قوية بين الدولة والمجتمع ، والتي في الواقع هي سلعة نادرة جدا في البلد . وبجمع كلا الجانبين يظهر وضع اليمن التقليدي كدولة واقعة في فخ قدرة الدولة –تصميم وتشغيل أنظمة الحكم الرسمية التي تستند إلى القدرات التي إما لا وجود لها (على سبيل المثال : الممثلين المنتخبين المفوضين سياسيا على جميع المستويات، الخدمة المدنية الملائمة) الذين لديهم ميل واضح لتفضيل الشكل على الوظيفة (على سبيل المثال : هناك مجالس محلية على مستوى المحافظات والمديريات ولكنها تحت السيطرة البيروقراطية) ، وهي قائمة على توقعات غير واقعية (على سبيل المثال: التحسينات في تقديم الخدمات على المستوى المحلي في حال غياب القدر الكافي والمطلوب من الصلاحيات السياسية والإدارية والمالية وبدون الاستثمارات المتوافقة لبناء القدرات المؤسسية للدولة في جميع المستويات) ، والاعتماد على الهياكل والآليات المؤسسية غير شاملة، لا يعتمد عليها ولا تستجيب لاحتياجات المواطنين (يتم إعداد الخطط المحلية مثلا عن طريق المكاتب التنفيذية مع مشاركة محدودة للمجتمع ، ولا يوجد ارتباط بين التخطيط المحلي والتمويل المتحكم من المركز) ، والتي يتم استبدالها من حيث التأثير من قبل المؤسسات غير الرسمية (مثلا : تعتبر تسوية المنازعات في القطاع غير الرسمي أكثر فعالية وأسهل في الوصول من القطاع الرسمي) والتي تحتاج إلى تأسيس نظام قوي لحصول المواطنين على المعلومات كآلية للحكم المفتوح ، ولكن بدلا من ذلك فتح تدفق المعلومات غير المتماثلة بشكل كبير والذي سيسهم بشكل ما في بناء الثقة العامة ويثري التصورات للفساد والمحسوبية واسعي الانتشار (مثل بيانات الموازنة غير المنشورة ، وتقارير الجهاز التي لا يمكن الوصول إليها علنا ، والنقص الواضح في الشفافية في منح الامتيازات النفطية واستخدام عائدات النفط) .

فخاخ القدرة؟ آليات إخفاق التنفيذ المستمر، لبريتشيت، ل.. وآخرون ، جامعة هارفارد ٢٠١٠م .

مبررات الدولة الموحدة

يعتبر السؤال الرئيسي في ظل هذا الوضع هو ما إذا كانت الدولة الموحدة تمثل نموذجا سياسيا ومؤسسيا مناسبا لإصلاح الحكم الهش في اليمن ؟

الجواب ذو شقين . الأول : حتى داخل دولة موحدة ، فإن من الممكن إقامة ديمقراطية نابضة بالحياة ، وتعزيز تغطية وجودة الخدمات الأساسية وضمان أمن وحقوق المواطنين . ولا شك أن غالبية الدول القومية في العالم قائمة على نموذج الدولة الموحدة ، بما في ذلك بعض أقوى الدول المتطورة اقتصاديا ، حيث لا ينحصر الأمر على وجود نظم الحكم المحلي ، بل انها تزدهر وتتطور . والثاني : من وجهة نظر واقعية ، فإن تحويل النموذج القائم من دولة موحدة في اليمن والتي تملك فيها الحكومة المركزية سيطرة كاملة ، والتي لا تتضح فيها الأدوار والمسؤوليات أو تتداخل بين المركز والوحدات المحلية وبين الممثلين المنتخبين وموظفي الخدمة المدنية، إلى دولة يتم فيها منح مزيد من الحكم الذاتي للمحافظات والمديريات من خلال الأحكام الدستورية واللامركزية الإدارية والمالية ، ويمثل هذا خيارا قابلا للتطبيق ولا يتطلب إجراء مراجعة شاملة للنظام الحكومي بأكمله ، وبالتالي تكون التكاليف المرتبطة به مخفضة .

تؤدي إعادة تعيين المهام والوظائف من المركز إلى المحافظات والمديريات وتعزيز الصلاحيات المالية والإدارية والتمكين المحلي إلى جعل مستويات تقديم الخدمات ممكنة في إطار هيكل الدولة الموحدة. وعلاوة على ذلك، لن يعتمد هذا التمكين على أي إعادة رسم للأقسام الإدارية وسيكون من الممكن إصلاح الدولة الموحدة ضمن الوحدات الإدارية القائمة على الصعيدين (المحافظات / المديريات) مع بعض التغييرات الطفيفة في القوى والهياكل المقدمة للمدن الكبرى . وتتزامن هذه الميزة المتمثلة في إصلاح الهيكل القائم بشكل ما مع مبد " لا ضرر ولا ضرار" النهج الذي يبدو أن الأطراف المعنية يعتمدونه في التعامل مع الدول التي تعاني من الأزمات أو خارجة منها . ومن الواضح أن جاذبية إدخال تحسينات في دولة موحدة أمر بديهي من الناحية العملية والإدارية .نقترح إجراء إصلاحات على نظام الدولة الموحدة الحالي مع إدخال تغييرات مؤسسية معينة ، وتعزيز أكبر لمبدأ

المبادئ الرئيسية :

الشفافية ، وتحديد الأدوار وتبني منهجيات تكون أكثر تركيز على المواطن في الإطار الدستوري القائم .

المبادئ:

يعتمد هذا الخيار على المبادئ الآتية :

دعم مبادرات الإصلاح المستمر في إطار اللامركزية لكن مع التركيز أكثر على تفاصيل التنفيذ وتكييف إصلاح السياسات لتقنين وترجمة حالة اللامركزية ، وكذلك مع التركيز أكثر على إعداد وتنقيح أدوات لاستهداف الفقراء والتخطيط والرقابة .

تكوين صورة أوضح عن العلاقات المالية والإدارية البينية من خلال مراجعة آلية التحويل المالي بما في ذلك التحويلات لقطاعات محددة القائمة على (الفورميولا) معادلة التوزيع.

تشجيع إقامة الشراكات بين القطاعين العام والخاص وبدائل إيصال الخدمة، وتوسيع مفهوم الشراكة بين القطاعين الخاص والعام بهدف التشجيع الفاعل للشراكات المستدامة ماليا في القطاعات التي تصب في مصلحة الفقراء .

التعاطي مع القضايا المالية للقطاع من خلال إجراء تقييمات دقيقة وموضوعية للاحتياجات المالية للقطاع ، والأساس الذي يتم بموجبه توزيع الموارد . وهذا سيؤدي إلى توزيع للموارد يكون قريب من احتياجات الإنفاق وأولوياته وخططه .

تحديد مجالات التدخلات التي يكون لها الأثر الكبير والتي تتطلب التعديلات في الأطر القانونية والمالية والإدارية ، وتؤثر على الأداء المحلي، وتنفيذ تلك التدخلات من خلال مجموعة من الحوافز والسياسات والاستراتيجيات بحيث تكون متسقة مع أحكام قانون الإدارة المحلية .

لا ضرر ولا ضرار: الدعم الدولي لبناء الدولة، OECD، ٢٠١٠

الميزات الرئيسية :

نقترح الإجراءات الآتية لتحسين فعالية وكفاءة الدولة الموحدة بهدف الانتقال من حالة التركيز الإداري إلى حالة اللامركزية . وتعتمد بعض هذه المقترحات على الأفكار المبينة في الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي (٢٠٠٨) ، وتبني على ما هو حاصل من إصلاحات بما في ذلك إصلاحات المالية العامة .

توضيح الإطار القانوني

يعد الإطار القانوني ذاته على خطأ عندما يتعلق الأمر بتحديد أدوار ومسؤوليات السلطات المحلية وعلاقتها مع الحكومة المركزية . ونقترح ما يلي لمعالجة هذه المشكلة:

يتم تعديل الدستور لإزالة التناقض في أحكامه ، ولاسيما المادة ١٤٤ لمنع تدخل الحكومة المركزية في الشؤون المحلية ، والمادة ١٤٦ لتوضيح دور المجالس المحلية لتكون متسقة مع المادة ٤ . ويتمثل الصراع القائم حاليا حول المادة ١٤٤ في أنها تعطي الحق لكل وزير لأن يشرف على فروع وزارته في وحدات الإدارة المحلية . وينبغي أن تحصر المادة سلطة للوزارة في الدور الإشرافي .

ستؤدي إعادة تحديد مهام المجالس المحلية في المادة ١٤٦ لجعلها قوية في الإشراف والرصد . وستعمل الأجهزة التنفيذية تحت مسؤولية ومراقبة المجالس المحلية وتعفى الأخيرة من أي أدوار تنفيذية .

يجب أن يخضع مسئولو الأمن في الوحدات الإدارية لإشراف ومراقبة المجالس المحلية . وينبغي إلغاء المرسوم الجمهوري رقم ٦٥ لسنة ٢٠٠٢ الذي يعتبر الشرطة المحلية هيئات مركزية لأنه يتعارض مع مفهوم الحكم الذاتي لوحدات الحكم المحلي .

تعزيز دور المجالس المحلية :

تتشابك الأدوار الحالية للمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية بشكل معقد إلى درجة صعوبة الفصل بينها في نواح كثيرة . ويؤدي هذا إلى عدم التنسيق في العمليات وضعف المساءلة السياسية والإدارية . ونقترح ما يلي لمعالجة هذا الضعف الجوهري:

يتم جعل المسؤولين التنفيذيين على مستوى المحافظة والمديريات مسئولين إداريا أمام المجالس المحلية المعنية وليس لمحافظ المحافظة . وسيعني هذا تمكين المجالس المحلية لفرض إجراءات تأديبية ضد المسئولين وفرض العقوبات ضمن حدود القانون .

تعزيز صلاحيات المجالس المحلية لاعتماد الموازنات والخطط والمشاريع على مستوى كل منها دون اللجوء إلى مستوى أعلى (فتعتمد المديريات خططها وموازناتها على أساس الموارد المتاحة لها وتعتمد المحافظات خططها وموازناتها دون الرجوع إلى الحكومة المركزية ، ويمكن أن يتم هذا من خلال تعزيز المستويات على الموازنة التي يمكنها اعتمادها على المستويات الخاصة بها من ٥٠ مليون ريال يمني مثلا على خطط المديرية إلى ١٠٠ مليون ، وعمل تعزيز مماثل للمحافظات من وضع مستوياتها الحالية . وستقوم وزارة الإدارة المحلية بالدور الإشرافي من أجل ترسيخ مبادئ التنفيذ وعملياته وإجراءاته . ولن يكون هذا الدور الإشرافي عبارة عن تدخل في الشؤون المحلية بحيث يراعى في ذلك الضوابط المبينة أعلاه . ولن يتوجب على السلطات المحلية تقديم أي موازنة أو خطة إلى الحكومة المركزية .

توضيح العلاقات بين الحكومات

لا يمكن التشديد كفاية على ضرورة وجود علاقات واضحة بين الحكومات قائمة على قواعد في كل من الجانب الإداري والمالي . ويحدد قانون السلطة المحلية بعض المبادئ للعلاقات بين الحكومات لكنه يفتقر إلى التفاصيل التي كان من الممكن أن تحل وتوضح العلاقات الإدارية والمالية بين الحكومات منذ البداية. ونقترح ما يلي لمواجهة هذا التحدي :

يتم انشاء مفوضية للسلطات المحلية كهيئة قانونية مستقلة . يحتوي الملحق ٦ على تركيبها ووظائفها .

إنشاء مفوضية مستقلة للتوزيع المالي لتحسين العلاقات المالية بين الحكومات وتبسيط معايير التوزيع المالي من المركز

إلى السلطات المحلية وتحسين القدرة على التنبؤ بتدفق الأموال لموازنات رأس المال والموازنات المتكررة بدون رواتب .

تعزيز الحيز المالي للتحسينات المستدامة في تقديم الخدمات

يعرقل الاعتماد الزائد على التحويلات المالية من الحكومة المركزية واحتكار الضرائب المزدهر أي جهد للسلطات المحلية يهدف لتحسين الخدمات. ونقترح ما يلي من أجل إيجاد حيز مالي أكبر:

تقاسم أكثر إنصافا للموارد المشتركة على مستوى المحافظة . يتم حاليا تقسيم الموارد بشكل متساو دون أخذ أي اعتبار لحاجة المحافظات . ونقترح أن يتم توزيع على أساس رؤية حجم ومستوى التنمية والحاجة المالية للمحافظات . ويمكن انجاز هذه المهمة بواسطة مفوضية التوزيع المالي المستقلة التي تم اقتراحها .
مراجعة صيغة التوزيع المالي لتشمل معكوس الكثافة السكانية وبعض عناصر التحسينات في الرماية المالية. وهذا من شأنه أن يسمح للعلاقة الأكبر من الصيغة أن تأخذ في الاعتبار التكاليف العالية لتقديم الخدمات في مناطق قليلة السكان ولتحفيز الكفاءة المالية .

تحسين المساءلة وقدرات الإنفاذ :

تعتبر الحاجة إلى تعزيز المؤسسات والآليات للتخفيف الفعال للائتمانية والمخاطر السياسية والإدارية الناشئة عن الفساد وسوء الإدارة واضحا في جميع مستويات الحكومة خصوصا السلطات المحلية . ونقترح ما يلي للتعامل مع الوضع :

تعزيز عمليات المساءلة الاجتماعية من خلال إنشاء منتديات المجتمع المدني على مستوى المحافظات والمديريات التي ستكون معنية بقضايا تحسين إدارة وتقديم الخدمات ومكافحة الفساد . وتضم هذه المنتديات أعضاء من السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص . وسيسهم إنشاء مثل هذه المنتديات في تنشيط وتأطير الشراكة بين الجهات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد . وستسهم أيضا في التطوير التدريجي لهذه المنتديات كي تصبح كيانات شركات ، وكذلك في رفع الوعي بمخاطر الفساد وآثاره المدمرة ، وستعزز قدرات ومهارات منظمات المجتمع المدني والحكومة في متابعة ورصد الفساد .
تعزيز دور القضاء للتعامل مع حالات الفساد على المستوى المحلي . يجب أن يعزز القضاء دوره في رصد الفساد في مجال تقديم الخدمات من قبل السلطات المحلية من خلال وضع آليات سريعة وسهلة وميسورة لعامة الناس . وبالإضافة إلى ذلك ، تحتاج وزارة الداخلية لأن تنشئ فرقا نيابة خاصة للمساعدة على تخلص القضاء السريع من القضايا .
تعزيز رقابة المجلس المحلي عبر إنشاء وتشغيل لجان المجلس للرصد ومنها :

- مفوضية التخطيط والرقابة المالية
- مفوضية الإشراف على القطاع الاجتماعي
- مفوضية الرقابة على المياه
- المفوضية الأشغال العامة
- مفوضية المحافظة للقضايا المشتركة بين وحدات المديريات والمنازعات والتنسيق مع الحكومة المركزية والمحافظات الأخرى

إنشاء آلية رسمية لمعالجة التظلمات بما في ذلك مكتب أمين المظالم / المحتسب لمجموعة من المحافظات ، وسيكون المحتسب مسئولا عن إنصاف المظالم العامة المتعلقة بسوء الإدارة والإهمال والتأخير والحرمان من الخدمات من قبل السلطات المحلية . وسيكون المحتسب مكتبا دستوريا معينا من قبل الرئيس، ويكون مسئولا أمام البرلمان ويتم تحديد مهامه وصلاحياته بموجب النظام الأساسي .

الاستثمار في بناء القدرات :

هناك حاجة للقيام بعمليات متضافرة ومنظمة ومزمنة لبناء القدرات ، وذلك لضمان وجود توافق بين المهارات والالتزامات والأدوار والقواعد والحوافز والتنفيذ . وتحتاج هذه العملية لبناء

القدرات إلى دقة في النهج ومنهجية في التنفيذ لمقاومة إغراء ممارسة مبدأ "ما يناسب واحدا يناسب الجميع" ، مع الاعتراف بالتباين في مستويات الوعي والقدرة على الاستيعاب والمعرفة و الحصول على المعلومات وتنظيمها ، واستعداد صاحب المصلحة لمقاومة التغيير . وتحتاج العملية أيضا إلى الإثراء عبر الخبرة السابقة في مجال بناء القدرات وبناء على خطة تكرارية طويلة الأجل تربط بناء القدرات مع الحوافز الشخصية والمؤسسية . ونقترح ما يلي لتحقيق هذه الغاية :

إنشاء منحة مشروطة لتنمية القدرة موزعة على شكل نقل مالي يفوق المنح الأخرى . وستكون هذه المنحة لتنمية القدرات متاحة للاستخدام في تنمية القدرات المؤسسية فقط (نظم إدارة المعلومات والأطر القانونية خطط إدارة الموارد البشرية وما إلى ذلك) (أنظر الملحق ٩ للإطلاع على مثال للمنح المشروطة في بنجلاديش .

تعزيز الاستجابة المحلية للاحتياجات المحلية :

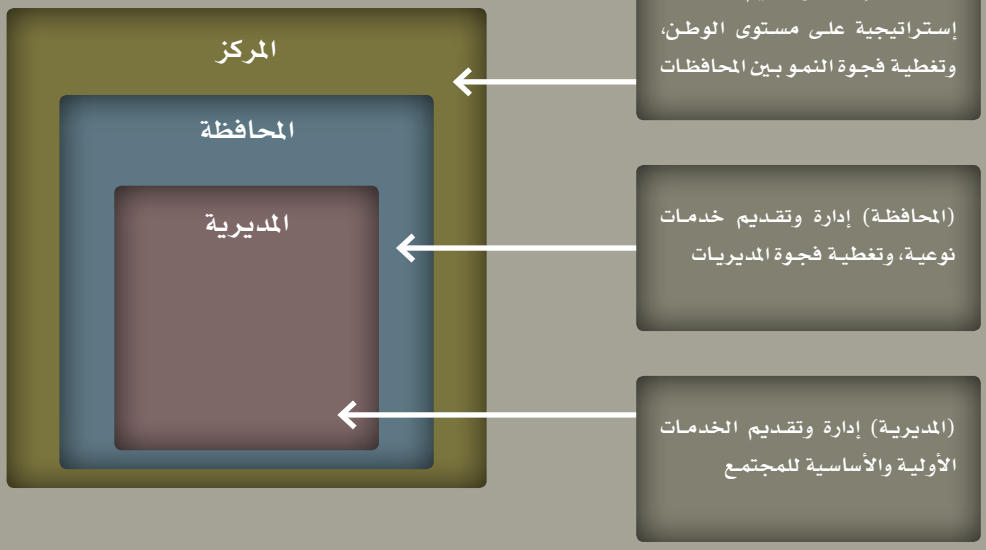
. من المسلمات أن تكون عمليات التخطيط على المستوى المحلي وإعداد الموازنات مستجيب للمتطلبات والاحتياجات المحلية ، وينبغي أن تكون عملية إعداد الموازنات مرنة للتعامل مع هذه الاحتياجات ، مع مراعات متطلبات التنمية المحلية الاقتصادية ، وكذا تحسين أوجه الرقابة . وفي هذا الشأن ، نقترح ما يأتي :
<u>ينبغي أن تكون صلاحية إقرار الموازنات المحلية من صميم صلاحيات المجلس المحلي .</u>
ب. ينبغي إصلاح نظام المناقصات والمشتريات من أجل جعله نظام محلي ينسجم مع طبيعة المهام المحلية وحجم الموارد والموازنات المحلية .

بالإضافة إلى ذلك ، نقترح اتخاذ الإجراءات التالية فيما يخص الخطط التنموية والاقتصادية : (أنظر أيضا الشكل ١) يقتصر دور المديرية على إدارة وتقديم الخدمات في نطاقها الجغرافية . وفي المجال الاستثماري يجب أن تكون الخطة في نطاق الإمكانات والمقومات المتوفرة للمديرية ، وفي هذا الصدد يمكن تحديد أنواع معينة من المشاريع وكذا تحديد السقوف المالية .

يركز دور المحافظة على إدارة وتقديم الخدمات في نطاقها الجغرافي ، ولا تقوم بتكرير نفس الأدوار في المديرية أو التدخل في اختصاصاتها ومسؤولياتها الموكلة إليها ، ما لم يكن هناك طلب محدد بذلك من المديريات ، أو حيث يوجد خلاف قوي حول تحقيق الأهداف الاقتصادية على نطاق واسع . وفي هذا الصدد يمكن إعداد دليل إرشادي للتخطيط يستخدمه المسؤولون في المحافظة والمديرية لتوضيح نوعية الخطط والزمن المناسب لإعدادها وتنفيذها على مستوى المحافظة .

تحدد الخطة الاستراتيجية المركزية (على المستوى الوطني) ، المضمنة في الخطة الخمسية ، مشاريع استراتيجية وتبين جوانبها التشغيلية ، وكذا نشر الصناديق الخاصة ، مثل الصندوق الاجتماعي للتنمية .

Figure 1: Integrated Planning



الفصل الرابع :

الخيار السياسي رقم ٢

هيكل فيدرالي مكون من حكومة ذات مستويين :

فيدرالي وإقليمي

مقدمة للخيار السياسي

تمثل الفيدرالية أحد أهم البدائل للدولة الموحدة . وهناك إمكانيات عديدة للهيكل الحكومي وتشارك السلطة ضمن الإطار العام للدولة الفيدرالية ، ولكننا نقدم الخيار ٢ في شكل دولة فيدرالية ذات هيكل مكون من مستويين : فيدرالي وإقليمي .

حجة الغاية من الفيدرالية

تتنوع الأسباب التي تجعل الفيدرالية تبدو كخيار مناسب لليمن من السياسية إلى الاقتصادية إلى الاجتماعية إلى المؤسسية . وسنسهب في الحديث عن هذه الأسباب أدناه ، من المفيد في البداية أن نذكر خصائصها الهيكلية مدمجة بشكل أساسي في حجج الغاية من الفيدرالية . ببساطة ، هناك مبررات سلبية وأخرى إيجابية للفيدرالية . وتتعلق السلبيات بقدرة الفيدرالية على الحد من مخاطر للقسر السياسي التعسفي ، وترتبط الإيجابيات باحتمال خلق نظام قانوني والحفاظ عليه والظروف التي تفيد الصالح العام.

لجميع التطلعات والمظاهر بهدف بناء الديمقراطية في اليمن كان النظام السياسي يمتلك كافة صفات الهيكل المحكوم بالأقلية مع وجود عوامل لحكم الجيش ، (على سبيل المثال : التركيبة العسكرية الاقتصادية تعمل تحت المؤسسة الاقتصادية اليمنية) وكما أشير مرارا وتكرارا من قبل العديد من الأطراف المعنية للفساد الحكومي المستفحل، (مثل الاتهامات التي وجهت للأنظمة السابقة والتي تزعم أنه كون نظام واسعا للمحسوبية السياسية والاقتصادية والتي ازدادت مع مرور الوقت) . وقد خلق هذا طلبا شعبيا قويا --- تم التعبير عنه في الأوساط السياسية والأكاديمية وليس في ساحة التغيير فحسب – للمطالبة بنظام أكثر شمولا وانفتاحا للحكم السياسي والاقتصادي ، حيث لا تنحصر السلطة ولا الفوائد على أقلية . تقدم الفيدرالية احتمالا أكبر لتحقق هذه الرؤية مع هيكلها ذي المستويين، بالإضافة إلى تمتع الأقاليم بقائمة من الصلاحيات الخاصة، مع مشاركة الآخرين على المستوى الفيدرالي . من المفيد أن نكرر مرة أخرى أن بإمكاننا أن تشير فقط إلى ارتفاع احتمال مثل هذه النتائج في ظل هيكل فيدرالي، صحيح أن هناك علاقة عكسية بين درجة الانقسام السياسي واحتمال إساءة استعمال السلطة يعني أن الفيدرالية تحت نموذج ذي مستويين من الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم يقلل من خطر التعسف السياسي عن طريق تقسيم السلطة السياسية بين وحدات جغرافية. ويمثل هذا الفصل العمودي للسلطة السياسية واحدا من المبررات الرئيسية للفيدرالية .

الحاجة لتكوين هوية مشتركة

يتمثل مبرر رئيسي آخر في فيما يبدو كرغبة مشتركة لتكوين هوية وطنية عامة . فجميع من تعاملنا معه تقريبا من السياسيين ، والمجتمع المدني ، والبيروقراطيين عبروا عن أملهم أن المهم أن تعزز تركيبة الحكم الوحدة الوطنية أيا كانت التركيبة . وتسمح الفيدرالية بهذا من خلال توفير مساحة للاختلافات السياسية ، وتنوع وجهات النظر والتفاوت في الظروف الاجتماعية الاقتصادية . باعتبار أن النسبة المشتركة هي آلية سياسية ومؤسسية للخيار لإيجاد "وحدة في خضم التنوع" كما هو منطبق على اليمن باعتبارها دولة أكثر تقدما . ومما لاشك فيه أن تحقيق التوازن بين أهداف تسعى للوحدة الوطنية مع تسهيل التنوع في ذات الوقت ليس من السهل تطبيقه أبدا من الناحية

- حجة الغاية هي التي ينصح فيها باتباع مسار معين للعمل على أساس كونه وسيلة ضرورية أو مفيدة لإنجاز الهدف المنشود.
- قانون مراجعة وليام ميتشل لتبرير الفيدرالية ، بانير R ، ٢٠٠٥.
- المقصود بشكل عام هنا أن القادة العسكريين يملكون تأثيرا كبيرا وصلاحيات واسعة في تركيب الدولة.
- شكل من أشكال الحكومة تصمم فيه مؤسسات الدولة لزيادة الثروة والسلطة السياسية الخاصة بالنخب الحاكمة من خلال الاختلاس والمحسوبية والاقتصادية ، على حساب الخدمات العامة.

العملية ويتطلب الدقة والتعقيد في المفاوضات السياسية التي تمكن الجمع السهل للولاءات الإقليمية والوطنية والقضايا ذات الصلة من الحكم الذاتي والسلطة السياسية . وقد أظهرت الأدلة من البلدان الفيدرالية أن هناك تفاوتا في النتائج ، والرغبة في هوية مشتركة ليست الدافع الوحيد لدولة فيدرالية ، ولكن من الواضح أن وجود هذه الرغبة والتعبير عنها يمثل نقطة انطلاق مطلوبة .

معالجة عدم المساواة في التوزيع

توفر الفيدرالية أيضا الفرصة لمزيد من التكافؤ فيما يتعلق بتقاسم المنافع الاقتصادية وتحقيق عدالة أكبر في توزيع الثروة والموارد كما تم التوضيح في الخيار ١ ، فإن من الممكن تحقيق هذا أيضا في ظل نظام وحدوي ، ولكن الحقيقة أنه في ظل هيكل فيدرالي ، فإن الوحدات الفيدرالية تملك حقا دستوريا للإسهام في ترتيبات توزيع للثروة والفرص الاقتصادية ، ويعطي هذا تفوقا للفيدرالية كهيكل حكومي . وتكرر خلال نقاشاتنا الحديث حول الامتناع من تركيز السلطة في إطار الهيكل الحالي للحكم مما يؤدي إلى الاستبعاد الاجتماعي ، والاضطرابات المدنية ، والإكراه ، وعدم المساواة وسيطرة النخبة على الموارد المالية والفرص الاقتصادية والسلطة السياسية ، سواء كان ذلك في شمال أو جنوب اليمن . ويتحمل هذا التصور من عدم الإنصاف من قبل الأدلة حول تخصيص الموارد المالية ، وتكوين الخدمة المدنية والسيطرة على العائدات خاصة من الموارد الطبيعية ، عبر نظام معقد من الرقابة الإدارية وما يبدو كنظام المحسوبية المستوحاة من السياسية ، والذي يبدو في محاطا بانعدام الشفافية والسلوك الساعي للاستغلال بين الجيش والسياسيين وزعماء القبائل . وتقدم المناطق في الجنوب ، مثل حضرموت قضية للسيطرة الجزئية أو الكاملة على إدارة الموارد الطبيعية – النفط في هذه الحالة – ، وأثارت عمران مسألة عدم الاستفادة من المنتجات الزراعية مثل القات، والذي لا يسمح بفرض ضريبة عليه . توفر الفيدرالية نظاما قائما على الدستور لمعالجة عدم المساواة من خلال السماح للوحدات الفيدرالية بأن تكون جزءا من عملية صنع القرار المشترك فيما يتعلق بالآليات والعمليات والإشراف على توزيع الموارد الطبيعية والمالية والفرص ، وتمكينها من اتخاذ قرارات معينة فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية المحلية في مناطقها الخاصة . ونواجه هذه الأنظمة عدد من التحديات الاقتصادية والسياسية والمتعلقة بالحكم والتي يندر أن يكون من السهل تنفيذها ، ولكن على الأقل فإن هذا الصعوبات قائمة في مستوى تنفيذي مقارب .

التحرر من قيود الرقابة السياسية

تمهد الفيدرالية الطريق من أجل الحرية السياسية عن طريق تقسيم السلطة السياسية بين مستويات الحكومة وبين المناطق ، وتحقق تقاسما عرضيا وعموديا لممارسة الحرية السياسية . ويعتبر استقلال المحافظات الذي يقدمه النموذج الفيدرالي أمرا منشودا من كونه يسمح لعدد أكبر من الناس لتكون الخيارات العامة من خلال عملية سياسية ، وبالتالي خلق ارتباط وثيق بين المواطنين وممثليهم والقرارات التي تؤثر على حياة المواطنين . إضافة إلى ذلك فإن مثل هذه العملية تسمح لموافقة الخيارات مع طموحات وسياقات وأهداف معينة على مستوى الأقاليم وإلى وضع إطار مشترك ومتفق عليه للسياسة العامة على المستوى الفيدرالي ، وبذلك تتم معالجة الفراغ التمثيلي الذي يسببه تركيز السيطرة السياسية في ظل نظام وحدوي . وإضافة إلى عملية ممارسة السلطة السياسية المستقلة في مستوى الأقاليم وكذلك مشاركتها في صنع القرار الوطني وتشكيل السياسات العامة فإن الأقاليم ستكون قادرة على الاستفادة من تجربة

- قواعد اللعبة: كشف سياسات المحسوبية السياسية في اليمن ، آلي ، A.L ، معهد الشرق الأوسط ٢٠١٠.
- التوافق المعاصر لفكرة الفيدرالية ، R واتس ، سانت لويس – وارسو مجلة القانون ١٩٩٥ .
- فيليبس، S.، اليمن: الضعف التنموي والتشعب في دولة الأزمات وبرنامج تنمية القيادة ، ٢٠١١ .

غيرها من الأقاليم ، ويوفر وجود العديد من المحافل لتبادل المعرفة والخبرات في إطار نظام فيدرالي مساحة واسعة لهذه الاستفادة الإقليمية ، والتي بدورها تفيد خيارات السياسة العامة المشتركة المتخذة على المستوى الفيدرالي . واتفق الأغلب سواء كانت الأحزاب السياسية وأعضاء المجتمع المدني الذين تعاملنا معهم في رغبتهم لهذا التحرر السياسي في إطار نموذج الفيدرالية لمجموعة متنوعة من الأسباب : الساسة ينشدون مزيدا من الاستقلال الذاتي السياسي ، ويرغب المجتمع المدني في تحقيق العمل الجماعي المستقل لحقوق المواطنين وتحقيق المساءلة والشفافية العامة ، ويهدف البيروقراطيون للحصول على خط أكثر من السيطرة السياسية ، والوضوح في الأدوار والحرية الإدارية ، في حين يرغب الشباب في إيجاد المزيد من الفرص المتساوية للوصول إلى مستقبل آمن ومفيد اقتصاديا .

كيف يتم تحقيق هذه المبررات ؟ ملخص

هناك ثلاث طرق تمكن الفيدرالية عن طريقها التنوع والحرية السياسية والمساواة كي تكون جزءا من تحقيق الوحدة والاستقلال لإقليمي : (أ) توفر إطارا دستوريا يعترف بوضوح بالتنوع سواء كان ذلك في شكل حقوق الأقليات ، والتباين في القدرات المالية في جميع أنحاء البلاد ، أو الحاجة إلى توفير مجال لصياغة الخيارات السياسية العامة المختلفة من خلال وسائل سياسية، ومن ثم تستمر في وضع مجموعة واضحة من الحقوق والقواعد والمسؤوليات والتي ستحمي وتطور هذا التنوع . ويشكل هذا الأساس لأي نموذج فيدرالي لتضمين هيكلها في الثقافات والتطلعات المحلية والأيديولوجيات السياسية ، (ب) تؤسس علاقة بين الحكومة الفيدرالية والوحدات الفيدرالية بحيث تقوم على مبادئ المساواة والوضوح، من خلال تطوير القوى السياسية والإدارية والقانونية والمالية التي لا يحق للحكومة الفيدرالية تجريد الوحدات الفيدرالية منها عبر إجراءات من جانب واحد . ويمثل توازن القوى الذي تقدمه الفيدرالية واحدا من أقوى سماتها . (ج) توفر آليات دستورية للتعاون ، وتناسق السياسات وتسوية المنازعات فيما يتعلق بتوازن القوى والقواعد والأدوار والمسؤوليات التي يتعين حلها ليس فقط من خلال المفاوضات السياسية ولكن من خلال مؤسسات مستقلة مثل المحكمة العليا أو هيئات الدستورية الأخرى مثل مجلس تمثل فيه الحكومة الفيدرالية وجميع الوحدات الفيدرالية .

المبادئ الأساسية

يقترح هذا الخيار هيكل حكومة فيدرالية ذات مستويين تتضمن الحكومة الفيدرالية وحكومات الأقاليم كوحدات مكونة لها .

المبادئ

تتمثل المبادئ الأساسية التي تم على ضوئها تطوير هذا الخيار في التالي :

التابعية : تخصيص المسؤوليات الوظيفية لأدنى وأصغر مستوى من الحكومة قادر على تنفيذها ، وقد تم ترجيح حجج المقياس الاقتصادي على احتمالات تحقيق فعالية سياسية أكبر وعلى تمكين مستويي الحكومة .

إمكانية التقسيم المتساوي للسلطات : يتم تقسيم السلطات بطريقتين: الأولى بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية ، والثانية بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . ونتيجة لذلك فإن المقصود بهذا التقسيم المتساوي للسلطات السياسية والقانونية والإدارية أن يقود إلى توزيع متساو للسلطات عبر مشاركة الموارد المالية والطبيعية . والأدوات الأساسية المستخدمة لتحقيق هذا الغرض هي القوائم القانونية التي تحدد النقاط التي تملك الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية فيها نطاقا حصريا أو مشتركا أو تابعا للسلطة .

التمثيل : يمكن الهيكل المؤسسي المقترح لوجود آلية عادلة لتمثيل جميع الوحدات المكونة بناء على تمثيل متناسب وبالتالي الاستجابة للمطالبات بالتمثيل الذي يسمح بالمزيد من الحكم الشامل . ولا ينطبق هذا المبدأ على الهياكل السياسية وحسب بل على النظام القضائي والخدمة المدنية والقوات المسلحة أيضا .

سيادة الدستور : يعتبر الدستور الأداة القانونية العليا التي تحكم الهيكل الفيدرالي . وتخضع جميع القوانين الفيدرالية

والإقليمية للدستور، والتي سوف تفصل أحكام الحكم الذاتي السياسية والقانونية والإدارية والمالية والسلطات والمسؤوليات والمساءلة بين الحكومة الاتحادية والوحدات المكونة وبين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وتحديد حق المواطنين والمسؤوليات وآليات مؤسسية لحمايتها وتعزيزها وإنفاذها ، وتوفير المؤسسات والآليات للعلاقات بين الحكومات ، وتسوية المنازعات ، واتساق السياسات والتنسيق والتعاون ، والخطوط العريضة لإجراءات تعديل الدستور بناء على إدراج (لا يمكن حدوث تغييرات من جانب واحد) ، والاستجابة (للاحتياجات السياسية والثقافية والاقتصادية التي تظهر) والمسؤولية (عملية التفاوض التداولية السياسية في المصلحة العامة) .

الملامح الأساسية

وضحنا سابقا أنه لا يوجد قالب ثابت للفيدرالية وأن تصميم الهيكل الفيدرالي يحتاج أن يكون متعمقا في المساقات السياسية والاقتصادية والثقافية والتاريخية في اليمن مع اعتماده على تجارب البلدان الأخرى التي مرت بنفس الوضع . ونشير أيضا إلى أهمية تقديم ابتكارات تناسب رغبات وتطلعات مواطني البلد بشكل عام والشباب على وجه خاص ، وسيعطيهم هذا القدرة على التمتع بحقوق سياسية جديدة ومحسنة وكذلك يعطيهم انتفاعا مباشرا من الفوائد الاقتصادية التي يؤمل أن يقدمها النظام الفيدرالي . ومهما كان فإن هناك خصائص عامة للفيدرالية والتي تتشاركها البلدان الفيدرالية وقد وضعناها في الاعتبار أثناء صياغة هذا الخيار . (المربع ١)

وبالإضافة إلى ذلك نظرنا بل وتعاملنا مع العديد من القضايا للتوصل إلى هذا الخيار . وتراوحت القضايا من سياسية إلى اقتصادية إلى إدارية (المربع ٢) . وتؤثر كل من هذه القضايا والحلول الممكنة لمعالجتها على التصميم النهائي للخيار المقترح ، وقد حاولنا أن نتعامل من وجهة نظر هيكل فيدرالي تصاعدي ومتوافق مع السياق اليمني ، واستنادا إلى المبادئ التوجيهية المبينة سابقا .

المربع ١ : خصائص عامة للفيدرالية

- وجود مستويين من الحكومة ويتعامل كل منهما بشكل مباشر مع مواطنيها .
- وجود تقاسم رسمي ودستوري للسلطات القانونية والتنفيذية ، وتقاسم عوائد الموارد بين مستويي الحكومة لضمان امتلاك كل منهما لقطاعات معينة من الحكم الذاتي .
- تمثيل مخصص لآراء المناطق المميزة ضمن المؤسسات الفيدرالية لصناعة القرار ، ويتم ضمانه عادة بهيكل معين للدائرة الفيدرالية الثانية .
- دستور عال مكتوب غير قابل للتعديل من طرف واحد ولا يمكن تعديله إلا بموافقة جزء كبير من أعضاء الفيدرالية.
- آلية تحكيم (على شكل محاكم أو استفتاء) لحل المشكلات داخل الحكومة .
- إجراءات ومؤسسات مصممة لتسهيل التعاون بين الحكومات في حالة المجالات المشتركة أو المسؤوليات التي يلزم تداخلها .

المصدر: تطور الأنظمة الفدرالية الدولية في القرن العشرين، واتس رونالد L.، معهد العلاقات الحكومية الدولية، جامعة كوينز، ٢٠٠١

المربع ٢ : اعتبارات في تصميم الخيار ٢

1. **الفيدرالية المتماثلة مقابل غير المتماثلة** أينبغي أن تتمتع جميع الوحدات المكونة بنفس السلطات أم ينبغي إجراء مخصص للتفاوت في توزيع الصلاحيات التي تمنح بعض المناطق قوى وحكما ذاتيا أكثر من غيرها ؟
2. **الديمقراطية المباشرة مقابل غير المباشرة** إلى أي مدى ينبغي أن يشارك المواطنين في العملية الديمقراطية من خلال ممارسة حقوق التصويت ؟ أينبغي أن تكون هناك آليات ومحفزات للديمقراطية المباشرة التي تسمح للمواطنين بامتلاك سلطات مباشرة لصنع القرار أم ينبغي أن تسود العملية التقليدية من التمثيل السياسي ، وبالتالي اعتماد الديمقراطية غير المباشرة ؟
3. **أهمية الموازنة بين الطائفية والعشائرية** كيف تكون عناصر الطائفية والعشائرية جزءا لا يتجزأ ضمن التصميم الذي يسعى لتلبية مطالب كل منهما ؟
4. **الموافقات التشريعية: الأغلبية المفردة مقابل المزدوجة** أينبغي أن تخضع التشريعات لحكم الأغلبية المفردة فقط أم أن هناك أسباب لاختيار الأغلبية المزدوجة ؟ وهل يمكن تطبيق الأخيرة في ظروف خاصة ؟
5. **خلق مساحات عامة ومشتركة** أثناء معالجة قضايا التنوعات والفوارق العرقية والدينية والاقتصادية ، ما هي الطريقة التي يمكن بها تحقيق تقارب وأرضية مشتركة من الأهداف لتحقيق الوحدة الوطنية مع احترام الولاء الإقليمي ؟
6. **العقد المالي** كيف ينبغي أن يكون شكل ومدى ومحتوى العقد المالي ؟ ما هو نوع الاستقلال المالي الذي يجب أن يمنح للمحافظات وكيف يمكننا تحقيق التنافسية للضرائب والتنسيق الضريبي في الوقت نفسه ؟
7. **الشرعية** ما هي الأدوات والآليات المناسبة لإقامة شرعية الدولة والحفاظ عليها وما هي أفضل طريقة لتحقيق ذلك في جميع مستويات الحكومة ؟ كيف سيتم التفاعل بين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية وما هي الأدوار والسلطات المحددة التي ستمنح للقادة غير الرسميين؟
8. **تقاسم الإيرادات مقابل تقاسم المخاطر** الحجج لتقاسم الإيرادات مجردة من الدعوة إلى تقاسم المخاطر. فهل هذا نموذج مناسب ومستدام أو مرغوب فيه ؟
9. **الاعتراف الضمني مقابل الاعتراف الصريح بالسلطات المحلية** أينبغي أن يعترف الدستور صراحة بالحكومات المحلية ؟ أم ينبغي أن سكون وجودها متضمنا في المستوى الإقليمي للحكومة ؟
10. **التعامل مع طغيان الأغلبية ؟** ما هو نوع النظام الانتخابي الذي يمكن اعتماده لتقليل طغيان الأغلبية وتمكين بناء صوت المرأة والأقليات وحماية حقوقهم ؟
11. **تجنب لعنة الموارد والداء الهولندي** كيف يمكننا أن نضمن التشارك المتساوي للموارد الطبيعية وكذلك عدم استمرار الداء الهولندي في اليمن ؟

يتم أدناه عرض الملامح الرئيسية لمقترحنا في إطار هذا الخيار :

التسمية

المقترح: نقترح استخدام أسماء عربية للمستويات الحكومية والمسؤولين الحكوميين ، على النحو الآتي:

– يطلق مصطلح الحكومة الاتحادية على الحكومة الفيدرالية ، وحكومة الإقليم على الحكومة الإقليمية.
المديريات : يطلق مصطلح مدينة على المديريات الحضرية / المدن ، ومديرية على المديريات الريفية.
– يطلق مصطلح منطقة على البلدات والبلديات .
– يطلق مصطلح مجلس النواب الاتحادي على مجلس النواب الوطني / التجميعي ، ومجلس الشيوخ الاتحادي على المجلس الوطني الأعلى / مجلس الشيوخ .
– يطلق مصطلح مجلس النواب الإقليمي على مجالس النواب الإقليمية / التجميعية ، ومجلس الشيوخ الإقليمي على المجلس الإقليمي الأعلى / مجلس الشيوخ .
– يطلق مصطلح رئيس وزراء الحكومة الاتحادية على رئيس الوزراء .
– يطلق مصطلح الرئيس على الحاكم العام للدولة الاتحادية .
– يطلق مصطلح رئيس وزراء الإقليم على الوزير الرئيس بالإقليم .
محافظ الإقليم على حاكم الإقليم .
يطلق مصطلح رئيس المدينة على حاكم المديرية (للمديريات الحضرية) ، ورئيس المديرية (للمديريات الريفية) .

المبرر : بما أن اليمن تملك في الوقت الحالي مستوى واحدا من الحكومة في إطار دولة موحدة ، فإن هناك حاجة إلى (أ) إنشاء تمييز بين الحكومتين الاتحادية والإقليمية من خلال تسميات متميزة ، (ب) التمييز على مستوى الأقاليم بين ما يعرف حاليا بالمحافظات والنظام الجديد للحكومة الذي يسمى بالأقاليم ، (ج) نهدف للحفاظ على التسميات الحالية على مستوى السلطات المحلية للحد من الارتباك عامة الناس ، ورغم أن هناك تواصلا وتوعية العامة وبرنامج توعوي للمساعدة في تعريف الجمهور بالهيكل الجديد ومسمياته لها خلال الفترة انتقالية المؤدية للنظام الفيدرالي ، ومع ذلك ، وبما أننا نقدم مقترحا رسميا قانونيا للتمييز بين المناطق الحضرية والريفية ، تم مقترح مسميات منفصلة للمناطق الحضرية والريفية على المستوى المحلي .

المستويات

المقترح : مستويان من الحكومة – الفيدرالي (الحكومة الاتحادية) ، والإقليمي (حكومة الإقليم)

يجب تحديد عدد من الأقاليم وحدودها الجغرافية كما هو مبين في الأقسام التالية .
لن يعترف الدستور بالسلطات المحلية كمستويات قانونية للحكومة ، ولكنه سيحتوي على حكم يقضي بانه يتحتم دستوريا على جميع الحكومات الإقليمية إقامة سلطات محلية ذات صلاحيات مالية وإدارية كاملة تحت ممثلين منتخبين ، في غضون فترة محددة من الوقت من إنشاء تلك الحكومة الإقليمية . وستعمل السلطات المحلية تحت الحكومات الإقليمية التي ستؤول صلاحيات معينة وتلغي مركزية المهام والموارد إلى السلطات المحلية . وستترك طبيعة ومدى هذه الصلاحيات للحكومات الإقليمية ولكن سيتم طرح المبادئ والخطوط التوجيهية في الدستور وتضم على شكل جدول .
ستشمل السلطات المحلية مستويات المديريات (المديرية الحضرية / المدينة أو المدينة والمديرية الريفية أو المديرية) ، والبلدات (المنطقة) ، والوارد / القرية والذي سيتم تحديد عددها وتوزيعها الجغرافي وفقا لمعايير محددة بواسطة لجنة الترسيم (سيتم مناقشتها لاحقا في هذا القسم) .

المبرر : يدعو معظم الأطراف المعنية لنظام فيدرالي يوفر الحكم الذاتي الإقليمي . ويوفر هذا الهيكل ذو المستويين الإطار ليمن موحد مع انتقال سياسي يخلق مستوى جديدا من الحكومة (الأقاليم) وأيضا للحكم اللامركزي في الأقاليم . وهناك تباين واسع من حيث كيفية تأسيس الفيدراليات في مختلف أنحاء العالم ، ولكن كل بلد فيدرالي يملك على الأقل مستويين من الحكومة ، ويملك بعضها ثلاثة مستويات معترف بها من قبل الدستور (مثل جنوب أفريقيا) . وبالنسبة وضع اليمن فمن المقترح اعتماد نموذج ذي مستويين على أساس تفضيل المذكور له ، والقدرات الاقتصادية والمؤسسية ، وحقيقة أنه يوفر للحكم اللامركزي ضمن نطاق محدد .

هيكل الحكومة

المقترح :

يتكون النظام البرلماني من مجلسين في الهيكل الحكومي هما الفيدرالية (الحكومة الاتحادية) والإقليمية (الحكومة الإقليمية) . ويتكون البرلمان في كلا المستويين من مجلس النواب (الجمعية / مجلس النواب) ومجلس الشيوخ (مجلس الشيوخ) . وسيتم تحديد عدد المقاعد في كلا المجلسين على مستوى الحكومة الفيدرالية والإقليمية من خلال لجنة الترسيم .

سيكون رئيس الوزراء الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الفيدرالية .

سيكون رئيس الفيدرالية هو رئيس الدولة .

سيكون هيكل الفيدرالية على المستوى الإقليمي مقابلا بمجلس إقليمي / مجلس النواب (مجلس النواب الإقليمي) ومجلس الشيوخ الإقليمي / المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ الإقليمي) .

سيكون رئيس الوزراء الإقليمي الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الإقليمية .

سيكون هناك محافظ لكل إقليم ويعتبر ممثلا للدولة كمقابل لرئيس الوزراء الذي سيرأس الحكومة .

ستملك السلطات المحلية مجالس محلية على مستوى المديريات ، ويرأس كلا من هذه المجالس رئيس منتخب .

المبرر : حسب معظم الآراء وبناء على تعاملنا مع الأطراف المعنية فإن من الواضح أن الشكل الرئاسي للحكومة لن يكون مقبولا لدى اليمنيين ، و ليس بالضرورة أن السبب امتلاك اليمنيين لمبررات ضد النظام الرئاسي ، ولكن لأن تجربتهم معه جعلته مرتبطا بسياسات التحايل والقهر والتعتيم والبحث عن المصالح . وتدعو أصوات كثيرة من الأحزاب السياسية وغيرهم من الأطراف المعنية مفضلين شكل الحكومة البرلمانية ذات المجلسين . وتملك اليمن بالفعل نظاما من مجلسين ، إلا أن مجلس الشورى هو مجلس استشاري ، بينما في مقترحنا لن يكون مجلس الشيوخ الذي سيخلفه منتدى لتمثيل الأقاليم وحسب ، بل سيمتلك صلاحيات تشريعية قوية وكبيرة جدا . ويتماشى هذا مع النموذج الفيدرالي ومبادئه والذي يوفر مجالا سياسيا للوحدات المكونة أو الفيدرالية في الحكومة الفيدرالية ، وأيضا من خلال مجلس الشيوخ وبهذه الطريقة يمنحون التمتع بشعور قوي بالمشاركة في صياغة السياسة العامة الوطنية وبالتالي إقامة الوحدة الوطنية . وعلاوة على ذلك، فإن قوة مجلس الشيوخ ستكون بمثابة الترتيب المؤسسي للتقليل من خطر أي سياسة حزبية ، أو سياسات المحسوبية والاستحواذ التي قد يحاول القيام بها الحزب الحاكم أو الائتلاف الحاكم في مجلس النواب .

ينطبق نفس مبدأ عدم السماح لحزب واحد أو ائتلاف سياسي في السلطة أن يقوموا بكل ما يريدون على مستوى الأقاليم ، وكذلك التشريعات الشاملة ورسم السياسات وصنع القرار

، وهذا ما يهدف إليه مقترحنا لهيكل ذي مجلسين حتى على مستوى الأقاليم . والمجالس التشريعية الإقليمية ذات المجلسين نادرة للغاية في البلدان النامية لأن السياسيين في المستوى الإقليمي يرغبون في تقليل السيطرة المركزية مقابل التشريعات والسياسات العامة ، ولكنهم متعودون على تجنب مثل هذا الانتقال عندما يتعلق الأمر بسلطاتهم السياسية أو التشريعية أو الإدارية . وسيقلل وجود هيئة تشريعية إقليمية ذات مجلسين من فرص انحراف الحكومات الإقليمية تجاه أي نزعات للتحكم المركزي ، وقد يؤدي غيابها إلى سيطرة الحكومات الإقليمية على المديريات ، كما يحدث في معظم البلدان الفيدرالية . فإذا لم يكن لدينا هيئة تشريعية إقليمية ذات مجلسين سيصبح كل ما نفعله هو تحويل المركزية من المركز إلى الاقليم. وعلاوة على ذلك ، وبالنظر إلى التقسيمات السياسية والعرقية وغيرها في المشهد الاقتصادي والسياسي لليمن ، فإن وجود هيئة تشريعية ذات مجلسين على المستويين الفيدرالي والإقليمي سيعمل على سد ثغرات الثقة ويكون بمثابة آلية مؤسسية لبناء تنوع الصوت والسياسة التمثيلية في مستويي الحكومة .

نظام الانتخابات

المقترح : يعتبر النظام الانتخابي العنصر الحاسم في أي نظام سياسي ، ويعتمد تطوير ديمقراطية قوية وشاملة في اليمن على الشفافية واستقلال العملية والتمثيل والمشاركة المناسبة . وبدون الدخول في تفاصيل نوع نظام التصويت المعتمد في اليمن ، نقترح المبدأ والتدابير التالية :

يجب أن تكون الانتخابات عامة (أي يجب أن لا تكون هناك قيود من حيث النوع أو الدخل أو أي عامل آخر ينطوي على تمييز ، مع أي استثناءات من حق التصويت محددة بوضوح في قوانين الانتخابات وإبلاغها للعامة) ، متساوية (أي أن كل صوت يحمل نفس القدر ، وبذلك يسمح للتمثيل النسبي) ، متساوية (أي أنها تجري بطريقة نزيهة من قبل منظمة انتخابية مستقلة غير حزبية ، وتملك عملية حساب مفتوح للاقتراع ، ومراكز اقتراع يسهل الوصول إليها ، وتوفر الفرص المتكافئة لجمهور الناخبين لتلقي المعلومات السياسية ومعلومات التصويت ، وتوفر معاملة عادلة للناخبين والمرشحين والأحزاب من قبل المسؤولين عن الانتخابات والحكومة والشرطة والجيش والقضاء) ، عادلة (أي أن الحقوق والحريات الأساسية مثل حرية التعبير والتسجيل وتكوين الجمعيات والوصول إلى صناديق الاقتراع وممارسة حق الانتخاب والسؤال واحترام الطعن وتقديم الشكاوي وتسهيلها من خلال التشريعات والنظام الانتخابي) ، وسرية (أي أن قرار الناخب لا يعرفه غيره) .

ويقترح تشكيل المفوضية الوطنية للانتخابات اليمنية كمؤسسة دستورية مستقلة وغير حزبية لإدارة عملية الانتخابات في ظل تشريع يفصل هذه العملية ، وبناء نظام لتنظيم الانتخابات وإدارة النزاعات وتأسيس إجراءات الطعون و ضمان الشفافية والمساءلة . ، ويقترح إنشاء لجنة ترسيم في إطار هذه المفوضية الوطنية لتكون مسؤولة عن تحديد الدوائر الانتخابية . وستتألف لجنة الترسيم من مرشحين عن كل حزب سياسي رئيسي وخبراء فنيين ومراقبين مستقلين ، وستقدم توصياتها إلى المفوضية الوطنية للانتخابات ، والتي بدورها ستقوم بنشر تقرير وتوصيات لعامة الناس ، وتطلب التقييم وتستجيب للشكاوي والنزاعات قبل وضع اللمسات الأخيرة عليه .

أن يتم انتخاب الرئيس عبر هيئة انتخابية من المجالس الفيدرالية العليا والدنيا (مجلس الشيوخ ومجلس النواب بالحكومة الاتحادية) ، وسوف يكون رئيس الدولة .

يتم انتخاب رئيس وزراء الحكومة الفيدرالية من بين الأعضاء المنتخبين للجمعية الوطنية / مجلس النواب (مجلس النواب الاتحادي) .

في بعض الدول الاتحادية يتم انتخاب الرئيس عبر الاقتراع المباشر . إلا أننا نعتقد أنه من الأفضل لليمن أن يتم انتخاب رئيس الدولة عبر نظام يسمح للوحدات الاتحادية (أي المناطق) أن تعبر عن رأيها في الانتخابات. وإذا تم اعتماد الاقتراع المباشر فإن المناطق ذات الكثافة السكانية الأكبر ستكون أكثر سيطرة. غير أنه إذا تم الأخذ بمقترح أن يتم انتخاب الرئيس من قبل هيئة انتخابية مشكلة من مجلس النواب ومجلس الشيوخ حيث فيهما ممثلون عن كافة الأقاليم والمناطق فإن الرئيس سيصبح له تمثيل أكبر

يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية / مجلس النواب (مجلس النواب الاتحادي) مباشرة عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ (مجلس الشيوخ الاتحادي) عبر الهيئة الناخبة مكون من الجمعية الوطنية / مجلس النواب و الجمعية الاقليمية / أعضاء مجلس النواب الإقليمي .

يتم انتخاب أعضاء الجمعية الإقليمية / مجلس النواب (مجلس النواب الإقليمي) عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالإقليم (مجلس الشيوخ الإقليمي) عبر الهيئة الناخبة مكون من الجمعية الإقليمية وأعضاء مجالس المحلية بالمديريات .

يتم انتخاب رئيس الوزراء للإقليم (رئيس الوزراء الإقليمي) من بين أعضاء المجلس الإقليمي (مجلس النواب الإقليمي) .

يتم انتخاب محافظ كل محافظة من خلال هيئة انتخابية تضم أعضاء من المجلس الإقليمي (مجلس النواب الإقليمي) مجلس الشيوخ بالإقليم (مجلس الشيوخ الإقليمي) .

يتم انتخاب مجالس محلية للسلطات المحلية مباشرة على أساس اقتراع عام .

يتم انتخاب رؤساء المجالس المحلية ونوابهم من بين أعضاء المجالس المحلية.

سيتم تخصيص ٣٠٪ على الأقل للمرأة وما لا يقل عن ٥٪ للأقليات في كل من مستويي الحكومة (الحكومة الفيدرالية) والإقليمي (الحكومة الإقليمية) وكذلك في كل من المجلسين (المجلس الأعلى ومجلس النواب) . وسيسمح للأقاليم بتحديد الحجز لمقاعد النساء والأقليات على الصعيد المجلس المحلي اعتمادا على السياقات المحلية والثقافية ، ولكن لا تقل نسبة النساء عن ١٥٪ ويكون هناك مقعد واحد على الأقل للأقليات في كل مجلس .

وتحت رعاية مفوضية الانتخابات الوطنية باليمن المقترحة لا بد من التوصل إلى اتفاق بين الأطراف السياسية للوصول الى تقدير لعدد السكان في البلد ككل وكذلك بالنسبة لكل دائرة انتخابية لأن التعداد الحالي قديم . ومن شأن هذا أن يمهد الطريق لتعيين وتحديد عدد المقاعد في المجالس التشريعية . ويقترح استخدام نظام الانتخابات المختلط أو النظام البديل لها والذي يهدف للجمع بين إيجابيات كل من النظام النسبي الوطني والإقليمي وكذلك النظام المعتمد على الدائرة الواحدة .

المبرر: من أجل بناء الديمقراطية القائمة على المشاركة ، من المهم أن يتم تصميم النظام الانتخابي بطريقة توفر التضمين والتنوع ، بحيث يحتوي على كل عناصر الشفافية والاستقلالية المطلوبة وقادرا على تهدئة سخط الأطراف المعنية بشأن قضايا مثل ترسيم الدوائر الانتخابية . ولا شك أن دور الهيئة الانتخابية المستقلة ولجنة الترسيم المقترحة يحمل أهمية كبيرة بالنظر إلى الإدراك الواسع النطاق لوجود من الغش و / أو إساءة توزيع المجالس من قبل الأنظمة السابقة في اليمن ، وفي ضوء حقيقة أن هناك أدلة وافرة على نزاعات حول ترسيم الحدود مما يؤدي إلى أحداث عنف تعقب الانتخابات في العديد من البلدان ، بما في ذلك النزاعات الحدودية في نيجيريا والتي أدت إلى مقتل متظاهرين وتشريد أكثر من ألف شخص في عام ٢٠٠٣ ، والهجمات على ضباط الشرطة ومراكز الاقتراع في ولاية اندرا براديش الهندية في انتخابات عام ٢٠٠٩ كاحتجاج ضد تغيير حجم وتكوين دائرة ماهبوبنجار ، والاعتداءات العنيفة على وزير في جنوب السودان بسبب دوره في تحريك قرية من دائرة انتخابية إلى أخرى . التعداد السكاني هو الوسيلة الأكثر استخداما لأغراض الترسيم ، وبالنظر إلى أن آخر إحصاء

- يشير هذا إلى العملية التي يتم فيها رسم الدوائر الانتخابية بطريقة تفضل حزبا سياسيا معينا أو مرشحا بذاته .

- ، يعني هذا ببساطة عدم المساواة في التمثيل في منتدى أو هيئة تمثيلية مثل جمعية .

الجدول ١: أنظمة انتخابية مستخدمة في أفريقيا	
النظام الانتخابي	**الوصف**
نظام التعددية	يفوز المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات ، بغض النظر عما إذا حصل على أغلبية الأصوات .
نظام الأغلبية (اقتراع ثنائي فرنسي)	يجب على المرشح أن يحصل على الأغلبية من الأصوات (٥٠٪ زائد واحد). إذا لم يحصل أي مرشح يفوز على الأغلبية في الجولة الأولى ، يتم عقد انتخابات الإعادة للبت بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات من الانتخابات الأولى .
التمثيل النسبي	النسبة المئوية للأصوات التي يتم تحصيلها تعكس عدد المقاعد التي فاز بها المرشحون من حزب معين. ولذلك يتم تحديد توزيع المقاعد عن طريق قوائم وصيغة المرشح .

المصدر : التصميم الانتخابي: التناسب، التمثيل ، والدوائر في انتخابات عام ٢٠١٠ السودان ، غوستافسون M.، معهد ريفي فالي، ٢٠١٠

في اليمن كان منذ أكثر من عقد من الزمان ، فإن من المرجح أن تكون هناك خلافات كبيرة بشأن عملية إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية ، إلا إذا تم التوصل إلى اتفاق بشأن تقديرات السكان ومصدرها بين الأحزاب السياسية كما اقترحنا .

علاوة على ذلك ، فقد أعرب الأطراف المعنية الذين التقينا بهم بوضوح عن تفضيلهم الممثلين المنتخبين مباشرة ، ولهذا كان المقترح بأن يكون انتخاب جميع الهيئات التشريعية على أساس الانتخاب المباشر تحت الاقتراع العام . تماما كما هو الحال مع هيكل الدولة الفيدرالية ، وهناك مجموعة متنوعة من الخيارات المتاحة فيما يتعلق بالنظام الانتخابي . فقد تم استخدام العديد من الأنظمة في البلدان الخارجة من الصراعات أو الساعية للاستقرار في أفريقيا (الجدول ١) .

وفي ضوء التفاوت في عدد السكان في مناطق مختلفة من اليمن ، والصراع على تمثيل كاف في المنطقة الجنوبية ، قد لا يكون نظام التعددية ولا نظام الأغلبية الأنسب لليمن لأسباب التحيز لصالح المناطق الأكثر في عدد السكان وإمكانية "طغيان الأغلبية" بسبب ذلك ، ولكن هذا يخضع لمزيد من النقاش بين الخبراء .

- التصميم الانتخابي: التناسب، التمثيل ، والدوائر في انتخابات عام ٢٠١٠ السودان، غوستافسون M.، معهد ريفي فالي، ٢٠١٠

- تم توقيعها في عام ١٧٨٧ ويشار إليها أيضا باسم تسوية شيرمان نسبة لشيرمان روجر، ممثل وفد كونيتيكت في المؤتمر الدستوري.

في ضوء فهمنا لهذه القضية وردا على الدعوات التي صدرت من مختلف الأطراف المعنية فإننا نقترح نظام التمثيل النسبي باستخدام عملية الانتخابات المختلطة . ومع ذلك فإن هناك عددا من الخيارات المتاحة في ظل النظام الانتخابي المختلط أيضا ، بما في ذلك معايير وطرق تحديد المقاعد ، وعما إذا تم استخدام القوائم الحزبية على أساس النظام النسبي (وضمن هذا إذا كان اعتمد نظام القائمة المفتوحة أو المغلقة) ، أو اتخذ قرار استخدام نظام نقل الأصوات المفرد . نحن غير قادرين على تقديم أي مقترح محدد في هذا الصدد ونتركه مفتوحا للمناقشة والمشورة بما في ذلك أن يدار مشروع الانتخابات بواسطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الذي يعمل بشكل وثيق مع مفوضية الانتخابات لتحسين النظام الانتخابي في اليمن . ومع ذلك ، يمكن للأحزاب السياسية في اليمن أن تقوم بمراجعة العملية ونتائج ما يعرف باسم تسوية كونيتيكت ، التي خرجت باتفاق بين تمثيل الدول الكبيرة والصغيرة والبنية التشريعية بموجب دستور الولايات المتحدة أمريكا ، كمثال على الكيفية التي يمكن بها حل النزاعات في التمثيل وفقا للهيكل الفيدرالي .

التقسيم الإداري

المقترح : نقترح تقسيم اليمن إداريا إلى :

الأقاليم الفيدرالية وتشمل:

مدينة صنعاء كعاصمة للاتحاد الفيدرالي .

الموانئ البحرية .

الجزر بما فيها أرخبيل سقطرى .

أي مديريات أو مناطق لا تشكل إقليما أو لا ترغب في أن تكون جزءا من إقليم .

مدن الامتيازات الخاصة التي تنشأ عن طريق التشريع على أساس معايير محددة وتحكمها آليات مؤسسية معينة .

يتم ترك عدد وشكل الأقاليم ليتم تحديدها من قبل لجنة الترسيم (يحتوي الملحق- على التشكيل المقترح) . ومع ذلك فإننا نقترح أن لا يكون عدد الأقاليم وحدودها الجغرافية مساويا للمحافظات الحالية والتي تعتبر كثيرة جدا من ناحية عددها بالنسبة لبلد بحجم اليمن (الجدول ٢) ويبدو أن تقسيمها لم يكن على أساس أي عملية مدروسة ، ولكن بناء على النفعية السياسية أو الإدارية . وعلاوة على ذلك ، فإن وكثافة حجم التعداد السكاني يختلف اختلافا كبيرا من منطقة لأخرى عبر أنحاء البلاد ما يؤدي إلى صعوبات في التوزيع العادل للموارد والإدارة الفعالة والتنويع في القدرات المالية المصاحبة وتكاليف تقديم الخدمات .

ونقترح أن يتم استخدام مزيج من المعايير لتحديد التقسيم من أجل التوصل إلى تقسيم إداري أكثر ملاءمة ومواءمة . من هذه المعايير على سبيل الذكر لا الحصر : التعداد السكاني (الحجم والكثافة) ، الجدوى الاقتصادية والتشابه الثقافي واللغوي ، والاعتبارات الجغرافية والطبوغرافية (الحدود الطبيعية مثل الجبال والصحارى وما إلى ذلك) . وسيسهل استخدام هذا التقسيم الإداري القائم على المعايير المتعددة تكوين وحدات إدارية أكثر ثباتا سياسيا إداريا واقتصاديا .

لهذا الغرض، نقترح إنشاء لجنة الترسيم كهيئة دستورية مكلفة بالبحث عن مقترحات وتحضيرها لموافقة الجمعية التأسيسية . ويمكن أن يكون هناك طريقتان للعمل يمكن لهذه اللجنة اتباعهما: الأولى: يمكن تحديد التقسيم الإداري في اليمن في ظل النظام الفيدرالي باستخدام التحليل الفني المعتمد على هذا النوع من المعايير أو مزيج منها المذكورة أعلاه بمثابة الخطوة الأولى من الجهد أو يمكن أن تحدد وتنشر المبادئ التوجيهية على الأساس الذي يمكن من الوصول إلى مقترحات التقسيمات الإدارية الإقليمية من خلال المفاوضات السياسية بين مختلف المناطق والمديريات التي تضم هذه المديريات . وتشير هذه الخطوط الإرشادية العملية التي ينبغي استخدامها (على سبيل المثال اجتماعات مفتوحة ، وتوثيق القرارات ، وأن يكون الحد الأدنى لعدد الموقعين على المقترح ٣/٢ من الأصوات في كل مجلس مديرية محلي موجود) ، ووضع القيود (مثل العدد الأقصى من المناطق في الأقاليم أو مقترح أرضيات لمقترح إقليم) ، والإشارة الموعد النهائي للتوصل إلى مقترح قابل للتفاوض . وتقوم الأقاليم والمناطق (المديريات) التي تخفق في

الجدول ١: أنظمة انتخابية مستخدمة في أفريقيا				
م	المحافظة	العاصمة	عدد المديريات	التعداد السكاني
1	العاصمة – صنعاء	مدينة صنعاء	10	1,747,834
2	عدن	مدينة عدن	8	589,419
3	تعز	تعز	23	2,393,425
4	محافظة صنعاء	الروضة	16	919,215
5	إب	إب	20	2,131,861
6	الحديدة	الحديدة	26	2,157,552
7	حضرموت	المكلا	30	1,028,556
8	حجة	حجة	31	1,479,568
9	ذمار	ذمار	12	1,330,108
10	لحج	الحوطة	15	722,694
11	البيضاء	البيضاء	20	577,369
12	أبين	زنجبار	11	433,819
13	شبوة	عتق	17	470,440
14	صعدة	صعدة	15	695,033
15	المحويت	المحويت	9	494,557
16	مأرب	مأرب	14	238,522
17	الجوف	الحزم	12	443,797
18	المهرة	الجيدة	9	88,594
19	عمران	عمران	20	877,786
20	الضالع	الضالع	9	470,564
21	ريمة	الجبين	6	394,448
	الإجمالي	21	333	19,685,161

التوصل إلى مقترح قابل للتفاوض سياسيا افتراضيا بتشكيل جزء من المناطق الفيدرالية حتى يحين الوقت الذي تكون فيه لجنة الترسيم قادرة على إجراء التحليل الفني واقتراح تقسيم إداري جديد . وستتم حماية الترسيم النهائي للتقسيم الإداري بواسطة التشريعات المناسبة .

ونقترح أيضا أن يتم تمكين كل من الحكومات الفيدرالية والإقليمية لإقامة مدن الامتيازات الخاصة، كبديل تدريجي للمناطق الإدارية الخاصة وبهدف التكامل مع المجتمع العالمي إذا اختارت القيام بذلك ، وعلى أساس معايير محددة لإنشاء مثل هذه المدن وتحكمها آليات مؤسسية مختلفة عن بقية المناطق داخل الولايات القضائية للحكومات الفيدرالية والإقليمية .

وبالإضافة إلى ذلك – مع التركيز على اتجاهات التحضر

وإعادة بناء مستقبل الاقتصاد الوطني حول الاقتصادات القائمة على المدينة – نقترح أن يكون هناك تمييز قانوني بين المناطق الحضرية والريفية في التقسيم الإداري في إطار الأقاليم . وهذا من شأنه يؤدي إلى تخصيص أكثر إنصافا ومحققا لأهدافه من الاستقلال المالي ، والصلاحيات المالية والإدارية والموارد المالية . وسيوضح قانون الهيئات المحلية تعريف ونطاق وهيكل ومهام وصلاحيات المديريات الحضرية (المدينة) والريفية (المديرية).

المبرر : يعتبر التقسيم الإداري قضية مثيرة للجدل مثل قضية ترسيم الحدود الانتخابية ، والواقع أن الاثنين مرتبطان بشكل وثيق بحكم أن الأخير يعتمد إلى حد كبير على السابق ، وعلى الرغم من أنهما قد لا يتداخلان بالضرورة دائما بحسب المعايير المستخدمة . لكل التحليلات الفنية التي هناك حاجة لاستخدامها في ترسيم الحدود الإدارية فإن هذه تعتبر وظيفة سياسية ، بحكم تخصيص الموارد والولاية القضائية لممارسة السلطة السياسية والنفوذ وكفاءة وقدرة الحكم والإدارة المالية تقع على الطريق الذي يتم رسم الإقليم فيه . وتمثل الطبيعة السياسية لهذه القضايا السبب الذي جعلنا نقترح أن تترك المهمة للجنة الترسيم التي تعتمد على أي واحد من المقترحين التشغيليين مثل تنفيذ المهمة نفسها من خلال التحليل الفني ، أو توفير إطار للتعامل السياسي مع المقترحات المقدمة . ويدفعنا نظام الحوافز في الأخير إلى التصديق في الإسراع في هذه العملية بما أن المناطق التي لا تصل إلى مفاوضات سياسية قائمة على إطار اللجنة التقنية ستكون في ظل الحكومة الفيدرالية ومن المحتمل أن لا يكون أفضل مسار للأقاليم. وقد استخدم هذا النهج في العديد من البلدان وهو منصوص في دساتيرها ، بما في ذلك في أوغندا والصومال (المربع ٣) .

المربع ٣ : مواد دستورية خاصة بالترسيم

أوغندا

المادة ١٧٨ : (١) يمكن لمديريتين أو أكثر أن يتعاونوا لتشكيل حكومة إقليمية لأداء الوظائف والخدمات المحددة في الجدول الخامس من هذا الدستور.

(٢) لا ينبغي لمديرية أن توافق على الدخول في اتفاق تعاون لتشكيل حكومة إقليمية إلا إذا–

(أ) تمت الموافقة على مقترح الانضمام إلى الحكومة الإقليمية بقرار من مجلس المديرية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس المديرية ، و

(ب) تم التصديق على قرار مجلس المديرية من قبل ما لا يقل عن ثلثي المجالس الفرعية في المديرية .

المادة ١٧٨ أ : (١) يتم دفع منحة معادلة للمديرية التي لا ترغب في الدخول في اتفاق التعاون لتشكيل حكومة إقليمية أو غير قادرة على ذلك .

الصومال

المادة ٤٨ (٢): لا يمكن لمنطقة واحدة أن تبقى منفردة ، ويجب أن تدار المنطقة مباشرة بواسطة الحكومة الفيدرالية لمدة أقصاها سنتان حتى يحين الوقت الذي تندمج فيه مع منطقة أو مناطق أخرى لتشكيل عضو فيدرالي جديد .

السيناريو ١ : التقسيم الإداري القائم على المساواة الاقتصادية والجغرافية

الإقليم	المناطق المكونة	السكان وفقا للتعداد السكاني عام ٢٠٠٤	إجمالي المنطقة (كم٢)	عدد المديريات	الموانئ والسواحل البحرية في الإقليم
الأول	تعز – لحج – عدن – أبين	4,139,357	37,090	57	سواحل أبين ولحج وعدن
الثاني	المهرة – حضرموت	1,117,150	234,675	39	ساحل المهرة وحضرموت
الثالث	الجوف – مأرب – صنعاء – المحويت – ريمة – ذمار	3,820,647	80,705	69	لا يوجد ، ولكن يمكن ضم مديريتين ساحليتين من الحديدة
الرابع	صعدة – الحديدة – حجة – عمران	5,209,939	41,832	92	سواحل ميدي وعبس في حجة وساحل الحديدة
الخامس	البيضاء – إب – الضالع – شبوة	3,650,234	57,606	66	ساحل شبوة

- تكون مدينة صنعاء عاصمة الإقليم الفيدرالية .
- تكون الجزر بما فيها أرخبيل سقطرى جزءا من الإقليم الفيدرالي .
- يستخدم تقسيم الوحدات الإدارية المقترح وفقا لهذا النموذج المبادئ التالية:

1. تعزيز الوحدة الوطنية بمعناها الكامل والشامل، وإنشاء الهوية الوطنية اليمنية والحفاظ على العلاقات الثقافية بين اليمنيين.
2. تحقيق التوازن من حيث عدد السكان والوزن الديموغرافي بين المناطق الإدارية الجديدة ، بحيث يكون الفرق بين المناطق معقولا ومقبولا .
3. تحقيق العدالة في توزيع الموارد الاقتصادية بين المناطق ، والتي من شأنها دعم جهود التنمية التي تختلف حسب المكان إلى أقصى حد ممكن ووفقا للخرائط الجيولوجية وخرائط الموارد الطبيعية .
4. تملك كل منطقة ميناء بحريا لتسهيل أنشطة الاستيراد والتصدير ، فضلا عن الموارد الاقتصادية التي يقدمها الساحل في مجال مصايد الأسماك والسياحة وغيرها من الموارد التي تسهم في دفع عجلة التنمية في المناطق بطريقة متوازنة .

السيناريو ٢: التقسيم الإداري بناء على الاعتبارات الجغرافية والتضاريس						
الإقليم	المناطق المكونة	التعداد السكاني وفقا لتعداد عام ٢٠٠٤	المساحة (كم٢)	المديريات	التعداد السكاني للإقليم المقترح	مساحة الإقليم المقترح (كم٢)
الشرقي	حضرموت	1,028,556	163,378	30	1,560,947	270182
	المهرة	88,594	67,297	9		
	الجوف	443,797	39,507	12		
الشمالي	صعدة	695,033	12,367	15	7,256,681	75435
	حجة	1,479,568	8,307	31		
	عمران	877,786	7,900	20		
	صنعاء	919,215	11,907	16		
	مأرب	238,522	17483	14		
	المحويت	494,557	2,328	9		
	ريمة	394,448	1,894	6		
	الحديدة	2,157,552	13,249	26		
الجنوبي	شبوة	470,440	38,991	17	9,119,699	102318
	أبين	433819	13,684	11		
	البيضاء	577,369	9,275	20		
	ذمار	1,330,108	7,586	12		
	الضالع	470,564	3,996	9		
	إب	2,131,861	5,344	20		
	تعز	2,393,425	10,008	23		
	لحج	722,694	12,684	15		
	عدن	589,419	750	8		

- تكون مدينة صنعاء عاصمة الإقليم الفيدرالية .
- تكون الجزر بما فيها أرخبيل سقطرى جزءا من الإقليم الفيدرالي .

ومن المفيد أن نلاحظ أن الفيدراليات في جميع أنحاء العالم لديها تقسيمات مختلفة إلى حد كبير وفقا لسياقاتها المحلية واحتياجاتها وتطلعاتها واتفاقاتها السياسية (المربع ٤) .

تنقسم أسباب اقتراح التمييز بين المناطق الحضرية والريفية إلى شقين : الأول : أنها تسمح لنا بالتعرف على الهياكل والنظم والمهام المختلفة التي يجب أن تطبق في مديرية المدينة الحضرية

المربع ٤ : التقسيم الإداري في فيدراليات حول العالم

جمهورية الأرجنتين (٢٣ إقليم + ٥ مناطق + ١ مقاطعة وطنية + ١ مديرية فيدرالية) .
كومنولث أستراليا (٦ ولايات + ١ مقاطعة + ١ إقليم عاصمة + ٧ أراضي خاضعة للإدارة)
جمهورية النمسا الاتحادية (٩ ولايات)
بلجيكا (٣ مناطق + ٣ مجتمعات ثقافية)
البوسنة والهرسك (٢ تقسيمات إدارية)
البرازيل (٢٦ ولاية + ١ مديرية عاصمة فيدرالية)
كندا (١٠ أقاليم + ٢ مقاطعات + منظمات الشعوب الأصلية)
جمهورية جزر القمر الإسلامية الاتحادية (٣ جزر)
إثيوبيا (٩ أقاليم)
جمهورية ألمانيا الاتحادية (١٦ ولاية)
جمهورية الهند (٢٨ ولاية + ٧ مقاطعات اتحادية + ١ فيدرالية + ١ دولة مرتبطة بها)
ماليزيا (١٣ ولاية)
الولايات المتحدة المكسيكية (٣١ ولاية + ١ فيدرالية)
ولايات ميكرونيزيا الموحدة (٤ ولايات)
جمهورية نيجيريا الاتحادية (٣٠ ولاية + ١ إقليم عاصمة اتحادية)
جمهورية باكستان الإسلامية (٤ أقاليم + ٦ مناطق قبلية + ١ عاصمة اتحادية)
الاتحاد الروسي (٨٩ جمهورية ومناطق ذات فئات مختلفة)
سانت كيتس ونيفيس (٢ جزيرة)
جنوب أفريقيا (٩ أقاليم)
إسبانيا (١٧ منطقة ذاتية الحكم)
سويسرا (٢٦ إقليم)
الإمارات العربية المتحدة (٧ إمارات)
الولايات المتحدة الأمريكية (٥٠ ولاية + ٢ فيدرالية + ٣ دول مرتبطة + ٣ مقاطعات محكومة محليا + ٣ مقاطعات غير مدمجة + ١٣٠ أمم أمريكية محلية أصلية مستقلة)
جمهورية فنزويلا (٢٠ ولاية + ٢ مقاطعات + ١ مديرية فيدرالية + ٢ تابعية اتحادية + ٧٢ جزيرة)
جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (٢ جمهورية)

المصدر: "مقارنة الأنظمة الفدرالية - الطبعة الثانية» - رونالد واتس.

وموازنة توزيع القدرات الإدارية والموارد المالية والصلاحيات وفقا لذلك ، وتعتبر حركية وسياسة واقتصاد المدن من أهم الاعتبارات في تصميم الفيدرالية ولكنها في كثير من الأحيان لا تعطى الاهتمام التحليلي الكافي في حين تظهر الحاجة إليه. والثاني

المدن والتبعية الإدارية والفدرالية ، الملك، F .،L ، سيصدر قريبا في فليمينغ جيمس ويعقوب ليفي، محرران. نوموس: الفدرالية والتبعية الإدارية ، ٢٠١٢

: أنها تمكن المدن من إطلاق العنان لمنافع التنمية الاقتصادية المحركة للنمو الاقتصادي ، ولا يعني هذا على الإطلاق أن المناطق الريفية أقل أهمية، فالواقع أن معظم السكان يعيشون في المناطق الريفية وعلى الرغم من ارتفاع اتجاهات التحضر إلا أن الأغلبية ستستمر في المناطق الريفية على المدى المتوسط . وهذا التمييز المقترح يساعد في الواقع أيضا للتركيز على قضايا محددة من المناطق الريفية مثل الاستثمار في الزراعة وتحسين الري وإمدادات مياه الشرب وتعزيز التغطية وجودة الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم عن طريق تخطيط أكثر توافقا وتخصيص الموارد التي تستجيب للاحتياجات المحلية .

بالنسبة لمدن الامتيازات الخاصة فإن الاقتراح هو أخذ الفيدرالية غير المتماثلة والموجودة في العديد من البلدان بشكل أو بآخر ، كما هو الحال في ماليزيا (منح حقوق وصلاحيات خاصة لفرض الضرائب والمواطنة، والتجارة لولايات الصباح والسرواق) ، وباكستان (بدل لقوانين وأنظمة مؤسسية مختلفة في المناطق القبلية الخاضعة للإدارة الفيدرالية) ، وكندا (تعيين مقاطعة كيبيك للصلاحيات المشتركة لفرض ضرائب الشركات والدخل) ، والعراق (كردستان المعترف بها كمنطقة فيدرالية ولكنها تملك حالة منطقة إدارية خاصة)، وسويسرا (لغات مختلفة معترف بها رسميا في مناطق مختلفة) . يعبر مفهوم مدن ميثاق أيضا عن متغير من المناطق

الاقتصادية الخاصة أو فكرة المناطق الحرة ، ولذلك نقترحها كشراكة محتملة بين منطقة أو أكثر داخل البلد (مثل إقليمين)، أو بين مستويين أو أكثر من مستويات الحكومة (مثلا بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية) ، أو بين اثنين أو أكثر من الحكومات ذات السيادة (بين اليمن والمملكة العربية السعودية مثلا). ومن المفيد أيضا الإشارة إلى أنه في حين أن نقترح الالتزام بالخصائص في (المربع ٤) للمفهوم الأصلي لمدن الامتيازات الخاصة والذي تبناه رومر بول . فنحن نعتقد على سبيل المثال أن الحد من مدن الامتيازات الخاصة باعتبارها مبنية على قطع أرض شاغرة أو لتكوين شراكة بين دولتين أو أكثر لا يتطلب الالتزام بها لأن ذلك قد يخلق جمودا ، ولا تتفق مع اعتبارات الاقتصاد السياسي وقد يكون متورطا في قضايا جغرافية سياسية تنتقص من الهدف الأساسي من إنشاء منطقة إدارية محكومة بقواعد أكثر فاعلية . وندرك حقيقة وجود مخاوف أمنية في اليمن في مناطق الأراضي الشاغرة، وكذلك قضايا أخرى مثل من ضعف المؤسسات الموروث . وقد يكون تحصل سخرية من فكرة مدن الامتيازات الخاصة من قبل بعض المنتقدين ولكن اقتراح هذا المفهوم يمثل نهجا متحمسا ورائدا نحو تطوير مدن جديدة أو تنشيط القائم منها ، والاستفادة من الفرص التي توفرها المناطق الساحلية وتنويع الاقتصاد بعيدا عن الاعتماد على النفط ، وللبناء على هذا النموذج في ضوء انضمام اليمن الوشيك إلى منظمة التجارة العالمية ورغبتها في ترسيخ نفسها كلاعب إقليمي كبير الاستيراد. فلننظر على سبيل المثال إلى إمكانية تحويل عدن أو الحديدة إلى مدن ميثاق – ما سيجعلها مدنا عالمية – ويجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة ، وخلق فرص العمل وبناء اقتصاد سوق قوي استنادا على مجموعة جديدة من القواعد مختلفة عن النموذج التقليدي لحكم المدينة . وسيكون هذا موافقا لمطالب العديد من أصحاب المصالح التي تطالب بمزيد من الحكم الذاتي لمختلف مناطق المدينة . كما أننا لا نزعم أن هذه المدن يجب أن تبنى للضرورة ، ولكن يتم تحديد قانون لها في الدستور ويتخذ القرار لاحقا بواسطة الحكومات الفيدرالية والإقليمية بعد النظر والتحليل . أما على الصعيد العالمي وعلى الرغم من بعض الغموض في التعريف فإن هونغ كونغ وماكاو وأديس أبابا ودير داوا في إثيوبيا تعتبر مدن ميثاق .ويجري تطوير مدينة ميثاق باتباع مفهوم رومر في الهندوراس (المربع ٥) ، في حين توقفت عملية تطوير مدينة ميثاق في مدغشقر في أعقاب إسقاط الحكومة في عام ٢٠٠٩ .

انظر على سبيل المثال، "ما أجزاء العولمة المهمة للحاق بركب النمو؟ " رومر، بول M. ٢٠١٠. مراجعة الاقتصاد الأمريكي، ٢٠١٠ و www.chartercities.org

المربع ٥ : تجربة الهندوراس مع مدن الامتيازات الخاصة

بعد الانقلاب في عام ٢٠٠٩ بدأت الإدارة الجديدة في الهندوراس ببذل الجهود الرامية إلى إنشاء مدينة الامتيازات الخاصة ، وبحلول فبراير ٢٠١١ قام مؤتمر الهندوراس الوطني بتعديل الدستور ليصرح بمنطقة تنمية خاصة . وفي يوليو ٢٠١١ أصدر كونغرس الهندوراس قانونا دستوريا يحدد الكيفية التي سيتم بها حكم المنطقة . وللمساعدة في عزل المنطقة الخاصة من عدم الاستقرار السياسي في المستقبل أعطاها كونغرس الهندوراس درجة عالية من الحكم الذاتي مقتربا من التخلي عن السيطرة السيادية. وتظل الأرض جزءا من أراضي الهندوراس وستضع الحكومة الثقة لإدارتها من قبل سلطات المنطقة ، بما في ذلك المحافظ ولجنة الشفافية ، ويعين كلاهما من قبل رئيس الهندوراس . في البداية ستشرف لجنة الشفافية على وظائف المنطقة التشريعية والتنفيذية بما في ذلك المحافظ . وتقوم سلطة الهندوراس بالتحقق من سلطة اللجنة وتحتفظ بالقدرة على تغيير التشريعات لتمكين المنطقة بأغلبية الثلثين في كونغرس الهندوراس واستفتاء بين سكان المنطقة. ويخوض كونغرس الهندوراس قبالة تحديا دستوريا إلى المنطقة مع العمل على تحديد حدود المنطقة والذي من المتوقع أن يكون ١٠٠٠ كم مربع أو قريبا من حجم هونغ كونغ. علاوة على ذلك ، فهي ملزمة بنشر مرسوم لإعطاء لجنة الشفافية النفوذ القانونية. ووقعت أيضا في سبتمبر ٢٠١٢ مع مايكل سترونج –ناشط ورجل أعمال الأمريكي– اتفاقا مبدئيا لمشروع صغير لبناء مساكن جديدة وتوفير فرص عمل . ويرى العديد في ذلك تحجيم لفكرة مدينة الامتيازات الخاصة الأصلية ، وقد عبر رومر نفسه عن خيبة أمله في هذه الخطوة الأخيرة . وتكشف هذه التجربة مخاطر النفعية السياسية والسعي للفوز السريع الذي يمكن أن يهدد تنفيذ فكرة مدينة الامتيازات الخاصة .

المصادر: اختبار مدن الامتيازات الخاصة والأقاليم العشوائية، رودس، K، الايكونومست، ٦ أكتوبر ٢٠١٢

دمج القيادة التقليدية والمجتمعية

المقترح : يتفوق تأثير وسلطة المؤسسات غير الرسمية في اليمن على المؤسسات الرسمية في أجزاء كبيرة من اليمن . وبينما تميل التصورات العامة لهذه الشبكة من المؤسسات غير الرسمية وخاصة زعماء القبائل أو الشيوخ إلى كونها سلبية ، فإننا نقترح نقل تأثيرها على المجتمعات لخلق مساحة لتفاعلها مع المؤسسات الرسمية في كل من مستويي الحكومة ، وبهذه الطريقة يتحقق التقاء المصالح . وبشكل مشابه يلعب القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني بما في ذلك الشباب والمنظمات النسائية دورا هاما في الدعوة للسياسات والتواصل مع المجتمع . ومن أجل تعميم مساهمات هذه المؤسسات وبناء إطار تعاوني للعمليات بدلا من الخصومة تم اقتراح التدابير التالية:

– الاعتراف الدستوري بكيان ودور ومركز الزعماء القبليين والدينيين كعنصر مهم في المجتمع اليمني .

– ويشمل إنشاء مجلس القيادات التقليدية المكونة للمجتمع على مستويي الحكومة الفيدرالية والأقاليم في الدستور. وإنشاء هذا المجلس بموجب قانون البرلمان الذي يحدد هيكل ومهام وصلات هذا المجلس مع المؤسسات الرسمية الأخرى (الملحق ١٢) .

– تقديم التغطية القانونية للقانون والقرارات العرفية في إطارها من خلال إنشاء محاكم القانون العرفي ، في حال أنها لا تنتهك أحكاما دستورية خاصة بحماية وتعزيز حقوق وحريات الإنسان وهي غير تمييزية وتعمل لأغراض محددة من السلطات القضائية .

– إنشاء لجان وساطة على مستوى كل مديرية لتكون بمثابة آلية بديلة لتسوية المنازعات . ويتم إدراج أحكام في هذا الشأن ضمن قانون السلطات المحلية .

- تشمل ممثلي القطاع الخاص في المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن .
- إنشاء لجنة استشارية للمواطنين في الأقاليم والمديريات كمنتدى معترف به دستوريا يساعد مجلس الوزراء الإقليمي ومجلس المديرية الإقليمي من حيث تحسين التخطيط وإعداد الموازنة والرقابة على الاستثمارات والنفقات العامة .

تأسيس عملية ميزانية المواطن وإدراجها كجزء من الأحكام الدستورية الخاصة بالموازنة والتخطيط . وتقوم اللجنة الاستشارية للمواطنين في الأقاليم والمديريات المذكورة في (٦) أعلاه بمراجعة مشروع الموازنة الذي يعده المجلس الإقليمي أو مجلس المديرية المحلي وفقا للحالة قبل عرضه على الهيئات التشريعية ، وتنصح اللجنة الاستشارية للمواطنين حول تقييم الاحتياجات وتحديد أولويات الموازنة السنوية الإقليمية وتقديم ميزانية المواطن كبديل للميزانية الرسمية . وتقوم الجمعية أو المجلس المحلي بمراجعة هذه المقترحات البديلة وتدرج ما يتوافق منها مع تقييمها للخيارات والحاجة العامة ، وتقدم ردا رسميا ليتم تضمينه في وثيقة الموازنة لتفصيل أسباب عدم إدراج التوصيات في إطار ميزانية المواطن ضمن الموازنة الرسمية .

المبرر: يعتبر الدور والصلاحية والنفوذ والسلطة التي يمارسها المجتمع المدني بما في ذلك القيادة القبلية أو التقليدية والقطاع الخاص والزعماء الدينيين ذا أهمية ويدعو إلى تسخيره للصالح العام . ومن هنا جاءت المقترحات لدمج أدوارهم وتكليفهم بمسؤوليات توفر أساس طويل الأجل لتعميمها ودمجها وتقاربها مع القطاع الرسمي . ولن تكون اليمن أول من يقوم بذلك باعتبار أن عددا كبيرا من الدساتير والهياكل الحكومية تصيغ أحكاما خاصة بهذا الغرض (الجدول ٣) .

- لمعرفة المزيد عن هذا يرجى الرجوع إلى مذكرة السياسات عن المجتمع المدني والمشاركة وعلى حكم السياسات .
- لمعرفة المزيد عن هذا يرجى الرجوع إلى مذكرة السياسات حول المجتمع المدني والمشاركة .

الجدول ٣ : أحكام دستورية متعلقة بالقادة التقليديين

البلد	الحكم
ناميبيا	**المادة ١٠٢ (٥):** يجب أن يتم إنشاء مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع وفقا لقانون صادر عن البرلمان من أجل تقديم المشورة للرئيس بشأن مراقبة واستخدام الأراضي العامة وجميع المسائل الأخرى التي قد تتم الإشارة إليها من قبل الرئيس للحصول على المشورة .
الصومال	**المادة ٥٢ (هـ):** تقوم الحكومة الفيدرالية وحكومات الدولة الفيدرالية الأعضاء بضمان أن تعقد اجتماعات بين رؤساء الدول الفيدرالية الأعضاء وكبار المسؤولين بانتظام لمناقشة القضايا التي تؤثر على مقاطعاتها ، بما في ذلك العلاقات والحوار بين الزعماء التقليديين، وحماية وتطوير القانون التقليدي .
جنوب أفريقيا	**المادة ٢١١:** (١) يتم الاعتراف بمؤسسة القيادة التقليدية ووضعها ودورها وفقا للقانون العرفي بالخضوع للدستور . (٢) يمكن للسلطة التقليدية التي تراقب نظام القانون العرفي أن تعمل بالخضوع لأي تشريعات وأعراف معمول بها . (٣) يجب على المحاكم أن تطبق القانون العرفي عندما يكون قابلا للتطبيق مع مراعاة الدستور وأي تشريع يتناول القانون العرفي بالتحديد .
	المادة ٢٠١٢: (١) يمكن للتشريع الوطني أن ينص على دور للقيادة التقليدية كمؤسسة على المستوى المحلي بشأن المسائل التي تؤثر على المجتمعات المحلية. (٢) للتعامل مع المسائل المتعلقة بالقيادة التقليدية ودور الزعماء التقليديين والقانون العرفي وعادات وتقاليد المجتمعات ومراقبة نظام القانون العرفي ، (أ) قد تنص التشريعات الوطنية أو الإقليمية على إنشاء مجالس للزعماء التقليديين ، (ب) يمكن أن تنشئ التشريعات الوطنية مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع.
جزر مارشال	**المادة السادسة – القسم ٤ – القسم الفرعي ١:** (١) تكون محكمة الحقوق التقليدية محكمة للتسجيل وتتكون من هيئات مكونة من ٣ قضاة أو أكثر ويتم اختيارها لتشمل العدالة في تمثيل جميع فئات حقوق الأراضي . (٢) يتم تحديد حجم وعضوية وإجراءات محكمة الحقوق التقليدية من قبل المحكمة العليا ما لم وحتى يصيغ البرلمان أحكاما لهذه المسائل بالقانون . (٣) أن يقتصر اختصاص محكمة الحقوق التقليدية على تحديد المسائل المتعلقة بحقوق العناوين أو الأراضي أو غيرها من المصالح القانونية اعتمادا كليا أو جزئيا على القانون العرفي والممارسات التقليدية في جزر مارشال .

علاوة على ذلك: (أ) القوانين العرفية موجودة وتحترمها قطاعات كبيرة من السكان في اليمن ، (ب) تظهر التجارب العالمية أن المؤسسات غير الرسمية هي مصدر رئيسي وفعال جدا لتسوية المنازعات إلى درجة تصل في بعض الحالات لحل ٨٠٪ من إجمالي المنازعات ، (ج) يحتل الزعماء التقليديون ودورهم مكانة مميزة في العديد من البلدان (المربع ٦) ، (د) تعرض دور زعماء القبائل في اليمن كما يزعم العديد من الباحثين للتغاضي والتحريف" فهم يقدمون الاستقرار الاجتماعي في بلد الذي يتجه نحو انهيار المؤسسات الرسمية ويوجدون الحلول للنزاعات المحلية ويوقفون التصعيد في التوتر السياسي – ويدعم هذا التأكيد التوقيع مؤخرا على عريضة من قبل الشيوخ في مأرب ضد الهجمات على أنابيب الغاز والنفط مشيرين إلى أنهم سوف "يقومون بملاحقة المخربين لخطوط أنابيب النفط وأبراج الكهرباء وتسليمهم للدولة لمحاكمتهم" في خطوة أشاد بها محافظ مأرب سلطان العرادة، (هـ) يشير تقرير إلى أنه تم حل ما يقرب من ٩٠٪ من الصراعات في اليمن من خلال المؤسسات غير الرسمية والقانون العرفي ، وعلاوة على ذلك فإن قانون التحكيم لسنة ١٩٩٢ كان خطوة نحو سد الفجوة بين نظام العدالة الرسمي وغير الرسمي، وأقر دور التحكيم القبلي ، وتم بناء مقترحنا للجان الوساطة على مستوى المديريات هذا والاستفادة من تجارب البلدان الأخرى مثل باكستان، حيث تم إنشاء Musalihat Anjuman (منتديات للوساطة) في كل منطقة، (و) تعتبر أسباب اقتراح إدراج القطاع الخاص في المجلس الاقتصادي الوطني غنية عن البيان فسياسة الاقتصاد تحتاج إلى أن تتشكل بالتعاون مع مجتمع الأعمال لأنه هو الذي يتأثر بها . وبالمثل، فإن اللجنة الاستشارية للمواطنين والدافع لتكليفها بمسؤولية تطوير ونشر ميزانية المواطن مدفوع بوجود الرغبة في تقوية اللجنة الاستشارية للمواطنين وكذلك تأسيس نظام يسعى لدمج المؤسسات الرسمية وغير الرسمي في المهام الرئيسية مثل وضع الموازنة والرقابة . وندرك أن مظاهر المؤسسات التقليدية وغير الرسمية ليست جميعها إيجابية ولكننا نعتقد استنادا إلى مبدأ الاحتواء ومن منظور استراتيجي أنه سيكون من الحكمة اتباع نهج أكثر جدية في محاولة جعلها جزءا من الحل بدلا من الاستمرار في النظر إليها بوصفها جزءا من المشكلة ، أو المشكلة نفسها.

تقسيم السلطات التشريعية والتنفيذية

المقترح: ينص الدستور في الفيدرالية على تقسيم السلطات التشريعية بين الحكومة الفيدرالية والوحدات المكونة ، وفي الحالة قيد البحث يكون التقسيم بين الحكومة الاتحادية والحكومة الإقليمية. والأدوات المستخدمة لتحقيق هذا الهدف هي القوائم التشريعية التي تقوم بتعداد المواضيع التي هي تحت الولاية القضائية لمستوى الحكومة وأحكام معينة في الدستور تتعلق بمدى وممارسة السلطة التنفيذية.

نقترح في إطار هذا الخيار أن يكون هناك قائمتان تشريعيتان: قائمة تشريعية فيدرالية (التي تحدد الموضوعات التي يمكن للحكومة الفيدرالية فقط التشريع فيها) ، وقائمة تشريعية المشتركة (التي تحدد الموضوعات التي يمكن لكلا الحكومتين الفيدرالية والإقليمية التشريع فيها) . وفقا لقواعد القانون الدستوري يتم الإدراج التلقائي للموضوعات غير المدرجة في القائمة التشريعية الفيدرالية والمواضيع و/ أو الوظائف التي لم تذكر في القائمة المشتركة ضمن اختصاص الأقاليم .

- دراسة حول أنظمة العدالة غير الرسمية ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، والأمم المتحدة للمرأة ، واليونيسيف، ٢٠١٢
- الحكم القبلي والاستقرار في اليمن ، أوراق كارنيغي ، N الدوسري . ٢٠١٢
- يمن تايمز، ١٩ ديسمبر ٢٠١٢
- حل النزاعات في اليمن اليوم ، GTZ، ٢٠٠٦

القائمة التشريعية الفيدرالية

1. الشئون الخارجية .
2. الدفاع .
3. الأمن البحري .
4. الجنسية والمواطنة والتجنيس والهجرة والنزوح والمهاجرة .
5. الصحة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الوطنية للصحة والمعايير والتنظيم والسلطة الوطنية لتنظيم الأدوية في اليمن والمجلس الوطني للطب وطب الأسنان ، وتقديم الخدمات الصحية في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
6. التعليم ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى سياسة التربية الوطنية والمعايير والتنظيم ، المناهج ، وخدمات تدريب التعليم الوطني ، وتقديم خدمات التعليم في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
7. الغذاء والزراعة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الزراعية الوطنية، والمعايير والتنظيم وتدابير ضمان الأمن الغذائي ، تقديم الخدمات الزراعية بما في ذلك خدمات الإرشاد الزراعي في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
8. توفير مياه الشرب ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الوطنية لتوفير مياه شرب، الإمدادات والمعايير والتنظيم والتوفير المؤمن من خلال مصادر تحلية المياه ، وتقديم خدمات توفير مياه الشرب في الأقاليم الفيدرالية .
9. الري ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة المائية الوطنية والمعايير والتنظيم ، تقديم خدمات الري في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
10. مصائد الأسماك وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى سياسة المصايد الوطنية، والمعايير والتنظيم مصائد الأسماك في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
11. الطاقة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على سياسة الطاقة الوطنية بما في ذلك الطاقة النووية والبديلة والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
12. البيئة وتغير المناخ وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على السياسة الوطنية المتعلقة بتغير المناخ والإدارة البيئية والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
13. العمل .
14. الطيران المدني .
15. السكك الحديدية .
16. المشاركات والتلغراف .
17. الأسلحة والذخائر والمتفجرات .
18. الجمارك .

19. التعداد .
20. الطرق الوطنية السريعة .
21. الشرطة ، فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية وإنشاء دائرة الشرطة الوطنية .
22. معايير الأوزان والمقاييس .
23. المسوح الفيدرالية بما في ذلك الجغرافية والجيولوجية والزلزالية والمكتب الفيدرالي للأرصاد الجوية .
24. المعاهدات الدولية والاتفاقيات والاتفاقات والتحكيم الدولي .
25. الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى مدى السياسة الوطنية ، والمعايير والتنظيم ، وتطوير البنية التحتية الأساسية للاتصالات والخدمات ، تقديم خدمات الاتصالات في الأقاليم الفيدرالية والتدخلات الاستراتيجية ذات الأهمية الوطنية ، والمزاد والتخصيص للنطاق الترددي والترددات .
26. الدين العام للفيدرالية .
27. الموانئ الكبرى .
28. الحجر الصحي للموانئ .
29. التجارة الدولية .
30. الأشغال العامة والأراضي والأصول فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية .
31. الكهرباء فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية ، وإنشاء وتشغيل وصيانة شبكة الكهرباء الوطنية ، وإنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع توليد الكهرباء لأكثر من ١٠٠ ميجا وات .
32. حقوق الملكية الفكرية بما في ذلك تسجيل براءات الاختراع والحقوق والعلامات التجارية والبيانات الجغرافية .
33. فرض الضرائب فيما يتعلق بأي مواضيع مذكورة في هذه القائمة .
34. الضريبة على القيمة الرأسمالية بدون إدراج الضرائب على الممتلكات الثابتة .
35. واجبات الضريبة .
36. الرسوم الجمركية .
37. ضرائب الدخل الشخصي .
38. الضرائب على الشركات .
39. التأمين .
40. الرسوم على أي موضوع مذكور في هذه القائمة .
41. التخطيط الوطني والتنسيق الاقتصادي .
42. السلطات التنظيمية المنشأة بموجب أي قانون فيدرالي .
43. البنك المركزي اليمني، بما في ذلك السياسة النقدية .
44. العملات والعملة النقدية والمناقصات القانونية .
45. مفوضية التمويل في اليمن .
46. مفوضية التخطيط في اليمن .
47. المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن .
48. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد .
49. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

50. مجلس التوافق الوطني والتنسيق بين الأقاليم .
51. المحكمة الدستورية العليا .
52. المحكمة العامة العليا .
53. مفوضية الانتخابات في اليمن بما في ذلك البرلمانات الفيدرالية والإقليمية والمجالس المحلية لمكاتب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والمحافظين ورؤساء الوزراء ورؤساء المجالس المحلية .
54. المفوضية الفيدرالية للخدمات العامة .
55. مفوضية التعليم العالي .
56. المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان .
57. المراقب العام للحسابات .
58. إنشاء أقاليم جديدة .
59. الاستفسارات والإحصاءات وجمع المعلومات فيما يتعلق بأي موضوع وارد في هذه القائمة .
60. المحاكم البيئية في الأقاليم الفيدرالية .
61. المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان .
62. الجرائم ضد أي قوانين فيدرالية .
63. القانون والإجراءات الجنائية .
64. القانون والإجراءات المدنية .
65. المحاكم الإدارية والهيئات القضائية واللجان لأي موضوع مذكور في هذه القائمة .
66. المكتبات والمتاحف والمواقع الأثرية التي تقع ضمن الأقاليم الفيدرالية .
67. المسائل الفرعية أو العرضية المتعلقة بأي موضوع مذكور في هذه القائمة .
68. الأوراق المالية وتبادل السلع وتبادل المشتريات والمبيعات
69. المناجم والمعادن وجميع أنواع الموارد الطبيعية بما يتفق مع السياسات الوطنية والمعايير واللوائح. ومنح الترخيص والاستثمارات وكل ما يتعلق بالمناجم وكافة الموارد الطبيعية. والتدخلات الاستراتيجية التي تصب في المصلحة الوطنية ولها أهمية متفق عليها في الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم

القائمة التشريعية المشتركة

شؤون الشباب .
شؤون المرأة .
الشرطة .
السكان .
الحماية الاجتماعية .
الرياضة .
إنشاء مدن الامتيازات الخاصة .

الصناعات .
وسائل الإعلام وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة المعلومات .

المبرر : لقد وضعنا هذه القوائم التشريعية استنادا إلى المبادئ التوجيهية الواردة في المادة ١ وبأخذ اعتبارات أخرى ، المربع (٧) ، لتوضيح تقسيم السلطات التشريعية والسلطة التنفيذية عقب ذلك بحكم أن الأخيرة تنتج من السابقة كما

هو موافق لهذا التقسيم المقترح ، ونحن نسعى جاهدين لتحقيق ما يلي:

نقل معظم الخدمات الأساسية إلى الأقاليم ولكن وضع المعايير للسياسات وبعض المهام التنظيمية على المستوى الفيدرالي لضمان فيدرالية قوية واتساق السياسات. والآثار المترتبة على هذا هي أنه (أ) سيتم تحويل سلطات سياسية كبيرة للأقاليم، (ب) سيتم نقل الموارد المالية والموارد البشرية للأقاليم لتمويل رأس المال والتمويل المتكرر، (ج) سيحصل ضغط على القدرات الإقليمية لتخطيط وتقديم ومراقبة الخدمات. ويرجى ملاحظة أننا قد حاولنا التوفيق بين فئات واسعة مع الضرائب بهذا الترتيب.

الحفاظ على المواضيع المطلوبة لتطوير السياسات الوطنية والمعايير والأنظمة والبروتوكولات بما في ذلك في مجالات مثل

المربع ٧ : معايير إرشادية لتقسيم السلطات

تفضيل مستويات عليا	تفضيل مستويات دنيا	متوسط
مسؤوليات دولية	التبعية – تخصيص المهام للمستوى الأقرب لنقطة الإيصال	الاعتراف بالسيادة
مهام غير قابلة للتقسيم وتحقق تغطية شاملة	تحقيق الاستجابة للعملاء	التوافق مع مصادر العوائد
تحقيق التوحد والاهتمام بالتحرك	الحصول على معرفة وخبرة محلية	إيصال القدرات
التعامل مع المساواة وإمكانية الوصول	التنفيذ السريع وإيصال الخدمات	الفاعلية
خلق القابلية والانتشار	مراقبة النتائج	التأثير
تحقيق المعايير الوطنية	الحفاظ على التميز والتنوع	المسائلة
العمل كمحفز / داخلي		ربط السياسة بالإيصال

المصدر: Wiltshire ١٩٧٧ ، ACIR ١٩٨٧

الاتفاقيات والاتفاقات الدولية ، المدنية ، القوانين والإجراءات الجنائية؛ العمل، والبيئية والأوزان والمقاييس والحجر الصحي، والطاقة وغيرها . وسبب ذلك هو أنه لا يمكن أن توجد في هذه المجالات المحددة قوانين وسياسات وإجراءات مختلفة في البلاد.

فإذا أخذنا القانون الجنائي على سبيل المثال فمن المفترض أن تكون عقوبة القتل متساوية وملاحقة الفساد متماثلة في جميع أنحاء البلاد .

يتماشى عدد ومجال الاختصاصات الحصرية ضمن القائمة

التشريعية الفيدرالية مع قوائم مماثلة في معظم الفيدراليات . وقد تم الحفاظ على قصر القائمة المشتركة لمعالجة المسؤوليات اللاحقة التي تتداخل مسؤولياتها الوظيفية حسب تجربة العديد من البلدان ، بما في ذلك باكستان وجنوب أفريقيا ونيجيريا وأستراليا .

يجب ألا يغيب عن الأذهان أنه على الرغم من كون كل من الحكومات الفيدرالية والإقليمية تتمتع بالسيادة في ولاياتها القضائية في الفيدرالية ووفقا للمعايير الفدرالية الدستورية في المسائل المذكورة في القائمة المشتركة فإن التشريعات من قبل الحكومة الفيدرالية تكتسب التفوق على التشريعات الإقليمية باعتبارها شكلا من أشكال السيادة الدستورية . على سبيل المثال، إذا قامت الحكومتان الفيدرالية والإقليمية بسن تشريعات في مجال شؤون الشباب فإن القوانين الفيدرالية ستسود . ومن الممكن تجنب حرج الصراع والارتباك السياسي في مثل هذه الحالات من خلال العلاقات الحكومية الفعالة والتي سنوضحها في الأقسام التالية . وعلاوة على ذلك فإن الأصل في النظام الفيدرالي التعاوني أن تتشارك الحكومة الفيدرالية والوحدات المكونة المعلومات واحتياجات التشريع أو الترتيبات الإدارية لمواضيع تحت القائمة المشتركة والغالب أن تتنازل الوحدات المكونة عن حقها في التشريع لصالح الحكومة الفيدرالية لمصلحة التماسك والتوافق ، وصحيح أيضا أن المستويات الفيدرالية قد تفرض هذا "التنازل".

ومن المهم أيضا أن نلاحظ ونذكر بأن السلطات المحلية لا تعتبر مستويات دستورية للحكومة ضمن هذا الخيار السياسي، وهي بدلا من ذلك نواتج (مكونات) للحكومة الإقليمية طبقا لـ"قواعد ديلون". وبالتالي فإن الدستور لن يقوم بتحديد المسؤوليات الوظيفية للسلطات المحلية ولا تحديد الصلاحيات التشريعية للمجالس المحلية، لأن ذلك يجب أن يتم بواسطة الحكومات الإقليمية ذاتها . ومع ذلك، وكما ذكر سابقا فإن الدستور سيوجب إنشاء السلطات المحلية مع كامل الصلاحيات الإدارية والمالية ضمن المجالس المحلية المنتخبة خلال فترة زمنية محددة، ويترك طبيعة وشكل ومدى اللامركزية لكل إقليم وفقا لاحتياجاتهم والسياقات الخاصة بهم . وستتبع هذه المهمة الوظيفية نفس المبادئ المستخدمة لنقل السلطة من المركز إلى الأقاليم في إطار هذا الخيار والدعوة لحمايتها بموجب تشريعات خاصة. وارتجال إضافي قد يوفر الدستور إرشادا للامركزية بين الأقاليم لمساعدة الأقاليم على إنشاء سلطات المحلية.

- التعديل الثامن عشر في دستور باكستان : الآثار والفرص والتحديات ، F موريانى ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١
- إدارة التزامن ، جامعة مقاطعة الكاب الغربية ، N ستيتلر. ، ٢٠٠٥
- توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، لجنة الأمم المتحدة لخبراء الإدارة العامة، ٢٠١١

الجدول ٤ : نظام القضاء الرسمي المقترح

المؤسسة	التركيب	الاختصاصات / الوظائف / السلطات
مجلس القضاء الأعلى	يرأسه رئيس قضاة للمحكمة الدستورية العليا . رئيس قضاة المحكمة العليا العامة . الوزير الفيدرالي للقانون . النائب العام . أربعة ممثلين محترفين وقانونيين وممارسين ترشحهم الجمعيات المحامين المحترفين ، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل إناثا . أربعة أعضاء من الجمعية الوطنية يعينهم رئيس الجمعية ، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من المعارضة وواحد منهم أنثى . ستة من أعضاء مجلس الشيوخ الفيدرالي يرشحهم رئيس مجلس الشيوخ ، ويجب أن يكون ثلاثة منهم على الأقل من المعارضة واثنان منهم إناثا . ثلاثة خبراء قانونيين / أكاديميين يرشحهم الرئيس، ويجب أن يكون واحد منهم على الأقل أنثى . مسجل المحكمة الدستورية العليا كعضو / أمين لا يملك حق التصويت .	إسداء المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية ورئيس الفيدرالية حول سياسات قطاع العدالة والمعايير والرقابة ، بالإضافة إلى بناء قدرات الموظفين القضائيين . تقديم المشورة لرئيس وزراء الحكومة الفيدرالية بشأن تعيين قضاة المحكمة الدستورية والمحكمة العليا العامة والمحاكم العليا ومحاكم الاختصاص والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية وكذلك المدعي العام . وستتولى الحكومات الإقليمية التعيينات في محاكم الصلح مباشرة من خلال مفوضية الخدمات القضائية الإقليمية لهذا الغرض .
المحكمة الدستورية العليا	يرأسها رئيس قضاة للمحكمة الدستورية العليا . عشرة قضاة آخرين من المحكمة الدستورية العليا .	الاختصاص الحصري في المسائل الدستورية والقضايا المرتبطة بقرارات القضايا الدستورية. البت في المنازعات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية فيما يتعلق بالوضع الدستوري وصلاحيات أو وظائف أي من أجهزة الدولة . البت في دستورية أي قرار . البت في دستورية أي تعديل في الدستور . تحديد ما إذا كان أي موظف / موظفين حكوميين قد أخفق / أخفقوا في الوفاء بالالتزامات الدستورية .

المحكمة العامة العليا	يرأسها رئيس قضاة للمحكمة العامة العليا . عشرة قضاة آخرين من المحكمة العامة العليا .	الولاية القضائية على المسائل المحددة في قوانين البرلمان . اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن أي محكمة غير المحكمة الدستورية العليا .
المحاكم العليا في الأقليم	يرأسها رئيس قضاة للمحكمة العليا والتي سيتم تأسيسها في كل إقليم . عشرة قضاة آخرين من المحكمة العليا .	الولاية القضائية على المسائل التي لم يتم تكليف أي محكمة أخرى بها من قوانين البرلمان . اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن محاكم التخصص أو العرف أو الصلح ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك في أي قانون صادر عن البرلمان .
محاكم الاختصاص	محكمة اختصاص واحدة لكل اختصاص: المصارف والضرائب والإيرادات ومكافحة الفساد على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية . لدى كل محكمة هيئة من القضاة لا يقل عددهم عن ٥ .	الاختصاص في قضايا ذات مواضيع متعلقة كما هو محدد في القوانين الصادرة عن البرلمان .
والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية	يرأسها كبير قضاء محكمة القانون التقليدي والعرفي . ما لا يقل عن ثلاثة قضاة آخرين في كل من محاكم القانون التقليدي والعرفي.	تحديد المسائل ذات الصلة بحقوق المناصب أو الأراضي أو المصالح القانونية الأخرى بالاعتماد الكلي أو الجزئي على القانون العرفي والممارسات التقليدية .
محاكم القضاء بالمديريات	يرأسها قاضي المديرية الرئيس . الصلح القضائي كما تعينه الحكومة الإقليمية من مفوضية الخدمة القضائية الإقليمية ، ولكن ليس أقل من ثلاثة في كل مديرية .	الولاية القضائية على النحو المحدد في القوانين الصادرة عن البرلمان .

المبرر : يعتبر القضاء الركيزة الأهم للدولة في النظام الفدرالي بشكل أكبر مما هو كذلك في ظل النموذج الوحدوي للحكومة . والسبب الرئيسي في ذلك هو أن حجر الزاوية في أي هيكل فيدرالي هو وجود آلية قوية ومؤسسية مستقلة وذات مصداقية لتسوية المنازعات بين وحدات الفيدرالية . ولكنها ليست الآلية الوحيدة لتحقيق هذا الهدف كما سنوضح لاحقا . والقضاء جزء لا يتجزأ من ضمان سيادة الدستور وضمان تسوية المنازعات وتوضيح الأحكام الدستورية وتحديد التجاوزات من قبل أي من الوحدات المكونة ، وبالتالي حماية المصلحة العامة والحقوق والحريات الأساسية .

ويستند قطاع العدالة الذي نقترحه على اعتبارين . الأول : الحاجة لإيجاد هيكل لقطاع العدالة يقوم بتسهيل الوصول على المواطنين – ولهذا مثلا اقترحنا إنشاء محاكم في جميع المستويات الفيدرالية والإقليمية ، وإضافة محاكم الاختصاص ومحاكم القانون العرفي وذلك لضمان عدم ازدحام القضايا على المحاكم العليا والمحكمة العليا العامة . والثاني : ضمان سلامة واستقلال القضاء من خلال عدم جعل قرارات تعيين القضاة بيد فرد أو مجموعة مغلقة (مثل البيروقراطيين في وزارة القانون) بل عبر منتدى من العديد من الأطراف المعنية (مجلس القضاء الأعلى) الذي يضم المعارضة و أعضاء من الجمعية ومجلس الشيوخ ، فضلا عن ممثلي المحافظات (عبر أعضاء يرشحهم مجلس الشيوخ) ، ويمثل مقترح تعيين مسؤولي المحكمة الدنيا من خلال مفوضية الخدمات القضائية الإقليمية خطوة أخرى في هذا الصدد .

آليات إنصاف المظالم العامة

المقترح : ندرك أن نظام العدالة الرسمي – مهما كان دقيقا في هيكله أو مدى كفاءته من الناحية العملية – يحتاج إلى أن يستكمل بواسطة القضاء الإداري والأنظمة غير الرسمية كجزء آليات انصاف المظالم العامة. للإطلاع على المزيد من مقترحاتنا فيما يتعلق بنظام العدالة الرسمية الواردة في النقطة السابقة وعلى الأنظمة غير الرسمية والبديلة لتسوية المنازعات (يرجى الرجوع إلى المناقشات السابقة في هذا القسم)، ونقترح أيضا ما يلي فيما يتعلق بإنشاء آلية فعالة وذات صلة لإنصاف المظالم:

إنشاء مكتب المحتسب ونقترح أن يتم إنشاء مكتب المحتسب على المستويين الفيدرالي والإقليمي مع اختصاص جغرافي ووظيفية على المواضيع الفيدرالية والإقليمية على النحو الذي تحدده القائمة التشريعية الفيدرالية والقائمة التشريعية المشتركة. وتحتاج الحكومات الفيدرالية والإقليمية للتوصل إلى اتفاق بالنسبة للقائمة التشريعية المشتركة لتحديد أي من المحتسبين الفيدرالي أو الإقليمي سيتولى الممارسة، أو ما إذا كان سيتم ممارسة الولاية القضائية المشتركة. سيكون المحتسب:

مؤسسة دستورية ويستمر المحتسب لمدة ٥ سنوات .

معينا من قبل رئيس الفيدرالية بناء على توصية من رئيس وزراء الحكومة الفيدرالية في حال المحتسب الفيدرالي ، ومن قبل حاكم الإقليم بناء على توصية رئيس الوزراء في حالة المحتسب الإقليمي .

التحري من وتشخيص وإنصاف وتصحيح أي ظلم واقع على شخص من خلال سوء الإدارة في أي وكالة عامة .

إدراك سوء الإدارة في تلقي شكوى من قبل مواطن بناء على إشارة من الرئيس ورئيس الوزراء أو البرلمان بطلب من المحكمة الدستورية العليا أو العامة أو المحكمة العليا، أو بطلبه الخاص .

إجراء البحوث على القضايا التنظيمية التي تؤدي إلى سوء الإدارة وتقديم المشورة للوكالات العامة بشأن كيفية تحسين عملياتها الداخلية بهدف جعلها أكثر ودية للمواطن وذات شفافية ويعتمد عليها .

متمتعا بجميع السلطات القانونية التي يملكها قاض من المحكمة العليا العامة .

محكوما بهياكل وإجراءات وعمليات ونظم محددة في قانون صادر عن البرلمان .

نشر تقرير سنوي وتقديم نتائجه إلى البرلمان .

سيكون إنشاء المحتسب في البداية للتعامل مع الأغراض العامة والاستجابة للاحتياجات الطارئة، ويمكن إنشاء محتسب متخصص في المصرفية والتأمين والضرائب والاتصالات والإعلام والقطاعات الاجتماعية وشؤون الطفل. ويمكن للحكومات الإقليمية أيضا أن تختار تعيين محتسب رسمي

هناك تباين في كيفية تعريف البلدان لسوء الإدارة ، ولكننا نستخدمها هنا لتعني أي قرار، عملية ، توصية ، أو إغفال أو تفويض يتعارض مع القانون ويؤدي إلى ضرر، تعسف والتمييز، أو ينتهك الحقوق الأساسية ، ينطوي على عدم الكفاءة والإهمال والفساد والمحسوبية والتأخير، أو غير عادل ويسيء استعمال السلطة .

للمديرية كآلية عامة في إنصاف المظالم .
وعلى افتراض أبعد فإن اختصاص المحتسب لن يمتد إلى المسائل التي هي معروضة على القضاء أو تتعلق بالشؤون الخارجية .
تكون الخدمات التي يقدمها المحتسب مجانية للعامة وتستخدم الوساطة والتحكيم إلى أقصى حد ممكن لتسريع الوصول إلى العدالة.

مكتب المفوض العام للمعلومات من أجل حماية حق المواطن الأساسي للوصول إلى المعلومات وكوسيلة لضمان الشفافية والتقدم نحو حكومة مفتوحة ، نقترح إنشاء مكتب مفوض المعلومات في كل من مستوى الحكومة الفيدرالية والإقليمية . وتتحدد المهام والصلاحيات والعمليات وفقا لقانون صادر عن البرلمان من قبل السلطة التشريعية المناسبة . وكما هو الحال مع مكتب المحتسب فإن الحكومات الفيدرالية والإقليمية بحاجة للتوصل إلى اتفاق حول المحتسب الفيدرالي والمحتسب الإقليمي ومن سيتولى منهما ممارسة أكثر المواضيع المدرجة في القائمة التشريعية المشتركة ، أو ما إذا كان سيتم ممارسة الولاية القضائية المشتركة . ويقوم مفوض المعلومات بتلقي واستعراض والتحقيق في الشكاوى من المواطنين التي تتعلق بالحرمان والتأخير أو المنع من الحصول على المعلومات العامة . وستخضع إجراءات وعمليات وهيكل مفوض المعلومات لأحكام قانون صادر عن البرلمان . يتم الجمع بين مكاتب المحتسب ومفوض المعلومات في العديد من الدول الفيدرالية ونقترح نفس الشيء لليمن . سيساعد مفوض المعلومات الوكالات العامة تحت اختصاصه / اختصاصها على إيجاد ضباط عموم للمعلومات في كل وكالة لتسهيل وصول المواطنين للمعلومات وسيساعد أيضا على ضع القواعد والأنظمة الملائمة .
يتم تطوير تشريعات الحصول على المعلومات من وجهة نظر تعزز وتسهل الوصول مع التركيز على مزيج من الخطاب الطوعي والإلزامي وتقليل الاستثناءات لفئات المعلومات باستخدام اختبار المصلحة العامة .

المبرر : يشكل القضاء الإداري عنصرا هاما في آليات إنصاف المظالم العامة. وتعتبر مؤسسة المحتسب أو أمين المظالم مؤسسة هامة لضمان المساءلة الإدارية (المربع ٨)، وقد أثبتت كونها فعالة جدا في معالجة الثغرات في الكفاءة الإدارية والحد من التأخير الإداري وتوفير إنصاف سريع وعادل للمظالم العامة. وتعتبر مؤسسات أمناء المظالم مفيدة بشكل خاص في الفيدراليات، بالنظر إلى أن المهام والصلاحيات والموارد تنتقل لعدة مستويات من الحكومة، وهو ما يتطلب الرقابة على مستويات مختلفة من تقديم الخدمات .

عند تطبيق الاختبار تقرر الهيئة العامة ببساطة ما إذا كان الكشف عن المعلومات في حالة معينة مفيدا المصالح العامة أو إذا كان من الأفضل حجب المعلومات .

المربع ٨ : مؤسسة أمين المظالم (المحتسب)

تعتبر مؤسسة أمين المظالم مؤسسة هامة تتمثل مهمتها الرئيسية في حماية الناس من سوء الإدارة في الوكالات الحكومية. وتتعامل مؤسسات أمناء المظالم مع الشكاوى المقدمة من الأفراد والمنظمات حول قضايا مثل التمييز والظلم أو أي شكوى الناتجة عن الإهمال أو سوء الاستخدام أو عدم الكفاءة أو إساءة استعمال الصلاحيات والسلطة من قبل الوكالات الحكومية ، أو رفضهم أو إخفاقهم في اتباع القواعد والأنظمة والإجراءات . وتسعى مؤسسات أمناء المظالم لحل الشكاوى العامة ضد سوء الإدارة بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية وتعزز الشفافية ، والمساءلة، والحكم الرشيد . وهي بالتالي مؤسسات هامة لحماية وتعزيز حقوق الإنسان وإنشاء دولة مزدهرة وديمقراطية ويعتمد عليها والمحافظة على ذلك . وهي مؤسسة هامة من وجهة نظر العامة لأنها تمكن من الوصول السهل إلى خدمات العدالة الإدارية والمساءلة العامة على مستوى التفاعل اليومي مع الوكالات الحكومية بدلا عن القضاء والذي يفرض أيضا المساءلة العامة وتوفير العدالة إلا أنه يؤدي ذلك من خلال آليات رسمية وجامدة جدا في كثير من الأحيان .

أنواع مؤسسات أمناء المظالم

تشريعي / تقليدي وهي مؤسسات أمناء المظالم التي يتم تأسيسها بحالة التزام للمواطنين ضد سوء الإدارة على المستوى الوطني أو الحكومي أو المحلي . ويعتبر المحتسب الوفاقي بباكستان مثالا على النوع التقليدي من مؤسسات أمناء المظالم .

القطاع الخاص / التنظيمي تملك الكثير من الشركات الخاصة والجامعات والمنظمات غير الحكومية مؤسسات أمناء مظالم لخدمة الموظفين الداخليين والمدراء و / أو مكونات أخرى ، ورفع تقارير إلى الرئيس التنفيذي أو مجلس الإدارة. مثال على ذلك مؤسسة أمين المظالم بالأمم المتحدة .

التخصص أو الاختصاص الصناعي يمكن أن تكون مؤسسات أمناء المظالم مخصصة لصناعة ، فتقوم بإنصاف المظالم المتعلقة بصناعة بعينها . وتعتبر مؤسسة أمين المظالم لوكلاء العقارات مثالا على ذلك . وكذلك مؤسسات أمناء المظالم ذات الاختصاص مثل مؤسسة أمين المظالم لـ LG والتي تتعامل مع قطاع بعينه فقط .

وظائف وعمليات مؤسسة أمين مظالم

تتلقى مؤسسات أمناء المظالم الشكاوى من المواطنين ضد الجهات الحكومية. وإذا ظهر ما يدل على حدوث انتهاك فلا بد من التحقيق في الشكوى . ويجب إجراء التحقيق بشكل مستقل عن الحكومة بواسطة ضباط محايدين تماما . يتم بعدها إعلام الوكالة بنتائج التحقيق والمطالبة بالرد. فإذا لم يكن هناك استجابة أو لم يكن الرد مرضيا فإن من صلاحية مؤسسة أمين المظالم أن تسلط الضغط العام على الوكالة .

كما ذكر سابقا فإن جميع مؤسسات أمناء المظالم حول العالم تملك مجموعة مشتركة من الخصائص والمبادئ وهي:

توفر مؤسسات أمناء المظالم وسائل غير رسمية لإنصاف التظلمات وتسوية المنازعات .
تعتبر جميع مؤسسات أمناء المظالم سواء كان إنشاؤها من خلال نظام أساسي أو قرار تنظيمي مؤسسات مستقلة .
تقدم مؤسسات أمناء المظالم العدالة على وجه السرعة .
تتميز خدمة مؤسسات أمناء المظالم بالحياد والموضوعية والنزاهة .
تتسم الإجراءات التي تقوم بها مؤسسة أمين المظالم بالسرية .
يمكن للجمهور الحصول خدمات مؤسسة أمين المظالم بسهولة مع الحد الأدنى من إجراءات ودون الحاجة لمحامين .

المصدر: ، مراجعة سياسية للإصلاحات اللامركزية في بوتان F موريانى، و A شيرفر ، ADB ٢٠١٠

المساءلة

المقترح : لنختم مقترحاتنا بشأن قطاع العدالة والمساءلة نقترح ما يلي من التدابير لتعزيز المساءلة العامة:

التركيز على المساءلة التشريعية : ونقترح أن يقوم البرلمان بإنشاء آلية للرقابة التشريعية بما في ذلك:

إنشاء مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة كلجنة دائمة في البرلمان تكون ملزمة بمراجعة وتقرير (أ) الحسابات العامة لليمن ، (ب) جميع تقارير المراجع العام لليمن ، و (ج) أي مسألة أخرى يشار إليها من قبل البرلمان من وقت لآخر . وستهتم اللجنة بفاعلية إيصال البرامج وكذلك التزام السياسات الحكومية والتعليمات والمعايير وستحمل الحكومة مسؤولية الإدارة العامة والفعالة والمراعاة الواجبة للأموال العامة . وسيرأس اللجنة عضو في الجمعية الوطنية من بين مقاعد المعارضة يتم ترشيحه أو انتخابه من قبل جميع أعضاء المعارضة . وسيكون في اللجنة ١٠ أعضاء آخرين ، ٥ من الجمعية الوطنية ، و ٣ من مجلس الشيوخ واثنان من مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع ، ويجب أن يكون هناك ٣ إناث من إجمالي عدد الأعضاء . وستكون المداولات والتقارير والتوصيات الصادرة عن اللجنة وثائق عامة وسيتم بذل كل الجهود لضمان الكشف العلني على نطاق واسع من خلال وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة والصفحات الإلكترونية الرسمية للجنة والحكومة .

مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة على المستوى الإقليمي جنبا إلى جنب مع مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة .

لجنة وزارية للمساءلة العامة برئاسة واحد من كبار الوزراء في المجلس وتتألف من خمسة وزراء آخرين (المالية، والقانون، والتخطيط والعلاقات الداخلية والبينية)

جعل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مستقلة وتوسيع نطاق عملياتها على مستوى المديرية: يعد استقلال هيئة مكافحة الفساد من النفوذ الإداري والسياسي أمرا بالغ الأهمية لفعاليتها ومصداقيتها . وهناك طريقتان يمكن عن طريقهما الوصول إلى استقلال الهيئة ، الأول: يجب تحويلها إلى هيئة دستورية مع تعيين رئيسها من قبل رئيس الفيدرالية بناء على توصية رئيس الوزراء الذي بدوره يجب أن يتشاور مع زعيم المعارضة في المجلسين الأدنى والأعلى . ونقترح أيضا أن تكون ولاية رئيس الهيئة لمدة ٥ سنوات ويجب أن يتم تمكينه / تمكينها بشكل كامل من حيث السلطة التنفيذية لوضع الموازنة والتوظيف والرقابة الداخلية . وعلاوة على ذلك فإن عمليات ومدى المفوضية ستغطي مستوى المديرية إلى أن تصير الأقاليم قادرة وراغبة في إنشاء آليات المؤسسية الخاصة بها لمكافحة الفساد .

إنشاء محاكم لمكافحة الفساد: لقد اقترحنا من قبل إنشاء هذه المحاكم المتخصصة في القسم الخاص بقطاع العدالة الرسمية .

من المحاسبة إلى المساءلة : نقترح فصل وظائف المحاسبة عن مراجعة الحسابات مع إنشاء مراقب عام للحسابات على الصعيدين الفيدرالي والإقليمي ، والسماح للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لأداء وظائف التدقيق وحدها .

قانون الإبلاغ عن المخالفات : من أجل حماية وتشجيع تبادل المعلومات عن الفساد والممارسات الفاسدة ، نقترح أن تسن البرلمانات الفيدرالية والإقليمية تشريعات الإبلاغ عن المخالفات .

المساءلة المفتوحة : نقترح أن يتم تقديم ما نطلق عليه مصطلح منهج "المطبخ المفتوح" للمساءلة وبناء على مفهوم المساءلة المحيطة . تماما كما في مطبخ مفتوح في العالم الحقيقي حيث يقوم الطهاة بإعداد الطعام باستخدام مكونات واضحة وأداء مهام محددة تحت إدارة رئيس الطهاة ، والتنسيق والتواصل وتقديم التقارير إلى رئيس الطهاة على مرأى ومسمع من الزبائن الذين يجري إعداد الطعام لهم . ويتكون منهج المطبخ المفتوح الخاص بنا من ثلاثة عناصر هي: (١) الشفافية فيما يتعلق من يتم العمل لإيصال الخدمة إليه ، (٢) الوضوح من حيث الأدوار والوظائف، (٣) إعلام المواطنين بمزيج من الأدوات التي تستخدم في عمليات تقديم الخدمة أو إدارة العملية . نقترح أن يتم تسهيل وصول المواطنين إلى أدوات وآليات المساءلة العامة وأن تكون أدوات المساءلة المحيطة، مثل استخدام الهواتف المحمولة لتقديم وتتبع الشكاوى عبر مركز الاتصال على الرقم المجاني مع عرض الرقم في أماكن عامة حيث يتم تقديم الخدمات ومواثيق المواطن باللغة العربية ونشرها وبثها عبر وسائل الإعلام الإلكترونية، واستخدام الخدمات البريدية لتقديم ومتابعة الشكاوى كخدمة مجانية للمواطنين ، ووضع

علامات وملصقات تحوي أرقام الاتصال للأشخاص المعنيين في كل نطاقات الوكالات عامة وأن تقام وسائط أخرى للمساءلة هنا والآن، بقيادة هيئة مكافحة الفساد بالتعاون مع مكاتب الفيدرالية والإقليمية والمديريات وبالتشاور مع مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع ، فضلا عن غيرها من محافل المساءلة الاجتماعية التي اقترحت سابقا.

المساءلة الاجتماعية : بالإضافة إلى الأشكال العديدة من المساءلة الاجتماعية المقترحة في الأقسام السابقة (مثل ميزانية المواطن) ، وكذلك المذكور أعلاه نضيف اقتراح إجراء تعديلات في الهيكل والعمليات للسلطة التنظيمية للمشتريات العامة وتشتمل شهادة المواطن، وتشهد على جميع عمليات الشراء. وسيتم ترشيح المواطن الشاهد من قبل المنظمات غير الحكومية المحلية و / أو الزعماء التقليديين مثل الشيوخ والزعماء الدينيين، وسيعمل بصفة مراقب ويقدم تقاريرا عن شفافية واستقلالية عملية الشراء . وعلاوة على ذلك، نقترح أن تعطى الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات وضعا مستقلا يفصلها عن السيطرة الإدارية للسلطة التنفيذية ووضعها تحت إدارة مجلس مستقل يتم تعيينه على النحو المنصوص عليه بموجب قانون صادر عن البرلمان.

المبرر: إن التأكيد على أهمية تأمين استقلال مؤسسات المساءلة والتركيز على خلق التواصل بين المجتمعات والمواطنين والمؤسسات العامة والعمليات، يعود إلى دافع استعادة والحفاظ على سلامة مؤسسات المساءلة العامة . وكذلك فإننا نقدر حقيقة أن عمليات المساءلة الناتجة عن التقليدية والبيروقراطية بحكم أهميتها تحتاج إلى تعزيز من خلال الابتكارات مثل المساءلة الاجتماعية . وتشير حركة الشباب خلال الربيع العربي ليس فقط في العالم العربي بشكل عام ولكن في اليمن أيضا إلى قوة المواطنين المتحمسة تفجير للمساءلة العامة . تسعى مقترحاتنا للمساءلة المحيطة – الممثلة في جميع الجهود التي تبذل لتشكيل واستخدام والدخول بصورة منهجية مع البيئة المبنية والأماكن العامة وخبرة الناس وطرق التفاعل في نفوسهم وذلك لمزيد من الشفافية والمساءلة والنزاهة من السلطات والخدمات العامة – وهي طرق مبتكرة منخفضة التكلفة لتقديم المزيد من الفرص للمواطنين لمحاسبة الموظفين العموميين للتنفيذ الفوري بطريقة لا تحتاج إلى وسيط . وعلاوة على ذلك ، فإن التشريعات المتعلقة بحماية المبلغين (المربع ٩) تشجع على الإبلاغ عن الفساد دون خوف من الانتقام ، في حين أن الفصل بين وظائف المحاسبة عن التدقيق من شأنه أن يزيل تضارب المصالح المتأصل الموجود في الوقت الحاضر .

إدارة الموارد الطبيعية

المقترح : من أجل التوصل إلى عملية أكثر كفاءة وإنصافا وشفافية في إدارة الموارد الطبيعية فإننا نقترح ما يلي :

الملكية المشتركة للموارد الطبيعية من قبل الحكومتين الفيدرالية والإقليمية . ويعني هذا أن اتخاذ قرار بشأن منح الامتيازات والتراخيص والقرارات ذات الصلة التعاقدية والمتصلة بالصناعة الإستخراجية يتم بواسطة الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بصورة مشتركة . ويتم ذلك من خلال مفوضية الصناعة الإستخراجية الوطنية (الملحق ١٣) التي أنشئت بموجب قانون صادر عن البرلمان، والتي ستعمل مع

المربع ٩ : تعريف الإبلاغ عن مخالفة

الإبلاغ عن المخالفات

أ. إنهاء نشاط بصورة حادة كما لو أنه أنهي بواسطة صفارة .

ب. إثارة الاهتمام حول سوء التنفيذ في منظمة أو هيكل مستقل متعلق بها (لجنة نولان) .

ج. إعطاء معلومات (للسلطات عادة) حول ممارسات مخادعة أو غير قانونية .

د. فضح سوء التصرف والتستر في الأعمال أو مكاتب الحكومة للصحافة .

هـ تقديم بديل حكومي للصمت (القلق العام في العمل)

ح. (أصول) استدعاء موظفي الشرطة ليساعدوا في القبض على المجرمين والإشارة لإيقاف العمل في عهد صناعي مثل إيقاف الحكم للعب بعد مخالفة .

الوزارة الفيدرالية للموارد الطبيعية وهيئة تنظيم المشتريات العامة والمجتمع المدني لوضع معايير وضمان الشفافية والإشراف على تنفيذ التوصيات والالتزامات التعاقدية لهذه المفوضية ستقدم أمام البرلمان الفيدرالي من باب المساهمة في القرارات التي يتعين اتخاذها بشأن أي مسألة تتعلق بالصناعات الإستخراجية .

الإدارة الشاملة للموارد الطبيعية من خلال إنشاء وزارة إدارة الموارد الطبيعية على المستوى الفيدرالي والتي ستكون مسؤولة عن الإدارة الكاملة لقطاع إدارة الموارد الطبيعية وليس النفط فقط . إذا تم اقتراح تشكيل هذه الوزارة الجديدة عن طريق دمج وزارة الموارد المائية الحالية ووزارة الثروة المعدنية. سيستمر بقاء المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز / الثروة المعدنية والشركة اليمنية لتكرير النفط وشركة الغاز الطبيعي المسال – اليمن ، ولكن سيتم دمج سلطة التنقيب عن النفط وإنتاجه مع الإدارة العامة لتسويق النفط الخام يتم دمجها في المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز .

لتقاسم الإيرادات نقترح خطة ٥٠-٥٠-٥٠ وينص عليها في الدستور ، والتي بموجبها تم اقتراح عائدات الصناعات الإستخراجية بما في ذلك الإيرادات من الصادرات ، ليتم تقاسمها على النحو التالي:

حصة المواطن: ٥٠٪ يتم توزيعها على كل مواطن من اليمن ، كتحويل نقدي (الدفع للشعب) بمعدل ٠,٥٠ دولار أمريكي (٥٠ سنتا) للفرد في اليوم الواحد بعد خصم ضريبة الدخل المطبقة بمعدل ثابت وخصمها في المصدر. وتقوم آلية منشأة ومخصصة بإدارة التوزيع . وسيكون الدفع لـ٣ أعضاء من كل أسرة (المربع ١٠).

المربع ١٠ : أسئلة شائعة حول آلية التحويلات النقدية المباشرة لليمن

ما هي التحويلات النقدية المباشرة ؟
وهو مبلغ يدفع للمواطنين مباشرة من قبل الحكومة في شكل نقدي. وللمستقبلين الحرية في اختيار طريقة وعلى ما تنفق هذه الاموال .

من الذي سيكون مؤهلا للحصول على التحويلات النقدية ؟
كل مواطن من اليمن مؤهل ، وذلك لثلاثة أشخاص كحد أقصى للأسرة الواحدة .

كم مقدار المال الذي سيحصل عليه كل مواطن ؟
وسيتم دفع المبلغ على أساس ما يعادل ٠,٥٠ دولار أمريكي (٥٠ سنتا) في اليوم الواحد لكل شخص ، أو ١٥ دولار أمريكي شهريا للشخص الواحد . وسيرافق كل دفعة "ملخص الحساب" الذي يشير إلى المبالغ التي دفعت كل شهر وأي متأخرات وتاريخ الدفع القادم.

ما هو أساس تكرار الدفع ؟
سوف تدفع المبالغ على أساس شهري .

كيف ستكون طريقة الدفع ؟
هناك العديد من الخيارات: دفع مال-M للمواطنين الذين يملكون هواتف نقالة فيمكنهم "الحصول على المبالغ" من أي متاجر مشاركة بعد تلقيهم رسالة نصية قصيرة تفيد أن الدفع متاح ، ويمكن أن تكون هذه المتاجر أي محلات موجودة بالفعل وتعتبر جزءا من شبكة بطائق الدفع المسبق ، أو البنك الذي سيتقاضى عمولة صغيرة تدفع من قبل الحكومة من خلال بطاقات الصراف الآلي لاستخدامها مثل بطاقات الصراف الآلي العادية للسحب من أي جهاز صرف آلي ، وبالنسبة للمناطق التي لا توجد فيها آلات الصراف الآلي ، أو حيث متاجر التجزئة ليست متاحة أو غير راغبة في المشاركة ، سيتم استخدام مكتب البريد إما مع ساعي البريد لتسليم نقدي مثل حوالة بريدية (وهذا مناسب للنساء اللواتي يصعب عليهن التنقل) أو في مكتب البريد نفسه . ويرجح أن يستخدم مزيج من كل هذه الوسائل .

هل سيكون هناك ضريبة على الدفع ؟
نعم، ستفرض ضريبة بسعر موحد (يحدد فيما بعد) ، وتخصم في المصدر .

من سيكون مسؤولا عن "الدفع للشعب" ؟
شركة غير مستفيدة تأسست بموجب قانون صادر عن البرلمان وسيكون لها مجلس إدارة مستقل يرأسه الرئيس التنفيذي معين عبر التنافس . وسيحوي المجلس ممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني و

من الذي يتحقق من الدفع ؟
ستكون هناك خمسة مستويات من التحقق: المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق التي ستنفذ مراجعة سنوية ، وشركة مستقلة للمحاسبين القانونيين الذين تعينهم آلة الغرض الخاص وستجري مراجعة الحسابات على أساس المخاطر كل ثلاثة أشهر ، ومجلس الشيوخ / الزعماء التقليديين الذين سيوفر الرقابة من خلال الزيارات الميدانية والمقابلات المستفيدة ، ولجان المواطن الاستشارية التي سيتم تشكيلها في كل منطقة (ويشار إليها في الفقرة ١٧,٤) والتي ستنشأ بواسطة آلة الغرض الخاص وتقوم بعملية المراجعة الخاصة بها بما في ذلك بناء الشكاوى والملاحظات التي قدمها للجمهور من خلال المواقع أو الكتابة أو شخصيا

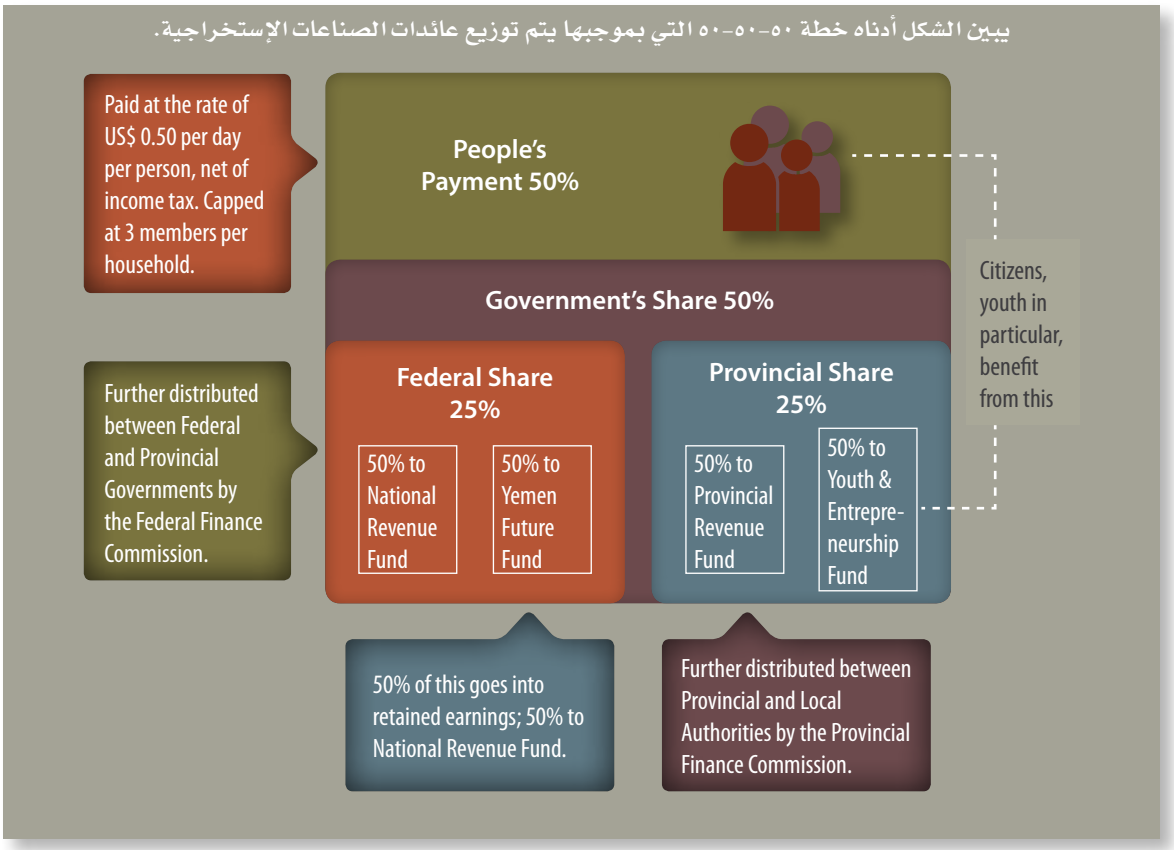
من الذين سيتلقون الشكاوى وينصفون الشكاوي مقابل الدفعات ؟
سيتم تقديم الشكاوى فيما يتعلق بإدارة الدفع (التأخير على سبيل المثال والمدفوعات الغير كاملة أو غير منتظمة ، والحرمان من الحصول على المعلومات) إلى المحتسب الفيدرالي أو الإقليمي ، ويتم رفع الشكاوى المتعلقة بالفساد إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ، وتقدم النزاعات بين أفراد المجتمع والشكاوى ضد أي مخالفات من قبل أفراد المجتمع إلى مجلس الشيوخ/ الزعماء التقليديين أو لجان الوساطة المحلية .

حصة الحكومة الفيدرالية والإقليمية : ٥٠٪ من الرصيد (صافي من حصة المواطن) يتم توزيعها على النحو الآتي :

بالنسبة للحصة الفيدرالية: تذهب ٥٠٪ إلى إيرادات الصندوق الوطني اليمن (صندوق الحكومة الموحدة) وتوزع مرة أخرى بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية في إطار المفوضية المالية الوطنية (موضح في القسم التالي). وتذهب الـ٥٠٪ الباقية من حصة الحكومة الفيدرالية الى صندوق مستقبل اليمن (صندوق اليمن المستقبلي) . ويقترح أن يتم تأسيس الصندوق كشركة غير هادفة للربح والتي هي بمثابة مدير لاستثمار الصندوق . ويعاد استثمار ٥٠٪ من الأرباح المتولدة من صندوق اليمن المستقبلي في صندوق (كشكل من أشكال الأرباح المحتجزة) والتي يمكن سحبها لأغراض محددة فقط ولا يمكن تغييرها إلا من خلال الاستفتاء وتتطلب أغلبية مزدوجة من الأصوات (أغلبية الأقاليم وغالبية الناخبين داخل الإقليم) ؛ ويتم تحويل ٥٠٪ إلى صندوق الشعب اليمني .

بالنسبة للحصة الإقليمية : تذهب ٥٠٪ إلى صندوق الإيرادات الإقليمي (صندوق موحد) وتوزع مرة أخرى بين الحكومات الإقليمية والمديريات . وتذهب الـ٥٠٪ الباقية إلى العمل الحر للشباب وصندوق الابتكار الذي يعتبر رأس المال الحكومي المغامر ويقوده الصندوق لتعزيز روح المبادرة في الأقاليم والذي يمكن أن ينشأ ويدار بالشراكة مع البنك المركزي والقطاع الخاص .

يبين الشكل أدناه خطة ٥٠-٥٠-٥٠ التي بموجبها يتم توزيع عائدات الصناعات الإستخراجية.



سيعد هذا أيضا آلية للديمقراطية المباشرة في اليمن موازية للديمقراطية غير مباشرة في شكل البرلمان التمثيلي في المستويين الفيدرالي والإقليمي والمجالس المحلية المنتخبة .

ويتم دفع مبلغ تعويض لمرة واحدة للأقاليم التي تم منها استخراج معظم النفط كتعويض عن الإيرادات المفقودة على مدى السنوات العديدة الماضية . ويستند هذا المبلغ على صيغة تقوم بوضعها المفوضية المالية الوطنية بعد تحليل التجارب الدولية (المربع ١١-١) في هذا الصدد ، بما في ذلك استخدام أنظمة تسعير جيدة وكذا التفاوض على تسوية بين الفيدرالية والحكومة (الحكومات) الإقليمية المعنية خلال الفترة التي ستدفع فيها المبالغ وعلى حجم وطريقة كل دفعة. ويتم الدفع لمرة واحدة بشكل مشابه للأقاليم التي سيتم فيها اكتشاف النفط أو الغاز واستخراجه بعد اكتمال صياغة الدستور الجديد .

المربع ١١-١: حساب إتاوات النفط في كندا

المصدر: دليل حقوق إتاوات النفط والغاز ، وزارة المالية ، كولومبيا البريطانية، ٢٠١١

بالنسبة للآبار الواقعة ضمن الأراضي فإن الحصة الإتاوة لشهر هي مقدار النفط المجموعة في:

مقدار النفط القديم والذي يحسب كالتالي: V x RO x (1 – PN – PT) و

مقدار النفط الجديد والذي يحسب كالتالي: V x RN x PN

مقدار المستوى الثالث من النفط والذي يحسب كالتالي: V x RE x PT

مقدار النفط الثقيل والذي يحسب كالتالي: V x RH

حيث:

V = المقدار الإجمالي للنفط المنتج من البئر في شهر

RO = معدل الإتاوة للنفط القديم

RN= المعدل الإتاوة للنفط الجديد

RH = المعدل الإتاوة للنفط الثقيل

PN = نسبة إنتاج النفط الجديد من البئر على إجمالي مقدار النفط المنتج من البئر

PT = نسبة إنتاج المستوى الثالث من النفط من البئر على إجمالي مقدار النفط المنتج من البئر

المصدر: دليل حقوق إتاوات النفط والغاز ، وزارة المالية ، كولومبيا البريطانية، ٢٠١١

سيتم الحصول على أي أراضي خاصة تحتاج لاستخراج أو استكشاف الموارد الطبيعية من خلال قانون حيازة الأرض كإجراء يهدف للعدالة . علي أن يتم السداد لصاحب الأرض على دفع تعويض فردي بقصد التوصل إلى القيمة السوقية العادلة (يظهر المربع ١١-٢ عملية إرشادية، وهناك عدة طرق أخرى لحساب القيمة السوقية العادلة).

المربع ١١-٢ : حساب التعويضات الفردية على الأرض

حجم العقار

كمية ممتلكات الفرد مجمعة في وحدة إنتاج خاصة

فدانات

حجم وحدة إنتاج كاملة

هذا هو الحجم الفعلي لوحدة الإنتاج بأكملها على النحو المحدد من قبل المشغل (أي شركة النفط أو الغاز).

فدانات

النسبة المئوية للملكية المعدنية داخل الممتلكات الخاصة بك

يمكن أن يكون هذا ١٠٠٪، ٥٠٪، ٣٣٪، ٢٥٪ أو نسبة أخرى . أدخل رقما كاملا .

%

نسبة الإتاوة من إيجار النفط الخاص

تمت الموافقة على ٪ من الملكية بين مالك الأرض والمستأجر ، كما ورد في عقد الإيجار الذي وقعه مالك الأرض .

%

الفائدة العشرية

سعر برميل النفط

على أساس سعر السوق السائد

حجم الإنتاج

تقدير لعدد براميل النفط المنتجة شهريا في هذه الوحدة .

برميل / الشهر

إجمالي التعويضات الفردية

المصدر: www.mineralweb.com

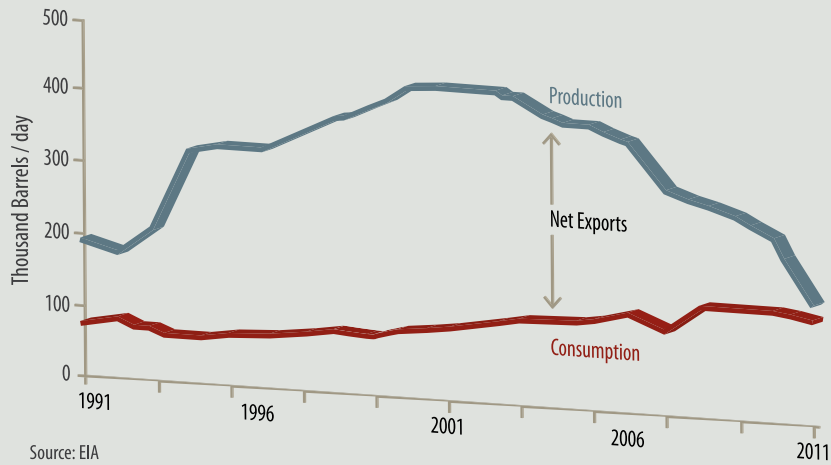
فرض ضريبة الأعمال للمجتمع بمعدل ٣٪ على صافي أرباح الشركات – سواء الأجنبية أو المحلية – العاملة في مجال الصناعات الإستخراجية . وسيقوم الإقليم الذي تتم فيه الصناعات الإستخراجية بتحصيل هذه الضريبة وستكون مخصصة للاستخدام في المديريات التي يجري فيها الاستخراج أو الاستكشاف التدريجي، وسيسمح باستخدام هذه الأموال في قطاعي التعليم والصحة فقط، مع دفع الشركات لهذه الضريبة، وتشكيل اللجنة التوجيهية للمديرية التي ستشرف على استخدام حصيلة الضرائب . وكذلك من خلال أحكام محددة في القانون الضريبي الوطني وتبرعات مالية من الشركات في هذه المديريات في إطار برامج المسؤولية الاجتماعية الخاصة بهم ، ورفع ضريبة الأعمال للمجتمع لتكون قابلة للخصم ، وسيكون هذا بمثابة حافز للشركات لتقديم المزيد من تمويل المشاريع المحلية التي تستفيد منها المجتمعات المحلية .

ستقوم المفوضية الوطنية الصناعة الإستخراجية بإنشاء بوابة الموارد الطبيعية والحفاظ عليها كإجراء يهدف للشفافية ، وستعتمد عليها كل البيانات والمعلومات المتعلقة بعقود الموارد

الطبيعية والتراخيص والمعلومات المحدثة عن الإنتاج والإيرادات والصادرات والضرائب المحصلة ، ووضع توزيع الموارد والمبالغ الإتاوات وما إلى ذلك وسيتم تحديثها . وسيكون هناك أيضا نظام للشكوى عبر الانترنت بحيث يتمكن أي مواطن من تقديم شكوى أو الإبلاغ عن أي شبهات فساد، وسيتم توجيه هذه الشكاوى في الوقت ذاته للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد .

المبرر: تعتبر إدارة الموارد الطبيعية أو بتعبير أدق عائدات النفط قضية مثيرة للجدل في اليمن والأساس الذي تقوم عليه المفاوضات السياسية والمحسوبية والانشقاقات الضارة في المجتمع . وعلى الرغم من أن اليمن يعتبر مصدرا ومنتجا صغيرا للنفط من الناحية العالمية فحصتها في السوق العالمية تصل إلى حوالي ٠,٤ ٪ – إلا أن النفط يسهم بثلاثة أرباع من إجمالي الإيرادات وأكثر من ٨٠٪ من الصادرات ويشغل أكثر من ٤٠٠٠ عمل . وعلى الرغم من تراجع الإنتاج (الشكل ١)

Figure 2: Yemen's Oil Production and Consumption 1991-2011



واستنزاف احتياطيات النفط والتي يتوقع أن تجف بحلول عام ٢٠١٧ بالرغم من أن المسوح الجيولوجية الأخيرة التي أجرتها إدارة معلومات الطاقة الامريكية تظهر بعض الموارد المحتملة النفطية الغير مستغلة . وقد تم استخدام قطاع النفط والعائدات منه كعرض يثبت عدم المساواة في توزيع الثروة وكذلك مدى المركزية .

أدى الاعتماد غير المتوازن على قطاع النفط في الوقت الحاضر إلى توليه دورا في تشكيل النقاش السياسي حول الهيكل المستقبلي للحكومة إلى مستوى كبير لا يتناسب مع تأثيره ويغفل عن تأثيره التشويهي على النقاشات . وتعاني اليمن في ضوء هذه الخلفية من "لعنة الموارد" وكذلك "الداء الهولندي" كإضافة مؤسفة . وتوجد أدلة كثيرة على الصعيد العالمي تثبت كيف ينتهي الأمر بالأنظمة الاقتصادية ذات الموارد الطبيعية كرهينة لإيجاراتها ، مع هيمنة كاملة للنخبة وفساد وغياب سيادة القانون بشكل وبائي ويؤدي إلى سقوط الدول في فقر وصراع وأمراض لمدى طويل (المربع ١٢) . وتهدف مقترحاتنا لإدارة الموارد الطبيعية وتقاسم عائدات النفط إلى الحد من احتمال وقوع هذا النوع من الآثار الضارة التي هي واضحة عالميا في البلدان ذات لعنة الموارد واليمن في حد ذاته .

المربع ١٢ : الآثار الضارة لمشكلة (لعنة) الموارد

هناك أدلة تؤكد وجود آثار الضارة لإيرادات الموارد الطبيعية على الاقتصاد والسياسة والمجتمع ، وفيما يلي تلخيص مجموعة من مظاهرها:

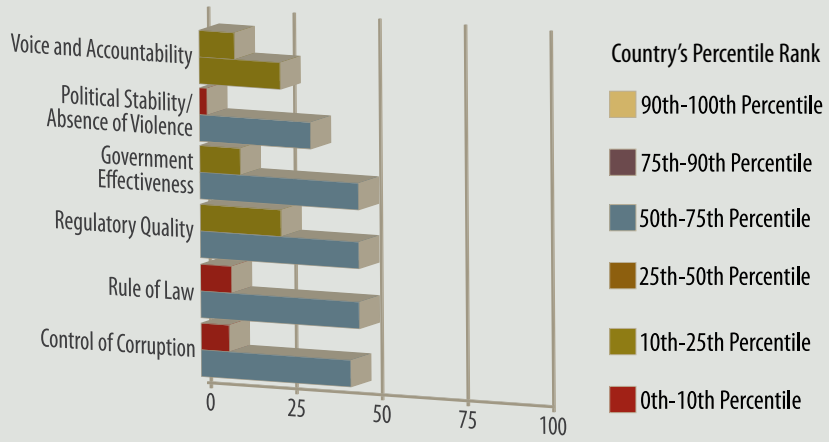
الصراعات	تثبت دراسات أجريت عبر البلاد أن الاعتماد على الموارد الطبيعية يزيد فرص اندلاع الحرب الأهلية أكثر من سواه من المتغيرات الأخرى بما في ذلك الاستقطاب والتشرذم الاجتماعي . ويرتفع احتمال وقوع الصراعات في البلدان التي تشكل صادرات السلع الأولية فيها ٣٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي إلى ٢٢٪ ، مقابل ١٪ للدولة التي لا تملك مثل هذه الصادرات .
الحكم الاستبدادي	خضعت كل من البلدان ال ٢٣ الأكثر اعتمادا على النفط والغاز للحكم الاستبدادي في مرحلة ما بين ١٩٧٤ و ٢٠٠٨ .
الفساد	هناك علاقة قوية بين الفساد ووفرة أو كثافة استغلال الموارد الطبيعية ، مع زيادة ١٥٪ في حصة رأس المال الطبيعي في الثروة الوطنية يرتبط مع انخفاض ٢٠٪ في مؤشر مدركات الفساد . ويرى باحثون آخرون أن الزيادات في الفساد في شراء الأصوات والتعليم والضرائب وصلت إلى ٤٠٪ في ساو تومي وبرينسيبي عقب الإعلان عن اكتشاف النفط .
عدم استقرار الاقتصاد الكلي	يؤدي الاعتماد على الموارد الطبيعية إلى آثار سلبية على أداء الاقتصاد الكلي ، ولا سيما من خلال زيادة التعرض للصدمات الأسعار الخارجية وتعزيز قاعدة صادرات الضيقة . تظهر تجربة هولندا بعد اكتشاف النفط في السبعينات كيف أن طفرة في قطاع النفط تؤدي إلى سحب رأس المال والعمالة من جميع القطاعات القابلة للتداول . وتعتبر فنزويلا مثالا آخر توافقت حيث الطفرة في صناعة النفط – خصوصا بين ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨– مع انخفاض مطرد في النمو الاقتصادي . وأظهرت دراسة على الاقتصاد المعتمد على النفط في ايران من ١٩٦٠–١٩٩٧ الاعتماد المفرط على عائدات وصادرات النفط الذي أدى إلى إهمال كامل لعملية تكوين رأس المال واتباع سياسات الاهتمام نفقات الاستهلاك (قصيرة الأجل) بدلا عن ذلك .
الفقر	نما اقتصاد البلدان الفقيرة في الموارد في الفترة من ١٩٦٠ إلى ١٩٩٠ بشكل أسرع بمرتين إلى ثلاث مرات من البلدان الغنية بالموارد .
الأثر على الخدمات الاجتماعية	يبين حكم القانون تدهورا ملحوظا في البلدان المعتمدة على الموارد ، والذي بدوره يؤثر سلبا على النمو الاقتصادي . وتبين البحوث أيضا أن تقديم الخدمات العامة يعاني أيضا مع علاقة سلبية قوية بين الاعتماد على الموارد الطبيعية والالتحاق بالمدارس الثانوية .
الحكم والمنافسة	ويرتبط الاعتماد الكبير على الموارد بفاعلية أسوأ للحكومة ، وكذلك انخفاض مستويات المنافسة في مختلف قطاعات الاقتصاد . تؤدي زيادة ١٪ في معدل حصة الصادرات العالمية في إجمالي الصادرات الوقود إلى انخفاض ٠,١٣٪ في فاعلية الحكومة على المدى القصير ، وإلى انخفاض ٠,٢٠٪ على المدى الطويل . وعند النظر في المنافسة في السوق المحلية نجد زيادة قدرها ١٪ في حصة صادرات الوقود من إجمالي الصادرات مرتبطة بانخفاض نسبته ٠,٦٩٪ في مؤشر المنافسة على المدى القصير و٠,٩٣٪ على المدى الطويل . تعتبر سيطرة النخبة المستمرة أمرا واضحا في البلدان المعتمدة على الموارد ويؤدي إلى سيطرتها على السياسة العامة وتوزيع الثروة .

المصدر: إنقاذ غانا من مركزية والنفط للتنمية العالمية، موس، T. ويونج، L.، ٢٠٠٩ ، هل الموارد الطبيعية ملعونة؟ روزا، D. ولوتي، M. البنك الدولي، ٢٠١٢؛ رودريغيز، P ، التوزيع المباشرة لعائدات النفط في فنزويلا ، مركز التنمية العالمية ٢٠١٢؛ بديئي، S. وبينا، C. ، النفط والدولة الريعية: تشكيل رأس المال الإيراني ١٩٦٠–١٩٩٧، ميدل جمعية الشرق الأوسط الاقتصادية ، ٢٠٠٢ .

تتوافق تجربة اليمن الخاصة مع هذه الدلائل العالمية ، وقد أظهرت جميع مؤشرات الاتجاه الهابط والنقص الكبير من المعدلات الإقليمية (الشكل ٢) من عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠ . وعرض جميع الخصائص المميزة لضعف الدولة السياسي وانخفاض نسبة الضرائب إلى الناتج الإجمالي المحلي وانخفاض تكوين رأس المال وارتفاع المستويات العالية من البطالة (٣٥٪) ومظاهر الداء الهولندي في شكل عدم الاهتمام بالقطاعات الأخرى والزراعة على وجه الخصوص. ويؤدي هذا الاعتماد على النفط والرغبة في السيطرة على الموارد الطبيعية إلى دخول مؤسسات الدولة الرسمية (الجيش والحكومة المركزية وشركات النفط وموظفي الخدمة المدنية وغير ذلك) ، وأيضا الجهات الفاعلة غير الرسمية (زعماء القبائل وأعضاء الأحزاب السياسية) ، الذي يعتبرون كلهم جزءا من ثلاثي محسوبية نفطي سياسي غاية في التعقيد والتفصيل . وبالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت دعوة سباق للسياسيين من الجنوب للتجمع واتجاهات تؤكد مطالب الانفصال من قبل البعض .

Figure 2: Yemen's Governance Indicators

Comparison with regional average (Middle East and North Africa - lower bar)



Source: Kaufman D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010),
The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

تتبع مقترحاتنا من المبدأ الأساسي المتمثل في تمكين المواطنين من الاستفادة من النفط والموارد الطبيعية الأخرى، وفي نفس الوقت تحول تركيز السياسة العامة بعيدا عن السرد التضييقي لاقتصاد النفط. نقترح تحقيق الأولى من خلال الدفع للشعب ، ويتحقق الأخير من خلال استخدام الأموال والجهود الرامية إلى استخدام عائدات الموارد الطبيعية كمصدر للاستقرار وتعزيز روح المبادرة . وندرك أن هناك العديد من التفاصيل التي تحتاج إلى بلورة بعد الموافقة على المقترح ولكننا نركز هنا على اقتراح المبدأ وليس آلياته . وندرك أيضا أن تنفيذ النظام المقترح سيواجه تحديات متعددة تفوق الأولي في شراء والتحايل على المصالح الخاصة من النخبة . ومع ذلك ، فإن هذا بالضبط هو نوع المفاوضات السياسية التي يهدف لها للحوار الوطني .

قد تبدو فكرة التحويلات النقدية المباشرة واستخدام الصناديق بدلا من التقليدية في ظاهرها مختلفة جدا عن مفهوم كيف ينبغي أن تدار عائدات الموارد الطبيعية . لا شك أن أيا من الأحزاب السياسية أو غيرها من الأطراف المعنية قد فكر

في هذه المسائل . ومع ذلك ، فإن الفرضية بسيطة جدا: إذا كان الغرض من ترتيبات تقاسم أكثر إنصافا للإيرادات هو تمكين المواطنين ، وإذا كان الناس صادقين في نيتهم لأن يكونوا المالكين ، فإننا بحاجة إلى تحديد آليات أقل اعتمادا على الوساطة وأكثر شفافية والتي تحول علاقة الرئيس والعميل المعتادة بين الدولة والمواطن إلى شراكة ذات قواعد واضحة وبسيطة . وحالات نجاح النموذج المعتاد للعائدات المتدفقة من الحكومة الخيرة أو المتقدمة للمواطنين في شكل أفضل الخدمات نادرة في أي دولة غنية بالموارد وليس هناك أي دليل على الإطلاق على أنه نجح في اليمن .

لم تعد الترتيبات التي نقترحها حول التحويلات النقدية المباشرة بعيدة المنال من حيث التنفيذ وأصبحت على نحو متزايد واجبة في البلدان النامية . خلال عام ٢٠٠٩، استخدم أكثر من ١٧٠ مليون شخص في ٦٠ دولة التوزيع المباشر أو آليات التحويلات النقدية المباشرة، فيمررون القيود المفروضة على تغطية منخفضة لمستوى التعريف الوطني مثل بطاقات الهوية، والاقتصاد النقدي القائم على الوصول إلى الخدمات المصرفية ووجود حسابات مصرفية ببساطة ليست متوفرة لنسب كبيرة من السكان ، وانتشار خدمات الهاتف النقال الحالية أمر مثير للإعجاب، فقد قدر أن هناك أكثر من ١١ مليون مشترك في عام ٢٠١١ أي ما يقرب من نصف السكان، ويعني هذا أن هناك إمكانية هائلة للاستفادة من خدمات الهاتف المحمول ،
ويمكن أن يسفر استخدام خدمات وحلول الهاتف المحمول أيضا عن عوامل خارجية إيجابية بما في ذلك الخدمات الصحية المبادرة (رسائل عامة عن الصحة مرسلة عبر الرسائل القصيرة) أو خدمات الإرشاد الزراعي (مثل مشاركة المعلومات بشأن استخدام الطقس والمدخلات والأسعار عبر الرسائل القصيرة) لتمكين الناس .

وعلاوة على ذلك ، فإن المدفوعات المقترحة في ٠,٥٠ دولار أمريكي في اليوم ليعمل الفرد إلى ١٥ دولارا أمريكيا في الشهر و١٨٠ دولار أمريكي في السنة وهي أقل مباشرة من ١٥٪ من الدخل السنوي للفرد الواحد (١٣٥١ دولار أمريكي من حيث القيمة الاسمية في عام ٢٠١١) ، وبالتالي فهي كبيرة بما يكفي لتكون آلية حماية اجتماعية مهمة وخاصة عند تجميعها في مستوى الأسرة بالنسبة لبلد يعيش ٤٥٪ من سكانه تحت خط الفقر ، ولكن ليست كبيرة بحيث تصبح مثبطا للناس عن العمل . وعلاوة على ذلك ، فإن مقترح الدفع للشعب يهدف لإبعاد السلطة السياسية عن النخبة وإيصالها إلى الناس أنفسهم ، فالفائدة لا تنحصر في مجرد المدفوعات الفعلية التي هي فائدة مباشرة في إطار هذه الآلية المقترحة ، ولكن الحقيقة أن هناك نظاما للشفافية والمساءلة وهو جزء لا يتجزأ من هذه العملية ، مما يخلق أساسا لحكومة أكثر انفتاحا ويبذر بذور الديمقراطية المباشرة التي تقع على مفترق أكثر أنظمة الديمقراطية التقليدية في غير المباشرة . أيضا من خلال تحويل التركيز بعيدا عن الإنفاق الحالي وبالتالي الحد من هيمنة النخبة على الموارد المالية من خلال وسائل الموازنات والعقود وبتوفير الاستقرار من خلال مقترح صندوق اليمن المستقبلي أو صندوق مستقبل اليمن . وسيتم إنشاء أساس لمزيد من التخطيط والجهد على المدى المتوسط لتعزيز المالية العامة بواسطة مستويي الحكومة ، لأن معظم إيرادات الموارد الطبيعية لن تكون متاحة ومكسبا سهلا لتغذية السياسات أو الخطط الشعبية ، وسوف تجبر الحكومات على تحسين التغطية وأساس وإدارة تحصيل الإيرادات من

- تأتي الإمارات العربية المتحدة كمثال من المنطقة يوضح حالة إقليمية لافتة لكيفية الاستخدام الجيد للنفط ، والآن تمر الإمارات بمرحلة نمو وتطور معتمدة اعتمادا أساسيا على مصادر غير نفطية . إضافة إلى ذلك ، حاولت ليبيا تنفيذ خطة تحمل بعض التشابه مع هذا المقترح . للمزيد من التفاصيل يرجى الإطلاع على هذا الموقع :
http://www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=5&i=2558

- النفط إلى نقود: محاربة لعنة الموارد من خلال التحويلات النقدية ، موس، T.، مركز التنمية العالمية، ٢٠١١

- اتحاد الاتصالات الدولية ، ٢٠١٢

خلال الضرائب وذلك لتمويل الاستثمار وستعزز بذلك العقد المالي بين الدولة والمواطن . ثم إن فرض ضرائب على كل مواطن يحصل على الدفع للشعب سيؤسس لثقافة الضرائب لدى اليمنيين ، وكون الخصومات تتم في المصدر يعني أيضا عامل نظافة وكفاءة إداريا آلية تحصيل الضرائب من شأنها أن تؤدي أيضا إلى تحسين إدارة التدفقات النقدية من ضمان التنبؤ بتدفقات من مستوى معين، وبما أن نظام حساب الإيرادات الضريبية المحتملة نظام مفتوح فإنه سيعزز الشفافية والمساءلة في مصلحة الضرائب .

توجد فوائد أخرى أيضا للشعب وللمناطق التي يقع فيها استخراج الموارد الطبيعية . ويمكن أن تخلق ضريبة العمل للمجتمع والإعفاءات الضريبية على أساس طوعي مسؤولية الشركات الأعلى مشاركة أعمال مجتمعية قيمة وطويلة الأمد خلال استثمارات القطاع الاجتماعي التي تستفيد منها المجتمعات المحلية مباشرة . وعلاوة على ذلك ، فإن فكرة إشراك مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع في لجنة الوساطة بالمديرية في إنصاف التظلمات التي تتعلق بنظام الدفع الشعب تهدف إلى توسيع عملية المساءلة الاجتماعية .

الاستقلالية المالية

المقترح: يعد مبدأ اتباع المالية للوظيفية مهما لأن تفويض السياسية واللامركزية في الوظائف والصلاحيات بدون الاستقلال المالي الكافي والصلاحيات المالية المناسبة يخلق الأساس لاختلال وظيفي . بناء على تفويض السلطة كما ورد في مقترح الفيدرالية وقوائم التشريع المشتركة ممارسة الصلاحيات المتبقية من قبل الحكومات الإقليمية ، فإننا نقترح ما يلي :

إيجاد تمكين مالي داعم عن طريق مواءمة المجالات التي تقع تحت مسؤولية كلا مستويي الحكومة ، مع القدرة على رفع الضرائب . ونقترح ما يلي في هذا الصدد :

الجدول ٥: القائمة الإرشادية لصلاحيات توليد الإيرادات الضريبية وغير الضريبية

الحكومة	الضريبة	مصادر الإيرادات غير الضريبية	
الفيدرالية	ضريبة الدخل الشخصية ضرائب الشركات ضريبة أرباح رأس المال الضريبة العامة على المبيعات ضرائب الطرق السريعة الزكاة في المناطق الاتحادية الضرائب على الاتصالات الضرائب على الكهرباء الضرائب على الطيران الضرائب على التبغ ضرائب الثروة	الرسوم الجمركية الواجبات الضريبية الفيدرالية واجب الاستيراد واجب التصدير الرسوم على التراخيص وتسجيل المواضيع ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية	
الإقليم	الضريبة على الخدمات ضرائب الزراعة ضريبة الممتلكات الثابتة الضريبة على نقل الملكية ضرائب العمل للمجتمع الزكاة في الأقاليم ضرائب البلدية ضرائب المياه ضرائب التنمية الحضرية ضريبة تسجيل المركبات ذات المحركات ضرائب الفندق ضرائب الترفيه ضرائب الطرق ضرائب تسجيل الأعمال التجارية ضرائب الطريق الإقليمي	إيرادات الأراضي رسوم طوابع الواردات رسوم التعليم رسوم الصحة رسوم ترخيص الموارد الطبيعية رسوم نقل الملكية	أسعار المحلات التجارية والأكشاك رسوم مسالخ رسوم تسجيل الزواج والولادة والوفاة رسوم الأسواق والحدائق المتنقلة رسوم الصرف الصحي تصاريح العادات والمقابر والأماكن الدينية رسوم الإعلانات / اللافتات رسوم المعارض والعروض الزراعية ومعارض الماشية والمعارض الصناعية والبطولات والأحداث العامة الأخرى رسوم الموافقة على خطط البناء والتشييد وإعادة بناء المباني رسوم للحصول على تراخيص أو تصاريح أو الغرامات والعقوبات على مخالفة لقواعد الترخيص رسوم صيانة الأشغال رسوم الترفيه

تعريف الصندوق الموحد سيسمى الصندوق الموحد كما بالصندوق الوطني لإيرادات اليمن وتشمل ولكن لا تقتصر على:

جميع الضرائب الفيدرالية والنفقات والجبايات والرسوم والأسعار والأجور .

الإتاوات والرسوم والتكاليف التي جمعتها الوكالات الفيدرالية.

عائدات حصة الحكومة من صادرات النفط والغاز والمبيعات المحلية .

حصص الحكومة من أرباح الشركات التي تملكها الدولة .

الأرباح من البنك المركزي .

الموازنة والمنح ودعم المساعدة الفنية من الوكالات المانحة .

عائدات أذون الخزانة والسندات

عائدات مبيعات الأصول الرأسمالية

الدخل من صندوق مستقبل اليمن (صندوق اليمن المستقبلي)

آلية للتحويلات المالية نقترح أن يتم تنفيذ جميع التحويلات المالية من المستوى الفيدرالي إلى الإقليمي ومن الإقليمي إلى

السلطات المحلية عبر إنشاء المفوضية المالية في اليمن على المستوى الفيدرالي والمفوضية المالية الإقليمية على مستوى الأقاليم . وستكون كلا اللجنتين هيئات مستقلة دستورية لديها الخبرة اللازمة وتكون مسؤولة أمام البرلمان (المربع ١٣).

توزيع مالي قائم على القواعد والإنصاف نقترح أن يكون التوزيع المالي شفافا ومنصفا ويمكن التنبؤ به، العادل وسهل الإدارة . وبالتالي فإن الآلية :

تتناول الاحتياجات المالية ونقترح أن يتم ذلك باستخدام

المربع ١٣ : التكوين والشروط المرجعية للجان المالية

المفوضية المالية في اليمن

التركيب

وزير المالية الفيدرالي	رئيسا
وزراء المالية الإقليميون	أعضاء
الخبراء / الاقتصاديون معروفون في المالية العامة ×	رئيسا
الرئيس الفيدرالي لغرف التجارة والصناعة	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضوا
الأمين الفيدرالي / رئيس وزارة المالية	عضو ا / أمين السر

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية في اليمن بتقديم توصيات إلى البرلمان الفيدرالي فيما يتعلق بـ:
التوزيع العمودي والأفقي بين الفيدرالية والأقاليم حول العائدات الصافية من إيرادات صندوق اليمن الوطني .
وهب المنح والمعونات من الحكومة الفيدرالية للحكومات الإقليمية .
مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .
ممارسة الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية للصلاحيات الممنوحة لها .
أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الفيدرالي لمفوضية .

المفوضية المالية الإقليمية

التركيب

وزير المالية الإقليمي	رئيس
خمسة ممثلين للسلطات المحلية	أعضاء
ثلاثة خبراء معروفون في مجال المالية العامة / الاقتصاد ×	رئيس
رئيس الفيدرالية الإقليمية لغرفة التجارة والصناعة	عضو
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضو
الأمين الإقليمي / رئيس وزارة المالية	عضو / أمين

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية الإقليمية بتقديم توصيات إلى البرلمان الإقليمي فيما يتعلق بـ:
التوزيع العمودي والأفقي بين الأقاليم والسلطات المحلية حول العائدات الصافية من عوائد صندوق الإيرادات الإقليمي .
وهب المنح والمعونات من الحكومة الإقليمية للسلطات المحلية .
مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .
ممارسة الحكومات الإقليمية للصلاحيات الممنوحة لها .
أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الإقليمي لمفوضية .
× تقوم الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بترشيح اثنين ويكون أحدهما على الأقل امرأة .

المعايير التالية :

توزيع الدخل العكسي كإجراء من التفاوت في الدخل في جميع أنحاء البلاد.

الكثافة السكانية العكسية: ويتيح هذا تعديل التباين في تكلفة تقديم الخدمات إلى توزيع الأموال .

مؤشر الحرمان ويوفر قياسا للاحتياجات من خلال تقييم مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية . نقترح استخدام عدد من المؤشرات الرئيسية بما في ذلك: ٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب النظيفة ؛ ٪ من معدل وفيات الأمهات ، ٪ من معدل وفيات الرضع ، ٪ من معدل الالتحاق الصافي ، استهلاك الكهرباء أو ٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على الكهرباء .

مكافأة الجهد والكفاءة المالية ويمكن تحقيق ذلك من خلال التحسينات المحفزة التي أدخلتها الوحدات المكونة ذات العلاقة وهي :

النمو في مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات. سيتم استخدام متوسط مصدر الإيرادات الخاصة على مدى ٥ سنوات كقاعدة . وسيتم الاتفاق على سنة الأساس والتي سيتم منها فصاعدا تطوير خط الأساس بين الوحدات المكونة .

تطوير مؤشر الجهد المالي الذي يسمح للمقارنة الإيرادات المتولدة من الوحدات في جميع أنحاء البلاد والتي كان يمكن إنشاؤها بحساب أساس القدرات المالية . ويعتبر النظام الضريبي التمثيلي واحدا من أشهر التدابير ونظام الإيرادات التمثيلي الذي يعتبر البديل التابع له، (الذي وسع القاعدة الضريبية المستخدمة لحساب النظام الضريبي التمثيلي وأضاف قواعد الإيرادات غير الضريبية التي تستخدمها الحكومات المحلية) .

تحسين الانضباط والدقة في الموازنة عبر قياس التحسينات في سد الفجوات بين مخصصات الموازنة لنفقات الموازنة ورصد الانضباط المالي وفي الموازنة ومكافأته.

يوفر آلية معادلة ما من شأنه أن يتخذ شكل منحة معادلة والتي تكون غير مشروطة ، وتحول لأغراض عامة تهدف إلى تحقيق المساواة في الظروف المالية للوحدات المكونة . وهناك مجموعة طرق متنوعة يمكن عن طريقها التوصل إلى هذا الأسلوب في المعادلة، ولكن لأغراض توضيحية ، علينا أن نعرض التالي وهي نماذج بسيطة ذات نافذة ونافذتين لتطوير منحة معادلة :

آلية أساسية: نافذة واحدة

التحويلi =صندوق (a1 (xi / X

£X = xi حيث

يمكن أن تعني xالسكان

يمكن أن تعني xالفجوة بين "الاحتياجات" و"القدرات"

المعادلة باستخدام نافذتين

التحويلi =صندوق (a1 (x1i / X1) +

صندوق (a2 (x2i / X2)

a1 + a2 = 1 حيث

وزع الصندوق بين النوافذ

استخدم كل نافذة لغرض معادلة مختلف

- تم وضعها في عام ١٩٦٢ من قبل اللجنة الاستشارية للعلاقات الحكومية الدولية في الولايات المتحدة لتكون بمثابة وسيلة لمعادلة توزيع الأموال الفيدرالية . النظام عبارة عن سلسلة من الخطوات الرياضية باستخدام ٢٧ من قواعد الضرائب لقياس القدرات المالية ، مما يؤدي إلى نظام متوسط الضريبة الوطنية .
- يعني هذا أن هناك اثنين من التحويلات للمعادلة ولكل هدف وحجم مختلف. لمزيد من المعلومات حول هذا ، راجع أعمال خورخي مارتينيز فاسكويز .

تمكين الأقاليم من زيادة القروض نقترح أن يمنح الدستور الحكومات الفيدرالية والإقليمية الحق في زيادة القروض التجارية محليا ودوليا مقابل كل أموالهم الموحدة (الصندوق الوطني للإيرادات صندوق الإيرادات الإقليمي على التوالي) . وتستطيع الحكومة الفيدرالية والتي تعتبر المسئول عن إدارة الدين الوطني العام أن تصدر تشريعات بشأن الشروط والحدود وعمليات الاقتراض من قبل الأقاليم بما في ذلك فرض حظر للاقتراض لتمويل النفقات المتكررة .

ضمان المسؤولية المالية من أجل ضمان التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بحدود المسؤولية المالية ، نقترح أن تصدر الحكومة الفيدرالية تشريعات بشأن هذه المسألة وقانون المسؤولية المالية لتحديد حدود ومقاييس المسؤولية المالية بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر: تحديد سقف العجز في الموازنة وخفض الدين العام إلى نسبة الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٦٠٪) ، وتحديد الطرق والوسائل مع البنك المركزي ، وحماية الحد الأدنى لصالح الاستثمار للفقراء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٤٪) ، والحد من إصدار ضمانات للسيادية إلى حد أقصى قدره ٢٪ من الناتج الإجمالي المحلي .

تعزيز الصلاحيات المالية بالإضافة إلى المهام المتعلقة بالنفقات والإيرادات والاستقلال المالي المناسب، من المهم أن تمتلك الوحدات المكونة قوى مالية معززة بما في ذلك صلاحيات كاملة للموافقة على الخطط المالية والموازنات والمشاريع والاستثمارات في المواضيع الخاضعة لولايتها الخاصة مثل أي موضوعات غير مذكورة ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية والقائمة المشتركة . وبعبارة أخرى ، يجب على الوحدات المكونة (الأقاليم) أن تحيل المواضيع الداخلة في اختصاصها إلى الحكومة الفيدرالية . ويتم تحديد تفويض السلطات المالية بالنسبة للمواضيع الواقعة ضمن إطار القائمة المشتركة من خلال الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية والتي من شأنها أن تحدد بوضوح دوافع الإشارة للحكومة الفيدرالية بواسطة الحكومات الإقليمية فيما يتعلق بالموافقة على الخطط والموازنات الخ . فمثلا عندما تساهم الحكومة الفيدرالية في برنامج مشترك فإنها تتجاوز ثلث مجموع حقوق المساهمين ، والموافقة على تمويل البرامج سيتم على المستوى الفيدرالي . فضلا عن ذلك فإن الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية ستقوم كذلك بتفصيل الترتيبات المؤسسية لهذا الغرض وآلية تسوية أي نزاع قد ينشأ بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم . وبالمثل ، فإن الأقاليم تحدد بوضوح الصلاحيات المالية للسلطات المحلية لتمنحهم الاستقلالية المالية الكافية وتوضيحها في قانون السلطات المحلية من أجل تمكينهم من تقديم الخدمات الأساسية. ونقترح على سبيل المثال أن تقوم الأقاليم بتمكين السلطات المحلية من حيث قيمة المشاريع حتى يمكنها اعتمادها في مستواها من ال١٥ مليون ريال الحالية للمديريات إلى ١٠٠مليون ، وكذلك لتحديد الدوافع والعمليات لمشاركة الحكومة الإقليمية .

الترتيبات المؤسسية لتحصيل الإيرادات نقترح أنه في حين أن الدستور ينبغي أن ينص على إنشاء سلطات مستقلة للإيرادات في كل إقليم ، فإن من الممكن أن يمنح مصلحة الضرائب الفيدرالية القدرة على أداء وظائف وكالة التحصيل الإقليمية فيما يتعلق بالإيرادات ، وذلك حتى يحين الوقت الذي تنشئ فيه الأقاليم سلطات الإيرادات الخاصة . ويمكن أن يشكل هذا جزءا من الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية المذكورة أعلاه ، وستقوم مصلحة الضرائب الفيدرالية بتكليف لجنة وكالة (ليتم التفاوض عليها مع الأقاليم والتي تكون حوالي ١٥٪ عادة) لتغطية التكاليف الإدارية مع إمكانية وجود شرط حافز لمكافأة السلطة للتجميع على مدى متوسط ٣ سنوات للإقليم .

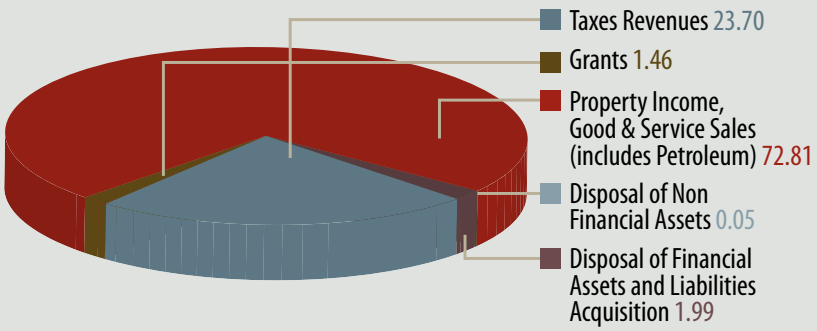
جباية الزكاة محليا وهنا نقترح بدلا من النموذج الحالي الذي يحشد مجموعات الزكاة على المستوى المركزي للشركات والمؤسسات ذات المركز المالي الواحد أن يتم جمع الزكاة وحفظها في المستوى الإقليمي ومستوى المناطق حيث يتم جمعها لإنشاء علاقة أكثر كفاءة واستثمارا للزكاة . ونقترح أيضا أن تكون جباية الزكاة من المؤسسات الخاصة وغير الربحية – مثل الجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية وغيرها– التي لديها أكثر من فرع أو مكتب في البلاد ، أن تتم جباية الزكاة في

المنطقة التي يقع فيها الفرع أو المكتب أو العمليات وليس في مقر المكتب الرئيسي فقط. وهذا الإجراء سيمكن المناطق التي تقع فيها هذه المقرات من الاستفادة من الزكاة .

المبرر: يعد تحكم الحكومة المركزية المستمر للمحفظة واحدا من المشكلات الرئيسية لتجربة الفدرالية ، ويؤدي إلى نظام مختل يتم فيه تفوض المسؤوليات والنفقات للوحدات المكونة ، ولكن لا يحدث تفويض للموارد والصلاحيات المالية ، فيضع هذا الأساس لتحول فاشل . هناك حاجة في النظام الفيدرالي لضمان أن يتم منح الاستقلال المالي الكافي ولكن مع توفير ضمانات ضد الخيارات العامة غير المسؤولة التي تصعد نفقات أغراض سياسية أو للسعي للتأجير بدلا من التحسينات في التغطية وجودة الخدمات الأساسية .

ومن المهم في الوقت نفسه أن ندرك أن الأقاليم تملك مجالا ماليا محدودا في معظم البلدان الفيدرالية بسبب معظم الضرائب الأكثر انتعاشا مثل ضريبة الدخل الشخصي ورسوم التصدير التي يجري تحويلها للفيدرالية . ولذلك اقترحنا تحويل عدد من الضرائب وخصوصا ضريبة الممتلكات الحضرية الثابتة إلى الأقاليم لتوفير الدفعة المالية التي ستحتاجها من أجل الاضطلاع بولاياتها ، وكذلك مقترحنا لوضع مثبت بين عائدات النفط والوحدات المكونة واقتراحنا لضم حوافز لتحسين مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات يعني أن على الأقاليم أن تحسن الجهود المالية بشكل كبير . فتكوين الإيرادات غير متوازن بشكل كبير في الوقت الحاضر ولا يسمح لتخطيط هادف على المستويات المحلية .

مكونات إيرادات الحكومة اليمنية ٢٠٠٨-٢٠١٠



العلاقات بين الحكومات

المقترح: نقترح الترتيبات التالية للعلاقات بين الحكومات :

إنشاء عدد من المنتديات الدستورية للعلاقات بين الحكومات ومنها :

مجلس التوافق الوطني ليكون بمثابة المحفل الرئيسي للتنسيق بين الحكومات والتعاون وتسوية المنازعات (المربع ١٤).

إنشاء منتديات القطاعات المشتركة والوزارات المشتركة فيسمح الدستور للمنتديات الوزارية المنظمة على أسس موضوعية من أجل تحسين التنسيق وتبادل المعلومات والمعرفة والخبرات (المربع ١٥).

المربع ١٤ : تشكيلة مجلس التوافق الوطني والشروط المرجعية له

تشكيلة المجلس×	
رئيس وزراء اليمن	رئيسا
رئيس وزراء المقاطعات	أعضاء
ممثل قائد مجلس النواب في مجلس الشيوخ	عضوا
ممثل زعيم المعارضة في مجلس الشيوخ	عضوا
وزير مجلس الوزراء الفيدرالي الأعلى	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / الزعماء التقليديون	عضوا
وزير العلاقات بين الحكومات	عضوا / أمين سر

الاختصاصات الرئيسة :

يكون المجلس مسؤولا أمام البرلمان ويقوم بتقديم ونشر تقرير سنوي .

يقوم للمجلس بوضع السياسات وتنظيمها فيما يتعلق بالمسائل المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية والقائمة التشريعية المشتركة ويمارس الإشراف والرقابة على المؤسسات ذات الصلة .

يجب أن يتم تشكيل المجلس خلال ثلاثين يوما من لأداء رئيس الوزراء اليمين الدستورية .

يمتلك للمجلس أمانة عامة دائمة وتجتمع على الأقل مرة واحدة كل تسعين يوما. وقد يعقد رئيس الوزراء اجتماعا بناء على طلب إقليمي من أجل مسألة عاجلة .

يتم التعبير عن قرارات المجلس بناء على رأي الأغلبية .

سيقوم البرلمان بتأطير النظام الداخلي للمجلس .

يمكن أن يقوم البرلمان في جلسة مشتركة من حين لآخر بإصدار توجيهات من خلال الحكومة الفيدرالية إلى المجلس بصفة عامة أو في مسألة معينة لاتخاذ ما يراه البرلمان عادلا وملائما وتكون هذه القرارات ملزمة للمجلس .

يحل المجلس الخلافات بين الفيدرالية والوحدات المكونة .

قد تحال مسألة إلى البرلمان في جلسة مشتركة في حال عدم اقتناع الحكومة الفيدرالية أو الإقليمية بقرار المجلس ، ويكون القرار في هذا الشأن نهائيا .

×يمكن أن يضم المجلس أعضاء جدد إن دعت الحاجة .

المربع١٥ : نموذج لتشكيل منتديات الوزارات المشتركة والشروط المرجعية لها

المجالات المتخصصة :

يمكن أن ينشأ هذا المنتدى لأي من القطاعات التالية :

إدارة المالية العامة
إدارة الموارد الطبيعية
الحكومة الإلكترونية
الطاقة
تغير المناخ
التنمية الحضرية
رفاهية السكن
الشباب والقضايا النوعية
التجارة
الأمن الغذائي

الأعضاء×

الوزير الفيدرالي للقطاع المعني	رئيسا
الوزير الفيدرالي للتخطيط	عضوا
الوزراء الإقليميون للتخطيط	أعضاء
الوزراء الإقليميون للقطاع المعني	أعضاء
كبار المديرين التنفيذيين للشركات وصناديق التي تملكها الدولة	أعضاء
الأمين الفيدرالي ، وزارة العلاقات بين الحكومات	أعضاء

المهام الرئيسة

إنشاء المعايير الوطنية الطوعية (النوعية والكمية) لمدخلات القطاعات والعمليات والنتائج .
ضمان التوافق القطاعي والجغرافي في التدخلات الرئيسية .
القيام بتدابير تسهيلية خاصة للمحافظات الأقل نموا .
بناء الثقة وإصدار قرار بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية ،
تسهيل عملية تكرير الأدوار والمسؤوليات في مختلف مستويات الحكومة في إطار الدستور وإرسال توصياتها إلى السلطات المختصة .
توفير منتدى لتبادل وتعلم الخبرات بين الأقاليم .
توفير توجيه واسع النطاق للمداخلات العامة عبر الحوار / وسائل الإعلام بشأن القضايا التعليمية .

- **النص بإنشاء اتفاقات للعلاقات بين الحكومات** ويمكن تطويرها لقطاعات مختلفة (ذكرنا الاتفاق بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية سابقا) ، وتساعد على تنظيم العلاقات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية من خلال تحديد الغرض والخطط والعمليات لتوافق السياسات والاتساق والتنسيق مع حماية الحكم الذاتي . ونقترح هذا كأداة هامة للفيدرالية التعاونية ، ويمكن عرض المنازعات الناشئة من محتوى وتنفيذها وتفسيرها على مجلس التوافق الوطني .

- **إنشاء الهيئات والمكاتب الدستورية الرئيسية** نقترح أن تكون المؤسسات التالية هيئات أو مكاتب دستورية (مواقع) :

- المحكمة الدستورية العليا
- المحكمة العامة العليا
- مجلس القضاء الأعلى
- مفوضية الانتخابات اليمنية
- مفوضية التخطيط في اليمن
- المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن
- المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في اليمن
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، ورئيسه
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
- المراقب العام للحسابات
- مفوضية الخدمة العامة في اليمن
- مفوضية التعليم العالي
- محافظ البنك المركزي اليمني
- أمين المظالم الفيدرالي
- مفوضية التمويل اليمنية
- مفوضية التمويل للأقاليم
- مجلس التوافق الوطني
- مجلس القيادات التقليدية المكونة للمجتمع

تدابير أخرى لتحسين العلاقات بين الحكومات نقترح التدابير التالية بهدف تعزيز الثقة و المساعدة في بناء الدولة وجهود بناء السلام :

- إنشاء مفوضية الحقيقة والمصالحة وسيوفر هذا مساحة للعملية الوطنية لتضميد الجراح التي سببها الصراع الذي طال أمده وتعويض الشعور بالحرمان .

- تقرير حكم نظام العمل الإيجابي في الدستور وإعطاء نصيب لمواطني المناطق المتخلفة وغير النامية والمرأة والأقليات والمعاقين في البرلمانات والمجالس المحلية ، والعمل في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والقضاء .

- إنشاء أقسام العلاقات بين الحكومات على المستويين الفيدرالي والإقليمي لتكون بمثابة الأداة الإدارية للتنسيق .

المبرر : هناك حاجة لإنشاء آليات لتعزيز الكفاءة والتعاون القائم في أي فيدرالية ، بدلا من العلاقات القسرية بين الحكومات أو القائمة على الخصومة ، ويؤدي غياب الآليات الشاملة والشفافة والمستقلة بين الحكومات إلى خطورة إضافية في البلدان التي وصل فيها تنوع وجهات النظر إلى نوع من الذروة كما هو حاصل في اليمن .

توفر مقترحاتنا سبلا تهدف لسد الفجوات . وقد يبدو أن هناك تباينا بين قيمة الشمولية والاستقلال وبين الأهداف ، ولكننا نشعر بأن مقترحاتنا تسمح للفيدرالية بتسهيل وحماية الاستقلال السياسي والإداري والمالي مع خلق مساحات للمنافسة والتعاون والتوافق في الوقت ذاته . ومن المهم أيضا التأكيد على أن دور الجهات الفاعلة المؤثرة في هذه العملية مثل المشايخ يمكن أن يكون ذا أهمية رئيسية ، ولذلك تم إدراجها في عدة محافل مؤسسية للعلاقات بين الحكومات .

إضافة إلى ذلك، فإن مبادئ العلاقات بين الحكومات التي تحكم وترشد العلاقات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية تنطبق بشكل مماثل على العلاقات بين الإقليم والسلطات المحلية . وبما أننا نقترح في هذا الخيار هيكلا فيدراليا ذا مستويين لم يتم تفصيل اللامركزية من الإقليم إلى السلطات المحلية ولا الطريقة المحددة التي ستنظمها. وغني عن الذكر أن على الأقاليم أن تتبع الأحكام الدستورية لإنشاء سلطات المحلية وتنقل لها المسؤوليات والأدوار والموارد بموجب المجالس المحلية المنتخبة نصا وروحا . وإن لم تلتزم الأقاليم سيكون على منتديات

العلاقات بين الحكومات التي ذكرناها أن تضمن التزام الأقاليم المخطئة بالامتثال للأحكام الدستورية .

هيكل الخدمة المدنية

المقترح : نقترح الهيكل التالي للخدمة المدنية :

إقامة دولة مستقلة ونظام التوظيف قائم على الجدارة ، ونقترح إنشاء **مفوضية الخدمة العامة في اليمن ومفوضية الخدمة العامة الإقليمية** كهيئات دستورية مستقلة ستتولى إدارة توظيف موظفي الخدمة المدنية في عملية شفافة قائمة على الجدارة للخدمات الفيدرالية والإقليمية على التوالي . وينبغي ملاحظة أن بعض الخدمات لن تكون ضمن اختصاص لجان الخدمات العامة ، مثل الأمن والجيش، لأسباب أمنية وغيرها ، إلا أن هذه اللجان وبناء على أحكام وتشريعات معينة التي بموجبها تم إنشاء هذه اللجان ستحتفظ بالمهام الإشرافية .

إنشاء ثلاث فئات للخدمة المدنية تزامنا مع الهياكل الفيدرالية والإقليمية المقترحة ، فإننا ندعو أن يتم إنشاء الخدمة المدنية الفيدرالية والخدمة المدنية الإقليمية . وسيكون موظفو الخدمة المدنية الفيدرالية مؤهلين لأن يشاركوا في أي وزارة فيدرالية حكومية أو مشروع تملكه الدولة ، وكذلك اللجان والمنظمات وأي حكومة إقليمية ، أو مشروع إقليمي تملكه الدولة اللجان والمنظمات . إلا أن الموظفين الإقليميين مؤهلون للعمل في الإقليم الذي ينتمون له فقط . وستكون لهم مجموعة الخدمات التالية :

- الخدمة المدنية الفيدرالية
  - الخدمة الوطنية التنفيذية :
  - الخدمة الخارجية
  - خدمة الشرطة الوطنية
  - خدمة إدارة المعلومات
  - دائرة الجمارك
  - خدمة مراجعة الحسابات
  - خدمة المحاسبة
  - خدمة الإيرادات
  - خدمة النيابة العامة
  - الخدمات الفنية
  - خدمة الهندسة
  - الخدمات الصحية
  - خدمة التعليم
  - خدمة التمويل
  - خدمة الاقتصاد
  - الخدمة القانونية

- الخدمة المدنية الإقليمية
  - الخدمة الإقليمية التنفيذية
  - خدمة الشرطة الإقليمية
  - خدمة إدارة المعلومات
  - خدمات المحاسبة
  - خدمة الإيرادات
  - خدمة إدارة الأراضي
  - خدمة إدارة البلدية
  - النيابة العامة
  - الخدمات الفنية
  - خدمة الهندسة
  - الخدمات الصحية
  - خدمة التعليم
  - خدمة التمويل
  - خدمة الاقتصاد
  - الخدمة قانونية

صياغة المناصب نقترح من أجل ضمان التوظيف والحصول على الأنسب من المرشحين لشغل وظائف معينة مثل المناصب التي تتطلب خبرة واسعة أن يستخدم نظام الصياغة . ونقدم بعض الاقتراحات في هذا الصدد على هذا النوع من المناصب المصاغة والتي قد تكون مطلوبة . هذه ليست قائمة شاملة والمذكور هنا يهدف إلى التوضيح :

- ستتم صياغة الوظائف التالية للخدمة التنفيذية الوطنية :
  - الأمين الأول لرئيس مجلس الوزراء
  - الأمين الأول للرئيس
  - الأمين الأول لرئيس الوزراء الإقليمي
  - الأمين الرئيسي للحاكم الإقليمي
  - الرئيس الأمين / التنفيذي للوزارة الداخلية الفيدرالية
  - الرئيس الأمين / التنفيذي لوزارة الداخلية الإقليمية
  - الرئيس الأمين / التنفيذي لمفوضية التخطيط اليمنية
  - الرئيس الأمين / التنفيذي لوزارة العلاقات بين الحكومات
  - الأمناء الرئيسيون للحكومات الإقليمية
  - الأمناء الرئيسيون الإضافيون للحكومات الإقليمية
  - مدير المديرية الرئيس (على أساس مشترك مع الخدمة التنفيذية الإقليمية)
  - مدير المدينة الرئيس (على أساس مشترك مع الخدمة التنفيذية الإقليمية)

- ستتم صياغة المناصب التالية لخدمة الشرطة الوطنية :
  - رئيس دائرة الشرطة الفيدرالية
  - رئيس مراقبة الهجرة
  - رئيس النيابة الفيدرالية
  - رئيس النيابة الإقليمية (على أساس مشترك مع دائرة الشرطة الإقليمية)
  - رئيس مكتب التحقيقات الفيدرالية
  - رئيس مكتب التحقيقات الإقليمية (على أساس مشترك مع دائرة الشرطة الإقليمية)

- ستتم صياغة الوظائف التالية لخدمة الخارجية :
جميع المناصب التنفيذية في بعثات اليمن للخارج (باستثناء المناصب التي تم تحديدها كمناصب مسار سريع كما سيوضح لاحقا) .
جميع المناصب في بعثات الأمم المتحدة (باستثناء المناصب التي تم تحديدها كمناصب مسار سريع كما سيوضح لاحقا (.
جميع المناصب في وزارة الخارجية اليمنية (باستثناء المناصب التي تم تحديدها كمناصب مسار سريع كما سيوضح لاحقا) .

إنشاء تيار المسار السريع لتزويد موظفي الخدمة المدنية بفرصة لتسريع مسار حياتهم المهنية على أساس المهارات والتجارب والخبرات المكتسبة في مجالات متخصصة . نقترح أن يتم إنشاء تيار المسار السريع داخل هيكل الخدمة المدنية الفيدرالية . وسيتم شغل هذا التيار عن طريق التعيين المفتوح ، ويعني هذا أن موظفي الخدمة المدنية سواء موظفي الخدمة الفيدرالية أو الإقليمية والمنظمات المدنية غير الأهلية (مثل أي مواطن يمني) ستكون مؤهلة للتطبيق بناء على معيار سيتم الإعلان عنه لكل منصب . وستكون مفوضية الخدمة العامة في اليمن مسئولة عن التوظيف لملء الوظائف الشاغرة في إطار تيار المسار السريع ، وستكون العملية قائمة على منافسة مفتوحة لجميع الوظائف المعلن عنها . ولأن هذه هي الوظائف تتطلب خبرة متخصصة محددة فإن شروط وأحكام تيار المسار السريع ستكون أفضل من مناصب الخدمة المدنية العادية . وتعرض المناصب التالية مؤشرا على المناصب في تيار المسار السريع :
مستشارين تجارية واقتصاديين في البعثات اليمنية الخارجية.
وظائف في منظمة التجارة العالمية ولجان الأمم المتحدة والمنظمات (مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة)
كبير الاقتصاديين في مفوضية التخطيط في اليمن
كبير الاقتصاديين في لجان التخطيط الإقليمية
مناصب الرئيس التنفيذي في الشركات التي تملكها الدولة ، سواء على المستوى الفيدرالي أو الإقليمي .

تأسيس نظام العمل الإيجابي : ونقترح التدابير المؤسسية التالية لوضع نظام العمل الإيجابي في الخدمة المدنية :
حصص للنساء : ١٠٪ على الأقل من المناصب في جميع

المستويات المطلوب شغلها من قبل المرشحات .
حصص للمرشحين من المناطق المتخلفة والأقل تمثيلا : ٥٪ .
حصص للأقليات وذوي الاحتياجات الخاصة : ٢٪ على الأقل من المناصب المطلوب شغلها من قبل المرشحين من الأقليات والمعوقين .

صيغة تقاسم لخدمات الشرطة والخدمات التنفيذية الفيدرالية والإقليمية : نقترح الصيغة الإرشادية التالية لتقاسم المناصب . ستكون صيغة التقاسم ملائمة للخدمة المدنية الإقليمية على أساس عكسي، مثلا كلما كان المنصب أدنى في التسلسل الهرمي كلما ارتفعت حصة الخدمة المدنية الإقليمية :
مناصب الأمين الإقليمية: ٦٥٪ الخدمة التنفيذية الفيدرالية و ٣٥٪ الخدمة التنفيذية الإقليمية .
المناصب التنفيذية الإقليمية الأدنى من منصب الأمين: ٥٠٪ الخدمة التنفيذية الفيدرالية و ٥٠٪ الخدمة التنفيذية الإقليمية.
مناصب رئيس خدمة الشرطة الإقليمية: ٦٥٪ خدمة الشرطة الفيدرالية و ٣٥٪ دائرة الشرطة الإقليمية .
مناصب أدنى من منصب رئيس خدمة الشرطة الإقليمية: ٥٠٪ خدمة الشرطة الفيدرالية و ٥٠٪ دائرة الشرطة الإقليمية .

المبرر: تعتبر الخدمة المدنية الفاعلة تلك التي تتصف بمعايير عالية من النزاهة والمهنية عنصرا أساسيا لنجاح أي حكومة . وبتقسيم الخدمة المدنية إلى مستويين- فيدرالية وإقليمية – فإننا نقترح تحقيق التآزر بين الهياكل السياسية والبيروقراطية.
يخدم تقسيم البيروقراطية فيدرالية وإقليمية عدة أغراض : الأول: أن ذلك يتيح للسيطرة الإدارية على البيروقراطية في المستويين ، والثاني : وجود خدمة فيدرالية قوية بمثابة معادل للقدرات من خلال توفير مستوى أساسي من كل نوعية في جميع أنحاء البلاد . ويسمح التقسيم أيضا للخدمة المدنية لتكون بمثابة وسيلة لتحقيق التكامل الوطني من خلال تمكين موظفي الخدمة المدنية من مختلف المناطق للعمل في مجتمعات لم يكن لهم أن يتخيلوا التعامل معها – تخيل موظفا مدنيا فيدراليا من صعدة يعمل في عدن أو حضرموت والعكس بالعكس . ويعتبر موظفو الخدمة المدنية الفيدرالية بمثابة سفراء للتوافق الوطني في بلدان أخرى ذات تنوع عرقي ولغوي كالهند وباكستان على سبيل المثال .

نظرا لأوجه التفاوت في المرافق التعليمية وجودتها ، فهناك تباين واسع في نوعية الموظفين وهناك تصور عام بأن الناس من مناطق معينة (مثل تعز) يعطون ميزة غير عادلة لأن مؤسساتهم التعليمية أفضل. ويعني التفاوت في حجم السكان أيضا أن الناس من الأجزاء الأكثر اكتظاظا بالسكان في البلاد يحصلون على مناصب أكثر في الخدمة المدنية . وعلاوة على ذلك ، تشكل النساء غالبية السكان والقوى العاملة المحتملة ، ولكنها تكون ٢٠٪ فقط من إجمالي موظفي الخدمة المدنية في اليمن. فاقترحنا الحصص للنساء والمعاقين والأقليات والمناطق الغير ممثلة لمواجهة هذه الفجوة . ولن يزيل هذا إحساس الحرمان لدى هذه الجماعات بل سينشئ خدمة مدنية أكثر شمولا .

ويعتبر السبب في اقتراح صياغة بعض المناصب بديهيا: فبعض المناصب تتطلب مهارات محددة وخبرات وتجارب . فمثلا لا يمكن أن يتوقع من طبيب أن يؤدي مهام رئيس المديرية الأول أو رئيس إدارة المديرية لأنه لم يتم تدريبه لذلك ولا يمتلك المهارات اللازمة الواسعة لهذا المنصب . وبالمثل ، فإن السبب في اقتراح صيغة التقاسم هو إقامة نظام قائم على القواعد في شغل المناصب المصاغة بين موظفي الخدمة المدنية الفيدرالية والإقليمية وذلك لمنع المناورات المشاحنات السياسية أو تصحيح الفساد الذي قد ينتج عن ذلك .

تم اقتراح تيار المسار السريع تماشيا مع هياكل الخدمة المدنية الحديثة ، ويحرر هذا موظفي الخدمة المدنية اللامعين من قيود الطرق التقليدية لتعزيز والنهوض بمسيرتهم العملية ، ويكافئهم على اكتساب مهارات مطلوبة معينة ، ويخلق هذا نظاما طموحا ومحفزا لموظفي الخدمة المدنية من خلال تحسين حزم الأجور والامتيازات التي سوف تكون مرتبطة بترقيات المسار السريع . وعلاوة على ذلك، فإن تأليب موظفي الخدمة المدنية ضد مرشحين من القطاع الخاص وقطاعات المجتمع المدني لشغل هذا المناصب من خلال المنافسة المفتوحة سيسمح لمفوضية الخدمة العامة في اليمن ووزارة الخدمة المدنية على المستويين الفيدرالي والإقليمي لقياس الجودة لدى موظفي الخدمة المدنية ، وسينعكس شغل معظم المناصب من غير موظفي الخدمة المدنية على جودة الخدمة المدنية وسيشير إلى ضرورة إقامة خطط أفضل لتنمية الأنظمة والقدرات .

الفصل الخامس :

الخيار ٣ :

الدولة الفيدرالية ذات ثلاث مستويات من الحكومة الفيدرالي، والإقليمي، والحكومات المحلية

أولا : مقدمة للخيار السياسي

ينطوي السعي لتحديد نظام وهيكل حكومة على معناه الخاص ، وأهداف تطوير الأطر القانونية والسياسية والإدارية والمالية التي تمكن الدولة من توفير الأمن الكافي وحماية حقوقهم وحرياتهم الأساسية وتقديم أفضل الخدمات وتمكين المساواة في الوصول إلى العدالة والفرص الاقتصادية . وقد استعرضنا كيف يمكن تحقيق هذه الأهداف في إطار دولة وحدوية (الخيار ١) وفي إطار دولة فيدرالية ذات مستويين (الخيار ٢) . وكما تم التوضيح في هذه الخيارات فقد حاولنا اقتراح آليات تقع على الحافة بين البراغماتية والابتكار في وضع نظام للعلاقات بين الحكومات، ويتم إرساؤها في إطار النهج التي تركز على المواطن الذي لا يرغب في الوقوف إلى جانب أي رأي سياسي معين – على الرغم من أننا أخذنا بالاعتبار جميع الآراء– بهدف تحديد الخيارات المناسبة لليمن .

قدمنا في الفصل ٢ لمحة عامة عن القضايا ولخصنا تحليلنا لردود الفعل التي تلقيناها من الميدان . وهناك واحدة من أبرز القضايا في ذلك الفصل وتستحق التكرار هنا وهي: ميل بعض الأطراف المعنيةإلى إما (أ) مساواة الفدرالية مع محاولة لتفريق اليمن ، أو (ب) فصل الفدرالية من اللامركزية . وكما وضحنا سابقا فإن كلا المفهومين غير صحيح ويبدو أنهما ينبعان من نقص الفهم عن الفدرالية سواء داخل الأحزاب السياسية والمجتمع المدني على حد سواء . نأمل مخلصين أن توضح مساهمتنا الصغيرة عبر هذه الورقة كيف أن الفدرالية ليست عائقا أمام تطبيق اللامركزية ولا تبذر بذور التفكك الوطني . ونحن نشدد على هذه النقطة فقط بسبب خطر هذه الأفكار ذات القناعة المسبقة والمعلمة خطأ والتي تمثل حاجزا لفهم الحوار الوطني عن كيفية أن الفيدرالية تشكل واحدا من الخيارات الممكنة لليمن . في ظل استمرار مقالات الرأي والتعبير عنها في وسائل الإعلام اليمنية التي تميل لرسم الفدرالية في وضع غير مستحب ، شعرنا أنه سيكون من المفيد أن نؤكد مرة أخرى في بداية هذا الخيار ٣ أنه لا يوجد مبرر للرفض الصريح للفدرالية كخيار محتمل أو النظر إليها على أنها غير ملائمة للسياق في اليمن .

اللامركزية مع دولة فيدرالية

هنالك عدة احتمالات ضمن هيكل الدولة الفيدرالية لتقسيم السلطات وأحدها الدولة الفيدرالية ذات مستويين من الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية كما تم التوضيح في الخيار ٢. ولكن ذلك الخيار حدد بوضوح النقل السياسي والإداري والمالي من المستوى الفيدرالي إلى المستوى الإقليمي ، وتم اقتراح أن تترك طبيعة ومدى اللامركزية الإدارية والمالية والضريبية من الأقاليم إلى السلطات المحلية للأقاليم. وكان السبب الرئيسي لهذا أنه ضمن نموذج من مستويين تكون كل مقاطعة ذات سيادة ، ويستند اتخاذ القرارات بشأن أي نوع من نموذج اللامركزية التي يرغبون في اعتمادها على خياراتهم السياسية الخاصة وعلى سياقاتها الجغرافية الاقتصادية والتحديات المكانية وتقييم القدرات . واقترحنا بالرغم من ذلك أن يكون هناك حكم دستوري محدد يجعل من واجب جميع الأقاليم إنشاء سلطات محلية ذات صلاحية مع الاقتراح الغير اعتيادي نوعا ما للقيام بذلك في غضون فترة زمنية محددة ، وشددنا أيضا على الحاجة إلى أن تتبع هذه العملية نفس المبادئ التي استرشد بها انتقال السلطة بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية وهي المساواة والاستقلالية الكافية والسلطة والموارد التي تطابق المسؤوليات .

تكمن مزايا وعيوب هذا النهج في التوازن . في حين أن هناك احتمال أن تقوم بعض الأقاليم أو جميعها بتطبيق المركزية في شكلها وليس وظيفتها بحكم تركها للأجهزة الخاصة بها ومنحها الحق في تحديد شكل اللامركزية والصلاحيات التي يتم مشاركتها مع السلطات المحلية كما هو الحالة في الوقت الراهن في اليمن . وقد يدفع هذا المرء للاعتقاد بأن الدستور يجب أن يحدد شكل ووظائف للسلطات المحلية في إطار الخيار ٢ (نظام فيدرالي وحكومة ذات مستويين) ،

ولكن (أ) توضيح تفاصيل الصلاحيات والأدوار التي تقوم بها السلطات المحلية دون السماح للأقاليم أن تتخذ القرار لن يكون سوى تعد على صلاحيات الأقاليم ، ولكنه (ب) سيكون إلزاميا ويعزز نهج ما يناسب واحدا يناسب الجميع وليس نموذج مفصل . وقد تقرر الأقاليم اتفاقا وقت الحدث بمشاركة نظام موحد ، وسيكون هذا مقبولا بسبب انعدام الخيارات وليس قلتها .

ومع ذلك، فإن تصور اللامركزية كمسألة تقسيم للأدوار والصلاحيات والوظائف بين الأقاليم والمستويات المحلية وحسب إفراط في التبسيط . فهناك قضايا أخرى عديدة يجب أخذها بعين الاعتبار قبل إمكانية تحديد عمق ونوع نظام الحكم المحلي اللامركزي الذي يتم تطبيقه . أولا: لم تعد الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم وإمدادات المياه حكرا على القطاع العام وحده خصوصا في المناطق الحضرية. ويتطلب هذا إعادة التفكير في التزامات المحليات ويدعو القطاع العام إلى تمويل هذه الالتزامات حتى تتماشى مع طرق توصيل هذه الخدمات الأساسية. ثانيا: تدخل اليمن ضمن الدول ذات التصنيف الهش بتصنيف ١٧ (من أصل ٢٥) على مؤشر هشاشة الدولة ، وأسوأ تصنيف في مؤشر جامعة الدول العربية للاضطرابات (انظر الشكل في الصفحة التالية) وتحتاج قضايا بناء الدولة إلى التوفيق بينها وبين مطالب بناء السلام . ويفسر هذا من وجهة نظر دراسة خيارات الهياكل الحكومية إلى ضمان أن يفضل التوازن التصميم والاستراتيجية وبناء الثقة والعدالة الانتقالية والإنصاف وتعزيز التدابير على المدى الطويل على الأجندات السياسية الشعبية الضيقة قصيرة المدى . ويؤكد ما يسمى بـ"الصفقة الجديدة" للتداخل في البلدان الهشة هذه القضايا ويسلط الضوء على أهمية المواءمة بين الدولة والأطراف المعنية الآخرين بما في ذلك شركاء التنمية وتحقيق التوافق الاستراتيجي. ويتمثل الاعتبار المهم الثالث في التأكد من أن تصميم اللامركزية يضيق الانقسامات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولا يعمقها ويوسع لها . فعدم الانتباه الكافي لشمولية اللامركزية (مثل التركيز قليلا على دور المجتمع المدني والقطاع الخاص) ، وضعف العلاقات بين الحكومات (على سبيل المثال لتسوية المنازعات بين مختلف مستويات الحكومة) وعدم السماح للابتكار على المستوى المحلي (من خلال تقييد التخطيط مثلا من خلال قواعد وإجراءات ضيقة) إلى حكم ضعيف معدوم الكفاءة، ويؤكد الصراعات .

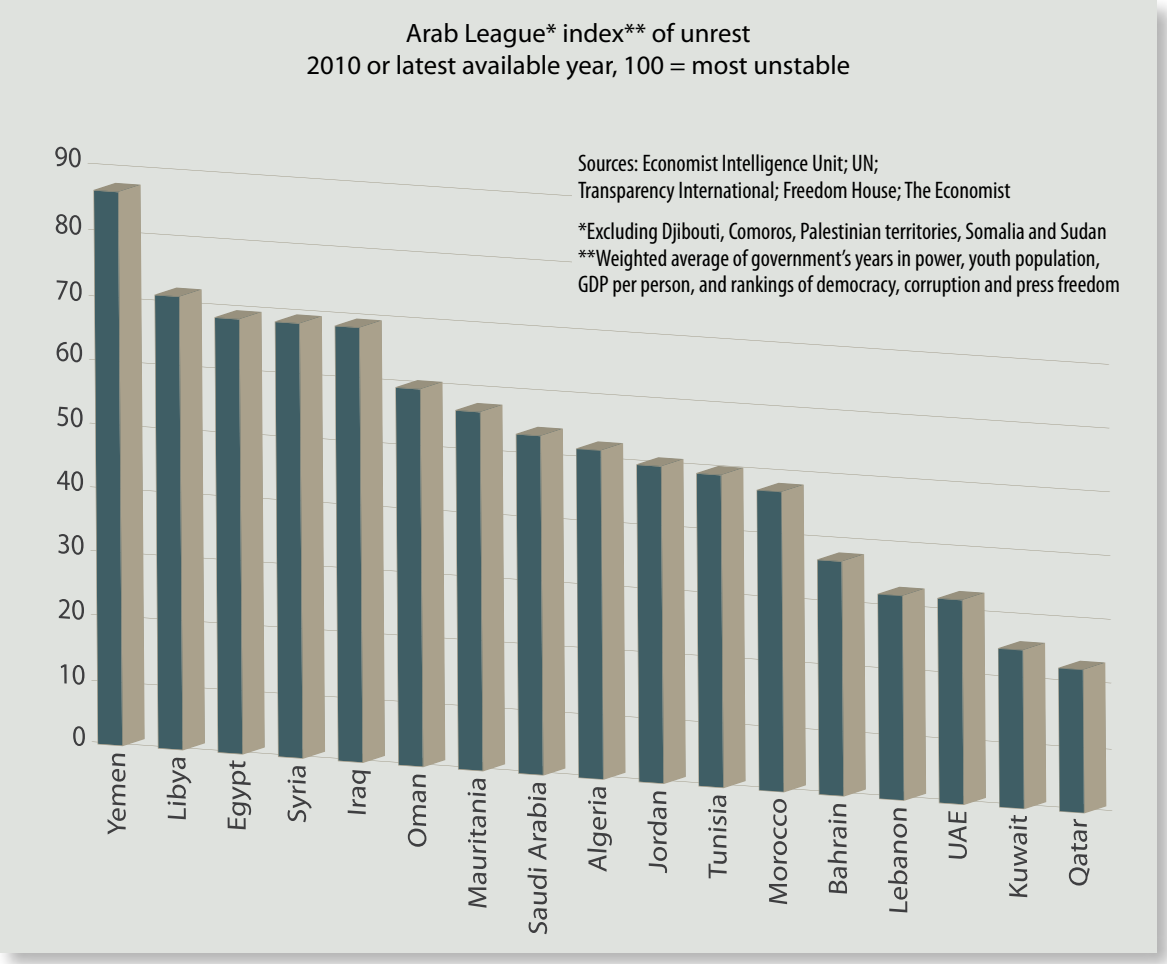
نقترح على أساس هذه الاعتبارات مع التنبه للأهداف المذكورة في الفقرة ١,١ نظاما فيدراليا ذا هيكل من ثلاثة مستويات حكومية: الفيدرالية والإقليمية والمحلية ، مع اعتراف الدستور بقانونية الثلاثة ، وتكون الحكومات الرسمية والمستقلة التي هي مترابطة مع بعضها البعض ومع ذلك جزء من الفيدرالية ومرتبطة بالإطار السياسي والقانوني والإداري والمالي المحدد في الدستور .

ثانيا : المبرر والمبادئ

يتشابه المبرر العام لاقتراح نظام فيدرالي مع المبررات الواردة في الخيار ٢. وبالمثل ، فإن المبادئ التي تم تحديدها للفيدرالية هي نفس تلك المشار إليها في إطار الخيار ٢ . ومن الجدير ذكره أننا نقترح هذا الخيار وهو الفيدرالية وليس الكونفدرالية وذلك لسببين رئيسين الأول ، أن الخط الفاصل بين الفيدرالية والكونفدرالية يميل إلى عدم الوضوح وهناك عدد قليل جدا للأنظمة الكونفدرالية اليوم . والثاني ، يبدو أن مطلب الكونفدرالية ضعيف ، كما اتضح من وجهات النظر التي عبر عنها معظم الأحزاب السياسية التي التقينا بها ، وهذا قد يكون ناجم عن التخوف من نظام الكونفدرالية الذي يزرع بذور استقلال مختلف المناطق . وبناء على هذا التقييم ومراعاة للهدف العام من بقاء اليمن موحدا نتقدم بهذا المقترح وهو عبارة عن هيكل حكومة مكون من ثلاثة مستويات وهو الخيار الثالث بدلا عن الكونفدرالية .

- التقرير العالمي عن المنازعات، والحكم وهشاشة الدولة ، المارشال M.G.، كول، RB، جورج جامعة مايسون٢٠١٢

- بوسان وما ووراءها: تنفيذ الصفقة الجديدة للدول الضعيفة ، ورقة تلخيص ، المعهد الدولي للسلام، ٢٠١٢



الملامح الأساسية

تتمثل الملامح الأساسية لمقترحنا ضمن هذا الخيار في التالي :

التسمية

المقترح: نقترح إطلاق المصطلحات العربية للمستويات الحكومية والمسؤولين الحكوميين :

الحكومة الاتحادية و الحكومة الإقليمية ، والحكومة المحلية .

المديريات : المديريات الحضرية / المدن ، والمديريات الريفية .

يطلق مصطلح منطقة على البلدات والبلديات ، ومصطلح المديرية على المجالس القروية .

مجلس النواب الاتحادي ، ومجلس الشيوخ الاتحادي .

مجلس النواب الإقليمي ، ومجلس الشيوخ الإقليمي .

يطلق مصطلح مجالس البلدية على المجالس المحلية .

يطلق مصطلح رئيس وزراء الحكومة الاتحادية على رئيس الوزراء .

يطلق مصطلح الرئيس على محافظ الحكومة الاتحادية على الرئيس .

يطلق مصطلح رئيس وزراء الإقليم على الوزير الرئيس بالإقليم .

محافظ الإقليم على حاكم الإقليم .
يطلق مصطلح عمدة المدينة على حاكم المديرية (للمديريات الحضرية) ، وعمدة المحافظة على حاكم المديرية (للمديريات الريفية) .
يطلق مصطلح عمدة المنطقة على حاكم البلدة (للمديريات الحضرية) ، وعمدة العزلة (للمجالس القروية).

المبرر: هناك حاجة إلى (أ) إنشاء تمييز بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية والمحلية من خلال تسميات متميزة ، (ب) عمل تمييز على المستوى الإقليمي بين ما يسمى حاليا (المحافظات) ومكون الحكومة الجديد الذي نطلق عليه اسم المقاطعة أو الإقليم ، (ج) نهدف للاحتفاظ بالتسميات الحالية على مستوى الحكم المحلي للحد من الارتباك لدى عامة الناس ، وعلى كل فإن هناك تواصلا وتوعية عامة وبرنامج توعويا للمساعدة في تعريف الجمهور بالهيكل الجديد ومسمياته خلال الفترة الانتقالية المؤدية للنظام الفيدرالي . وعلاوة على ذلك ، فإن التمييز بين المناطق الحضرية والريفية مفروض من خلال عناوين منفصلة للمناطق الحضرية والريفية والبلدات والمجالس القروية .

المستويات

المقترح: ثلاثة مستويات للحكومة – الفيدرالي (الحكومة الاتحادية) ، الإقليمي (الحكومة الإقليمية)، والمحلي (الحكومة المحلية) .

ويعترف الدستور بقانونية الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية ، والمستويات الرسمية والمستقلة عن الحكومة ، مع كامل الصلاحيات السياسية والقانونية والإدارية والمالية تحت ممثلين منتخبين .
وسيحدد الدستور تقسيم السلطات لجميع مستويات الحكومة ويعدد المجالات ليتم التعامل معها من قبل كل مستوى .
ستتألف الحكومات المحلية من المديريات والبلدات والمجالس القروية ، وسيتم تقسيم الدوائر من حيث المديريات الحضرية والريفية مع تشكيل مدن ضمن المديريات الحضرية ومجالس القروية في المديريات الريفية .
سيتم تحديد عدد والتوزيع الجغرافي للحكومات الإقليمية والمحلية وفقا لمعايير محددة ، والتي تحددها لجنة الترسيم (ستناقش لاحقا) .

المبرر: يوفر هذا الهيكل المكون من ثلاثة مستويات الإطار ليمن موحد مع انتقال السياسي يخلق مستويين جديدين من الحكومة (الإقليمية) والحكومات المحلية . وتم اقتراح النموذج ثلاثي المستويات لثلاثة أسباب أساسية: الأول: كونه يحقق الوضوح الكامل من حيث الصلاحيات الممارسة والمهام التي يتعين القيام بها من قبل جميع مستويات الحكومة لأنه لا يجعل الحكومات المحلية ناتجة عن الأقاليم بل كحكومات مستقلة لها أدوار تم تعريفها دستوريا ، والثاني: لأنها تتيح وجود هيكل قانوني مماثل في جميع أنحاء البلاد ما يسمح للحكومة الفيدرالية بتنفيذ دورها كمنسق للفيدرالية وموزع للمال العام بطريقة فعالة وأكثر قابلية للتنبؤ ، والثالث: أنه يعالج الطلب لنظام فيدرالي يوفر حكما ذاتيا كاملا للوحدات المكونة .

من المهم أن نؤكد على الفرق الأساسي بين خيار ٢ (الدولة الفيدرالية مع حكومة ذات مستويين) وخيار ٣ (الدولة الفيدرالية مع حكومة ذات ثلاث مستويات) . فليس هناك حكومات محلية في الخيار ٢ على الرغم من الحكم اللامركزي يتأكد من خلال توفير الحكم الدستوري المقترح للسلطات المحلية الذي يضعه كل إقليم . هذا النهج يخلق مساحة للتنوع الإقليمي وحياكة النظام اللامركزي وفقا لخيار سياسي محلي . ولكن حجة أن الفيدرالية ستكون من خلال هيكلها أكثر لامركزية في سياستها وعملياتها المالية من الدولة الموحدة يكون غير صحيح في كثير من الأحيان من الناحية العملية ، ويكون ذلك عادة نتيجة لأن تطبيق اللامركزية لا يكون كافيا في الأقاليم كي تبدأ المستويات المحلية وعرقلة ممارسة السلطات حتى المقيد منها من خلال

استخدام أوامر إدارية تجعل السلطات المحلية غير فعالة . تم اقتراح بنية مؤسسية بحيث لا تجعل أي مستوى من الحكومة تابعا لمستوى آخر من خلال إنشاء حكومات على المستوى المحلي وتمييزها من الحكومات الإقليمية . ويعني هذا في جوهره أن هناك انتقالا للسلطة إلى الحكومات المحلية وليس اللامركزية فقط . وسيتم تحقيق ذلك بطبيعة الحال من خلال القوائم التشريعية بموجب الدستور والتي تبين بوضوح المواضيع التي سيتعامل معها كل مستوى من مستويات الحكومة .

يعتبر إنشاء الحكومات المحلية المستقلة من وجهة نظر اقتصادية عاملا مساعدا في تعزيز النمو الاقتصادي من الناحية النظرية على الأقل وسيسهم في جذب الاستثمارات والسماح للمزيد من الإنصاف في توزيع الثروة . لا تكتفي حركية العولمة بإلقاء مسؤولية عامة على الحكومات الفيدرالية والإقليمية مثل السياسة العامة الفعالة والتنظيم والبيئات التمكينية القانونية والمؤسسية ، بل تدعو أيضا إلى حكومات محلية قوية قادرة على توفير خدمات البنية التحتية المحلية والخدمات المدفوعة بالسوق والتركيز على العملاء الذي يجذب تدفقات الاستثمار والعمل . وتشير الدلائل إلى أن تطوير أصول الموقع في المدن والبلدات التي تعتمد على مجموعة ومجال وجودة والبنية التحتية للخدمات البلدية ونظم الدعم الأخرى التي يطلبها أصحاب المشاريع الدولية والمحلية ، ويعتبر أحد المحددات الرئيسية لتدفقات الاستثمار وتنمية المجموعات الصناعية والمجزئة ، وفي المقابل فإن إنشاء هذه الأصول المحلية يتناسب مع الحكم الذاتي السياسي والإداري والقدرة على زيادة الإيرادات لتمويل تقديم الخدمات . سيؤدي إنشاء مستوى مستقل للحكم المحلي إلى استيفاء الشروط المسبقة لهذه العلاقة التكافلية.

هيكل الحكومة

المقترح:

تقوم البرلمانية على مجلسين من الهيكل الحكومي هما الفيدرالية (الحكومة الاتحادية) والإقليمية (الحكومة الإقليمية) . ويتكون البرلمان في كلا المستويين من مجلس النواب (الجمعية / مجلس النواب) ومجلس الشيوخ (مجلس الشيوخ) . وسيتم تحديد عدد المقاعد في كلا المجلسين على مستوى الحكومة الفيدرالية والإقليمية من خلال لجنة الترسيم .

سيكون رئيس الوزراء الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الفيدرالية .

سيكون رئيس الفيدرالية هو رئيس الدولة .

سيكون هيكل الفيدرالية على المستوى الإقليمي مقابلا بمجلس إقليمي / مجلس النواب (مجلس النواب الإقليمي) ومجلس الشيوخ الإقليمي / المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ الإقليمي).

سيكون رئيس الوزراء الإقليمي الرئيس التنفيذي ورئيس الحكومة الإقليمية .

سيكون هناك محافظ لكل إقليم ويعتبر ممثلا للدولة كمقابل لرئيس الوزراء الذي سيرأس الحكومة .

ستكون هناك مجالس محلية منتخبة للحكومات المحلية على مستوى الأقاليم والمدن والقرى وسيرأس كلا منها حاكم منتخب .

يقترح عمل تمييز بين الحكومات المحلية في المناطق الحضرية والريفية على شكل المديريات الحضرية والريفية والوحدات المكونة لها ، والبلدات (في المناطق الحضرية) والمجالس القروية (في المناطق الريفية) . سيتم القيام بهذا التمييز

- الفدرالية والإقليمية في أستراليا، براون، AJ وبيلامي، JA، الجامعة الوطنية الاسترالية، ٢٠٠٦

- انظر قضايا في نقل السلطة والتنمية المستدامة: سد الفجوات السياسة / بحوث في سياق الجنوب ، F.موريانى ، طبعة جامعة أكسفورد عام ٢٠٠٤.تنفيذ الحكم المحلي اللامركزي: A. شاه وطومسون ، تنفيذ الحكم المحلي اللامركزي: الطريق الغادرة ذات المنعطفات والحفر وإغلاق الطرق ، "ورقة بحث سياسية ٣٣٥٣، البنك الدولي، ٢٠٠٤؛ HMG Oeudraogo،" اللامركزية والحكم المحلي: تجارب من دول غرب أفريقيا الناطقة بالفرنسية ، "الإدارة العامة والتنمية ٢٣ (٢٠٠٣)؛ جيمس S. ونش ، "اللامركزية والحكم المحلي وإعادة تطبيقها في أفريقيا،" الإدارة العامة والتنمية ٢١ (٢٠٠١)

على أساس معايير محددة تطبقها لجنة الترسيم التي ستحدد الحدود الجغرافية والتصنيف لكل حكومة محلية في المناطق الحضرية والريفية . وستتم التغييرات في وضع حكومة محلية من حيث طبيعتها من خلال عملية تحددها لجنة الترسيم بما في ذلك شرط تمرير قرار في أي من المجالس المحلية بنسبة لا تقل عن الثلثين من الأغلبية وطلب ردود الفعل العامة على التغييرات المقترحة لهذه التغييرات والابتكارات .

قد تكون هناك مستويات إدارية أدنى من البلدة (المنطقة) والقرية (المديرية) مثل عنابر ومجالس الاتحاد على التوالي ، ولكنها ستكون وحدات إدارية بحتة لا تمتلك مهام تشريعية .

ستخضع جميع مستويات الحكومة وتمتثل لأحكام الدستور ويجب أن تكون جميع التشريعات التي يصيغها أي مستوى من الحكومة موافقة لمبادئ السياسة والإطار القانوني والترتيبات المؤسسية المحددة في الدستور .

طبقا لأحكام الدستور ، لن يتسبب أي مستوى من الحكومة في إعاقة أو تأخير عمل مستوى آخر ، وسيتم تدارك أي نزاعات أو إيضاحات أو شكاوى ومعالجتها من خلال الآليات بين الحكومات المنصوص عليها في الدستور . وستعمل جميع وحدات الفيدرالية بدلا عن ذلك بطريقة تعاونية مع الحكومة الفيدرالية وآليات التنسيق بين الحكومات الدستورية لتوفير مجال لمثل هذا التعاون . يمكن للحكومات أن تدخل في اتفاقات حكومية فيما يتعلق بالتخطيط وتقاسم الموارد والمالية والمشاريع المشتركة . ويمكن أن تمتد مثل هذه الاتفاقات إلى مستويات حكومية أعلى لأداء وظائف وكالة لهم، مثل أن تطلب حكومات المديريات من مصلحة الضرائب الفيدرالية أن تجمع بعض الضرائب نيابة عنها . تمتلك كل حكومة محلية المجالس المحلية المنتخبة الخاصة بها باعتبارها مستويات مستقلة. ومن أجل تحقيق الهدف التمثيلي سيتكون المجلس المحلي بالمديرية من رؤساء البلديات في مجلس البلدة أو القرية طبقا للوضع ويجب أن تنتخب العضوات الإناث لنسبة ١٥٪ على الأقل من المقاعد المخصصة للنساء ، ووجود عضو منتخب واحد على الأقل للمقعد المخصص للأقليات إذا كان هناك أقليات في البلدة أو القرية .

المبرر: ينطبق الجزء الأكبر من المبرر الذي تم عرضه بالتفصيل في إطار الخيار ٢ على الخيار ٣ أيضا . ونلخص هنا العناصر الأساسية ونزيد نقاطا إضافية (مظللة لتسهيل الرجوع إليها) والتي تبرر مقترحنا للهيكل الحكومي :

تدعو أصوات كثيرة من الأحزاب السياسية وغيرهم من الأطراف المعنية مفضلين شكل الحكومة البرلمانية ذات المجلسين . وتملك اليمن بالفعل نظاما من مجلسين ، إلا أن مجلس الشورى هو مجلس استشاري ، بينما في مقترحنا لن يكون مجلس الشيوخ الذي سيخلفه منتدى لتمثيل الأقاليم وحسب ، بل سيمتلك صلاحيات تشريعية قوية وكبيرة جدا . ويتماشى هذا مع النموذج الفيدرالي ومبادئه والذي يوفر مجالا سياسيا للوحدات المكونة .

يخدم وجود مجلس شيوخ قوي بمثابة ترتيب مؤسسي يقلل من خطر أي سياسة حزبية ، أو سياسات المحسوبية والاستحواذ التي قد يحاول القيام بها الحزب الحاكم أو الائتلاف الحاكم في مجلس النواب (الغرفة السفلى) .

وسيقلل وجود هيئة تشريعية إقليمية ذات مجلسين من فرص انحراف الحكومات الإقليمية تجاه أي نزعات للتحكم المركزي ، وقد يؤدي غيابها إلى سيطرة الحكومات الإقليمية على المديريات ، كما يحدث في معظم البلدان الفيدرالية . فإذا لم يكن لدينا هيئة تشريعية إقليمية ذات مجلسين سيصبح كل ما نفعله هو تحويل المركزية من المركز إلى المنطقة .

ويقترح تحقيق طبيعة تمثيلية للحكومات المحلية من خلال المجالس المحلية التي تتألف من رؤساء بلديات المدن أو القرى وبالتالي خلق نظام ترتبط وتتكامل فيه سلسلة قيمة الحكومات ، وأيضا ضمان حدوث المشاركة السياسية على كل المستويات الجغرافية .

ويستند اقتراح استخدام الاتفاقات الحكومية الدولية كأدوات

للتعاون بين البلدان الفيدرالية على مبدأ أن النظام الفيدرالي يوفر آلية للحكم القائم على جميع مجالات الحكم . وتستكمل هذه الأحكام الرسمية القانونية أو تطغى في الممارسة العملية بواسطة التفاوض والشبكات السياسية غير الرسمية ، ولكن على أقل تقدير توفر الاتفاقات الدولية علاقة تعاقدية تنشأ بين الحكومات .

النظام الانتخابي

المقترح : يتناسب النظام الانتخابي المقترح في إطار الخيار ٢ مع الخيار٣ وسنقوم بتلخيص المقترحات وإضافة مقترحات أخرى أو تعديلها ضمن هذا الخيار وتظليلها لسهولة الرجوع إليها :

يجب أن تكون الانتخابات عامة (أي يجب أن لا تكون هناك قيود من حيث النوع أو الدخل أو أي عامل آخر ينطوي على تمييز، مع أي استثناءات من حق التصويت محددة بوضوح في قوانين الانتخابات وإبلاغها للعامة) ، متساوية (أي أن كل صوت يحمل نفس القدر ، وبذلك يسمح للتمثيل النسبي) ، عادلة (أي أنها تجري بطريقة نزيهة من قبل منظمة انتخابية مستقلة غير حزبية ، وتملك عملية حساب مفتوح للاقتراع ، ومراكز اقتراع يسهل الوصول إليها ، وتوفر الفرص المتكافئة لجمهور الناخبين لتلقي المعلومات السياسية ومعلومات التصويت ،وتوفر معاملة عادلة للناخبين والمرشحين والأحزاب من قبل المسؤولين عن الانتخابات والحكومة والشرطة والجيش والقضاء)، حرة (أي أن الحقوق والحريات الأساسية مثل حرية التعبير والتسجيل وتكوين الجمعيات والوصول إلى صناديق الاقتراع وممارسة حق الانتخاب والسؤال واحترام الطعن وتقديم الشكاوى وتسهيلها من خلال التشريعات والنظام الانتخابي)، وسرية (أي أن قرار الناخب لا يعرفه غيره) .

ويقترح تشكيل المفوضية الوطنية للانتخابات اليمنية كمؤسسة دستورية مستقلة وغير حزبية لإدارة عملية الانتخابات في ظل تشريع يفصل هذه العملية، وبناء نظام لتنظيم الانتخابات وإدارة النزاعات وتأسيس إجراءات الطعون و ضمان الشفافية والمساءلة. ، ويقترح إنشاء لجنة ترسيم في إطار هذه المفوضية الوطنية لتكون مسؤولة عن تحديد الدوائر الانتخابية . وستتألف لجنة الترسيم من مرشحين عن كل حزب سياسي رئيسي وخبراء فنيين ومراقبين مستقلين ، وستقدم توصياتها إلى المفوضية الوطنية للانتخابات، والتي بدورها ستقوم بنشر تقرير وتوصيات لعامة الناس، وتطلب التقييم وتستجيب للشكاوي والنزاعات قبل وضع اللمسات الأخيرة عليه .

أن يتم انتخاب الرئيس عبر هيئة انتخابية من المجالس الفيدرالية العليا والدنيا (مجلس الشيوخ ومجلس النواب بالحكومة الاتحادية) ، وسوف يكون رئيس الدولة .

يتم انتخاب رئيس وزراء الحكومة الفيدرالية من بين الأعضاء المنتخبين للجمعية الوطنية / مجلس النواب (مجلس النواب الاتحادي) .

يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية / مجلس النواب (مجلس النواب الاتحادي) مباشرة عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ (مجلس الشيوخ الاتحادي) عبر الهيئة الناخبة مكون من الجمعية الوطنية / مجلس النواب و الجمعية الإقليمية / أعضاء مجلس النواب الإقليمي .

يتم انتخاب أعضاء الجمعية الإقليمية / مجلس النواب (مجلس النواب الإقليمي) عبر الاقتراع العام ، ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالإقليم (مجلس الشيوخ الإقليمي) عبر الهيئة الناخبة مكون من الجمعية الإقليمية وأعضاء مجالس المحلية بالمديريات .

يتم انتخاب رئيس الوزراء للإقليم (رئيس الوزراء الإقليمي) من بين أعضاء المجلس الإقليمي (مجلس النواب الإقليمي) .

يتم انتخاب محافظ كل محافظة من خلال هيئة انتخابية تضم أعضاء من المجلس الإقليمي (مجلس النواب الإقليمي) مجلس الشيوخ بالإقليم (مجلس الشيوخ الإقليمي) .

تقوم الحكومات المحلية بانتخاب المجالس المحلية مباشرة على أساس الاقتراع العام .

يتم انتخاب رؤساء البلديات ونوابهم لكل مجلس محلي مباشرة على أساس الاقتراع العام .

ولا تقل نسبة المرأة في جميع المستويات الحكومية الفيدرالية (الحكومة الاتحادية) والإقليمية (الحكومة الإقليمية) والمحلية (الحكومة المحلية) وفي كلا المجلسين (مجلس الشيوخ ومجلس النواب) عن ٣٠٪ و ٥٪على الأقل للأقليات. أما على صعيد المجالس المحلية فلا يقل نصيب النساء عن ١٥٪ مقعد ومقعد واحد على الأقل للأقليات .

وتحت رعاية مفوضية الانتخابات الوطنية باليمن المقترحة لا بد من التوصل إلى اتفاق بين الأطراف السياسية للوصول الى تقدير لعدد السكان في البلد ككل وكذلك بالنسبة لكل دائرة انتخابية لأن التعداد الحالي قديم . ومن شأن هذا أن يمهد الطريق لتعيين وتحديد عدد المقاعد في المجالس التشريعية.

ويقترح استخدام نظام الانتخابات المختلط أو النظام البديل لها والذي يهدف للجمع بين إيجابيات كل من النظام النسبي الوطني والإقليمي وكذلك النظام المعتمد على الدائرة الواحدة .

المبرر: يتطابق المبرر المذكور للنظام الانتخابي في الخيار ٢ مع الخيار ٣ وهو ملخص أدناه مع مقترحات أخرى أو تعديلات مظللة لسهولة الرجوع إليها :

من أجل بناء الديمقراطية القائمة على المشاركة، من المهم أن يتم تصميم النظام الانتخابي بطريقة توفر التضمين والتنوع ، بحيث يحتوي على كل عناصر الشفافية والاستقلالية المطلوبة وقادرا على تهدئة سخط الأطراف المعنية بشأن قضايا مثل ترسيم الدوائر الانتخابية. ولا شك أن دور الهيئة الانتخابية المستقلة ولجنة الترسيم المقترحة يحمل أهمية كبيرة بالنظر إلى الإدراك الواسع النطاق لوجود من الغش و / أو إساءة توزيع المجالس من قبل الأنظمة السابقة في اليمن ، وفي ضوء حقيقة أن هناك أدلة وافرة على نزاعات حول ترسيم الحدود مما يؤدي إلى أحداث عنف تعقب الانتخابات في العديد من البلدان خصوصا عندما تكون بيانات السكان –التي يعتمد عليها في تقسيم المديريات – قديمة ومتلاعب فيها وإن لم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن تقديرات السكان ومصدرها بين الأحزاب السياسية في ظل غياب تعداد سكاني كما اقترحنا فإن هناك احتمالا كبيرا لحدوث نزاعات انتخابية مدمرة في اليمن .

علاوة على ذلك ، فقد أعربت الأطراف المعنية الذين التقيناهم بوضوح عن تفضيلهم الممثلين المنتخبين مباشرة، ولهذا كان المقترح بأن يكون انتخاب جميع الهيئات التشريعية على أساس الانتخاب المباشر على أساس الاقتراع العام . قد لا يكون نظام التعددية ولا نظام الأغلبية الأنسب لليمن في ضوء التفاوت في عدد السكان في مناطق مختلفة من اليمن، والصراع على تمثيل كاف في المنطقة الجنوبية ، لأسباب التحيز لصالح المناطق الأكثر في عدد السكان وإمكانية "طغيان الأغلبية" بسبب ذلك ، ولكن هذا يخضع لمزيد من النقاش بين الخبراء. في ضوء فهمنا لهذه القضية وردا على الدعوات التي صدرت من مختلف الأطراف المعنية فإننا نقترح نظام التمثيل النسبي باستخدام عملية الانتخابات المختلطة .

ويستند اقتراحنا تخصيص نسبة أقل من المقاعد المخصصة للنساء على مستوى المجلس المحلي لا يقل عن (١٥٪ مقابل ٣٠٪على الأقل في المجالس التشريعية الفيدرالية والإقليمية) على السياقات الثقافية المحلية حيث تقل إمكانية حصول مشاركة فعالة لعدد كبير جدا من الممثلين الإناث على المستوى المحلي .

التقسيم الإداري

المقترح: نقترح تقسيم اليمن إداريا إلى :

الأقاليم الفيدرالية وتشمل :

مدينة صنعاء كعاصمة للاتحاد الفيدرالي .

الموانئ البحرية .

- يشير هذا إلى العملية التي يتم فيها رسم الدوائر الانتخابية بطريقة تفضل حزبا سياسيا معينا أو مرشحاته .
- يعني هذا ببساطة عدم المساواة في التمثيل في منتدى أو هيئة تمثيلية مثل جمعية.

الجزر بما فيها أرخبيل سقطرى .
أي مديريات أو مناطق لا تشكل إقليما أو لا ترغب في أن تكون جزءا من إقليم .
مدن الامتيازات الخاصة التي تنشأ عن طريق التشريع على أساس معايير محددة وتحكمها آليات مؤسسية معينة .

الأقاليم يتم ترك عدد وشكل الأقاليم ليتم تحديدها من قبل لجنة الترسيم . إلا أننا نقترح أن لا يكون عدد الأقاليم وحدودها الجغرافية مساويا للمحافظات الحالية والتي تعتبر كثيرة جدا من ناحية عددها بالنسبة لبلد بحجم اليمن (الجدول ٢) ويبدو أن تقسيمها لم يكن على أساس أي عملية مدروسة ، ولكن بناء على النفعية السياسية أو الإدارية . وعلاوة على ذلك ، فإن حجم وكثافة السكان تختلف بشكل كبير عبر البلاد ، فأكبر محافظة (مدينة صنعاء) أكبر بـ٢٠مرة من أصغر محافظة (المهرة) من حيث عدد السكان، بينما تعتبر أكبر محافظة من حيث المساحة (حضرموت) أكبر بحوالي ٢١٨مرة من أصغر محافظة (عدن) . ويؤدي هذا إلى صعوبات في توزيع الموارد العادل والإدارة الفعالة والاختلافات في القدرات المالية المصاحبة وتكاليف تقديم الخدمات .

المديريات والبلدات والقرى يتم ترك عدد وحجم المديريات والبلدات والقرى وتكوينها الجغرافي ليتم تحديدها من قبل لجنة الترسيم . إلا أننا نقترح أن لا يكون عدد وحجم المديريات الحالي أساسا لترسيم الحدود بحكم أن تقسيمها لم يستند على معايير موضوعية مما أدى إلى مناطق كثيرة جدا ومع قليل من الاعتبار لاستدامتها الاقتصادية والمالية .

ونقترح أن يتم استخدام مزيج من المعايير لتحديد التقسيم من أجل التوصل إلى تقسيم إداري أكثر ملاءمة ومواءمة . من هذه المعايير على سبيل المثال لا الحصر : التعداد السكاني (الحجم والكثافة) ، الجدوى الاقتصادية والتشابه الثقافي واللغوي، والاعتبارات الجغرافية والطبوغرافية (الحدود الطبيعية مثل الجبال والصحارى وما إلى ذلك) . وسيسهل استخدام هذا التقسيم الإداري القائم على معايير متعددة تكوين وحدات إدارية أكثر ثباتا سياسيا إداريا واقتصاديا .

لهذا الغرض، نقترح إنشاء لجنة الترسيم كهيئة دستورية مكلفة بالبحث عن مقترحات وتحضيرها لموافقة الجمعية التأسيسية. ويمكن أن تحدد اللجنة الحدود الإدارية باستخدام التحليل الفني المعتمد على هذا النوع من المعايير المذكورة أعلاه أو مزيج منها بمثابة الخطوة الأولى من الجهد أو يمكن أن تحدد وتنشر المبادئ التوجيهية على الأساس الذي يمكن من الوصول إلى مقترحات التقسيمات الإدارية الإقليمية من خلال المفاوضات السياسية بين مختلف المناطق والمديريات التي تضم هذه المديريات . وتشير هذه الخطوط الإرشادية العملية التي ينبغي استخدامها (على سبيل المثال اجتماعات مفتوحة، وتوثيق القرارات، وأن يكون الحد الأدنى لعدد الموقعين على المقترح ٣/٢ من الأصوات في كل مجلس مديرية محلي موجود) ، ووضع القيود (مثل العدد الأقصى من المناطق في الأقاليم أو مقترح أرضيات لمقترح إقليم) ، والإشارة للموعد النهائي للتوصل إلى مقترح قابل للتفاوض. وتقوم الأقاليم والمناطق (المديريات) التي تخفق في التوصل إلى مقترح قابل للتفاوض سياسيا افتراضيا بتشكيل جزء من المناطق الفيدرالية حتى يحين الوقت الذي تكون فيه لجنة الترسيم قادرة على إجراء التحليل الفني واقتراح تقسيم إداري جديد .

ونقترح أيضا أن يتم تمكين كل من الحكومات الفيدرالية والإقليمية لإقامة مدن الامتيازات الخاصة، كبديل تدريجي للمناطق الإدارية الخاصة وبهدف التكامل مع المجتمع العالمي إذا اختارت القيام بذلك ، وعلى أساس معايير محددة لإنشاء مثل هذه المدن وتحكمها آليات مؤسسية مختلفة عن

- وفقا لتعداد عام ٢٠٠٤.

بقية المناطق داخل الولايات القضائية للحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية .

وبالإضافة إلى ذلك – مع التركيز على اتجاهات التحضر وإعادة بناء مستقبل الاقتصاد الوطني حول الاقتصادات القائمة على مدينة – نقترح أن يكون هناك تمييز قانوني بين المناطق الحضرية والريفية في التقسيم الإداري في إطار الأقاليم . وهذا من شأنه التمكين لتخصيص أكثر إنصافا وتهديفا من الاستقلال المالي، والصلاحيات المالية والإدارية والموارد المالية. وسيوضح قانون الهيئات المحلية تعريف ونطاق وهيكل ومهام وصلاحيات المديريات الحضرية (المدينة) والريفية (المديرية) ومكوناتهم الأدنى من بلدات وقرى .

المبرر: يعتبر التقسيم الإداري قضية مثيرة للجدل مثل قضية ترسيم الحدود الانتخابية ، والواقع أن الاثنين مرتبطان بشكل وثيق بحكم أن الأخير يعتمد إلى حد كبير على السابق، وعلى الرغم من أنهما قد لا يتداخلان بالضرورة دائما بحسب المعايير المستخدمة. وهناك عواقب سياسية قوية للتقسيم الإداري بحكم تخصيص الموارد والولاية القضائية لممارسة السلطة السياسية والنفوذ وكفاءة وقدرة الحكم والإدارة المالية تقع على الطريق الذي يتم رسم الإقليم فيه . وتمثل الطبيعة السياسية لهذه القضايا السبب الذي جعلنا نقترح أن تترك المهمة للجنة الترسيم التي تعتمد على أي واحد من المقترحين التشغيليين مثل تنفيذ المهمة نفسها من خلال التحليل الفني، أو توفير إطار للتعامل السياسي مع المقترحات المقدمة . ويدفعنا نظام الحوافز في الأخير إلى التصديق في الإسراع في هذه العملية بما أن المناطق التي لا تصل إلى مفاوضات سياسية قائمة على إطار اللجنة التقنية ستكون في ظل الحكومة الفيدرالية ومن المحتمل أن لا يكون أفضل مسار للأقاليم. وقد استخدم هذا النهج في العديد من البلدان وهو منصوص في دساتيرها، بما في ذلك في أوغندا والصومال .

تنقسم أسباب اقتراح التمييز بين المناطق الحضرية والريفية إلى شقين : الأول: أنها تسمح لنا بالتعرف على الهياكل والنظم والمهام المختلفة التي يجب أن تطبق في مديرية المدينة الحضرية وموازنة توزيع القدرات الإدارية والموارد المالية والصلاحيات وفقا لذلك، وتعتبر حركية وسياسة واقتصاد المدن من أهم الاعتبارات في تصميم الفيدرالية ولكنها في كثير من الأحيان لا تعطى الاهتمام التحليلي الكافي حين تظهر الحاجة إليه. والثاني: أنها تمكن المدن من إطلاق العنان لمنافع التنمية الاقتصادية المحركة للنمو الاقتصادي ، ولا يعني هذا على الإطلاق أن المناطق الريفية أقل أهمية ، ولكن فقط لتوفير أساس لتوجيه الموارد وخلق متطلبات الإدارة المتخصصة . وبالمثل ، مع مدن الامتيازات الخاصة ، فإننا نقترح فيدرالية غير المتماثلة التي توجد في العديد من البلدان في شكل أو آخر (ماليزيا وباكستان وكندا والعراق) والتحديثات المناطق الاقتصادية الخاصة أو لفكرة المناطق الحرة ، ويسمح بقيام شراكات مبتكرة . وبما أن الحكومات المحلية يعترف بها على أنها مستوى مستقل، فإن كل منطقة لديها القدرة على وضع مدينة الامتيازات الخاصة .

دمج القيادة التقليدية والمجتمعية

المقترح: تنطبق المقترحات لدمج القيادة التقليدية وتعزيز إدراجها والمساءلة الاجتماعية في جميع المستويات المذكورة في الخيار٢ بنفس القدر على الخيار ٣ . ونلخص المقترحات كما يلي :

إدراج نصوص تنظم مجلس القيادات التقليدية المكونة للمجتمع على مستويات الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية في الدستور . وإنشاء هذا المجلس بموجب قانون البرلمان الذي يحدد هيكل ومهام وصلات هذا المجلس مع المؤسسات الرسمية الأخرى .

- المدن والتبعية الإدارية والفدرالية، الملك،F.،L، سيصدر قريبا، جيمس فيليمنغ ويعقوب ليفي، محرران. نوموس: الفدرالية والتبعية الإدارية ، ٢٠١٢

تقديم التغطية القانونية للقانون والقرارات العرفية في إطارها من خلال إنشاء محاكم القانون العرفي، في حال أنها لا تنتهك أحكاما دستورية خاصة بحماية وتعزيز حقوق وحريات الإنسان وهي غير تمييزية وتعمل لأغراض محددة والسلطات القضائية .

إنشاء لجان وساطة على مستوى كل مديرية لتكون بمثابة آلية بديلة لتسوية المنازعات.ويوسع مجال هذه اللجان ليغطي جميع الوحدات الإدارية بالمديرية ،ويتم إدراج أحكام في هذا الشأن ضمن قانون السلطات المحلية .

تشمل ممثلي القطاع الخاص في المجلس الاقتصادي الوطني والإقليمي في اليمن.

إنشاء مفوضية استشارية للمواطنين في الأقاليم والمديريات كمنتدى معترف به دستوريا يساعد مجلس الوزراء الإقليمي ومجلس المديرية الإقليمي من حيث تحسين التخطيط وإعداد الموازنة والرقابة على الاستثمارات والنفقات العامة.

تأسيس عملية ميزانية المواطن وإدراجها كجزء من الأحكام الدستورية الخاصة بالموازنة والتخطيط. وتقوم المفوضية الاستشارية للمواطنين في الأقاليم والمديريات المذكورة في (٦) أعلاه بمراجعة مشروع الموازنة الذي يعده المجلس الإقليمي أو مجلس المديرية المحلي وفقا للحالة قبل عرضه على الهيئات التشريعية، وتنصح اللجنة الاستشارية للمواطنين حول تقييم الاحتياجات وتحديد أولويات الموازنة السنوية الإقليمية وتقديم ميزانية المواطن كبديل للميزانية الرسمية. وتقوم الجمعية أو المجلس المحلي بمراجعة هذه المقترحات البديلة وتدرج ما يتوافق منها مع تقييمها للخيارات والحاجة العامة، وتقدم ردا رسميا ليتم تضمينه في وثيقة الموازنة لتفصيل أسباب عدم إدراج التوصيات في إطار ميزانية المواطن ضمن الموازنة الرسمية.

المبرر: تنطبق المبررات الواردة في الخيار ٢ للمقترحات المتعلقة بتكامل القيادة التقليدية والمجتمع وإشراك المجتمع المدني على الخيار ٣. وفي الواقع يمكن للمرء أن يجادل بأن جعل الحكومات المحلية حكومات مستقلة تحت الخيار ٣ سيعزز قيمة الحكم الأكثر شمولا، حيث أن العمل الجماعي هو أسهل نسبيا في التنظيم مما هو الحال في النموذج ذي المستويين. وذلك لأن مشاركة وتأثير الزعماء التقليديين على المستوى المحلي مرتفعة بشكل عام ولن يقود الجهد لتعميم أدوارهم أثناء إنشاء بعض الحدود إلى تقليل دور المجالس المحلية.

تقسيم السلطات التشريعية والتنفيذية

المقترح: ينص الدستور في الفيدرالية على تقسيم السلطات التشريعية بين الحكومة الفيدرالية والوحدات المكونة . والأدوات المستخدمة لتحقيق هذا الهدف هي القوائم التشريعية التي تقوم بتعداد المجالات التي هي تحت الولاية القضائية لمستوى الحكومة وأحكام معينة في الدستور تتعلق بمدى وممارسة السلطة التنفيذية .

نقترح في إطار هذا الخيار أن تكون هناك أربع قوائم التشريعية: القائمة التشريعية الفيدرالية (التي تحدد الموضوعات التي يمكن للحكومة الفيدرالية فقط تشريعها)، والقائمة التشريعية للحكومة الإقليمية (تحدد الموضوعات التي يمكن للحكومة الإقليمية فقط تشريعها)، و والقائمة التشريعية للحكومة المحلية (تحدد المواضيع التي يمكن للحكومات المحلية فقط تشريعها)، والقائمة التشريعية المشتركة (التي تحدد الموضوعات التي تتقاسم الحكومات الاتحادية والإقليمية والمحلية سلطة تشريعها) .

القائمة التشريعية الفيدرالية

1. الشئون الخارجية .
2. الدفاع .
3. الأمن البحري .
4. الجنسية والمواطنة والتجنيس والهجرة والنزوح والمهاجرة .
5. الصحة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الوطنية للصحة والمعايير

والتنظيم والسلطة الوطنية لتنظيم الأدوية في اليمن والمجلس الوطني للطب وطب الأسنان ، وتقديم الخدمات الصحية في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .

6. التعليم ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى سياسة التربية الوطنية والمعايير والتنظيم ، المناهج، وخدمات تدريب التعليم الوطني ، وتقديم خدمات التعليم في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
7. الغذاء والزراعة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الزراعية الوطنية، والمعايير والتنظيم وتدابير ضمان الأمن الغذائي ، تقديم الخدمات الزراعية بما في ذلك خدمات الإرشاد الزراعي في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية.
8. توفير مياه الشرب ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة الوطنية لتوفير مياه شرب ، الإمدادات والمعايير والتنظيم والتوفير المؤمن من خلال مصادر تحلية المياه، وتقديم خدمات توفير مياه الشرب في الأقاليم الفيدرالية .
9. الري ويدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى السياسة المائية الوطنية والمعايير والتنظيم ، تقديم خدمات الري في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
10. مصائد الأسماك وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على مدى سياسة المصايد الوطنية ، والمعايير والتنظيم مصائد الأسماك في الأقاليم الفيدرالية ، والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
11. الطاقة وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على سياسة الطاقة الوطنية بما في ذلك الطاقة النووية والبديلة والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية .
12. البيئة وتغير المناخ وتدخل ضمن اختصاص الفيدرالية بشكل مقصور على السياسة الوطنية المتعلقة بتغير المناخ والإدارة البيئية والتدخلات ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية كما هو متفق عليه بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية.
13. العمل .
14. الطيران المدني .
15. السكك الحديدية .
16. المشاركات والتلغراف .
17. الأسلحة والذخائر والمتفجرات .
18. الجمارك .
19. التعداد .
20. الطرق الوطنية السريعة .
21. الشرطة، فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية وإنشاء دائرة الشرطة الوطنية .
22. معايير الأوزان والمقاييس .
23. المسوح الفيدرالية بما في ذلك الجغرافية والجيولوجية والزلزالية والمكتب الفيدرالي للأرصاد الجوية .
24. المعاهدات الدولية والاتفاقيات والاتفاقات والتحكيم الدولي .
25. الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى مدى السياسة الوطنية، والمعايير والتنظيم، وتطوير البنية التحتية الأساسية للاتصالات والخدمات، تقديم خدمات الاتصالات في الأقاليم الفيدرالية والتدخلات الاستراتيجية ذات الأهمية الوطنية، والمزاد والتخصيص للنطاق الترددي والترددات.
26. الدين العام للفيدرالية .
27. الموانئ الكبرى .
28. الحجر الصحي للموانئ .
29. التجارة الدولية .

30. الأشغال العامة والأراضي والأصول فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية .
31. الكهرباء فيما يتعلق بالأقاليم الفيدرالية ، وإنشاء وتشغيل وصيانة شبكة الكهرباء الوطنية، وإنشاء وإدارة وتشغيل مشاريع توليد الكهرباء لأكثر من ١٠٠ ميجاوات.
32. حقوق الملكية الفكرية بما في ذلك تسجيل براءات الاختراع والحقوق والعلامات التجارية والبيانات الجغرافية.
33. فرض الضرائب فيما يتعلق بأي موضوعات مذكورة في هذه القائمة .
34. الضريبة على القيمة الرأسمالية بدون إدراج الضرائب على الممتلكات الثابتة .
35. ضريبة المبيعات العامة على السلع .
36. واجبات الضريبة.
37. الرسوم الجمركية .
38. ضرائب الدخل الشخصي .
39. الضرائب على الشركات .
40. التأمين .
41. الرسوم على أي موضوع مذكور في هذه القائمة .
42. التخطيط الوطني والتنسيق الاقتصادي .
43. السلطات التنظيمية المنشأة بموجب أي قانون فيدرالي .
44. البنك المركزي اليمني، بما في ذلك السياسة النقدية .
45. العملات والعملة النقدية والمناقصات القانونية .
46. مفوضية التمويل في اليمن .
47. مفوضية التخطيط في اليمن .
48. المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن .
49. الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد .
50. الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .
51. مجلس التوافق الوطني والتنسيق بين الأقاليم .
52. المحكمة الدستورية العليا .
53. المحكمة العامة العليا .
54. مفوضية الانتخابات في اليمن بما في ذلك البرلمانات الفيدرالية والإقليمية والمجالس المحلية لمكاتب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والمحافظين ورؤساء الوزراء ورؤساء المجالس المحلية .
55. المفوضية الفيدرالية للخدمات العامة .
56. مفوضية التعليم العالي .
57. المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان .
58. المراقب العام للحسابات .
59. إنشاء أقاليم جديدة .
60. الاستفسارات والإحصاءات وجمع المعلومات فيما يتعلق بأي موضوع وارد في هذه القائمة.
61. المحاكم البيئية في الأقاليم الفيدرالية .
62. المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان .
63. الجرائم ضد أي قوانين فيدرالية .
64. القانون والإجراءات الجنائية .
65. القانون والإجراءات المدنية.
66. الأوراق المالية وتبادل السلع والمبيعات والمشتريات
67. المناجم والمعادن وجميع أنواع الموارد الطبيعية
68. المحاكم الإدارية والهيئات القضائية واللجان لأي موضوع مذكور في هذه القائمة .
69. المكتبات والمتاحف والمواقع الأثرية التي تقع ضمن الأقاليم الفيدرالية .
70. المسائل الفرعية أو العرضية المتعلقة بأي موضوع مذكور في هذه القائمة .

القائمة التشريعية الإقليمية

1. الصحة، باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
2. التعليم باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
3. الزراعة
4. مياه الشرب والصرف الصحي باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
5. العمل باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
6. السكن باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .

7. الصناعات باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
8. السكان باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
9. الصناعات الإستخراجية باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
10. المسوح الإقليمية بما في ذلك المسوح الجغرافية والدراسات الاستقصائية الجيولوجية مكتب الارصاد الجوية الإقليمي .
11. الدين العام للإقليم .
12. الموانئ الفرعية والسدود الصغيرة على النحو المحدد في التشريعات ذات الصلة .
13. موانئ الحجر الصحي المصغرة .
14. الاتصالات السلكية واللاسلكية باستثناء المهام المذكورة في القائمة التشريعية الفيدرالية .
15. استراتيجيات الطاقة بما في ذلك برامج ومشاريع الطاقة البديلة .
16. تغير المناخ واستراتيجيات وبرامج ومشاريع إدارة البيئة والحفاظ عليها .
17. الأشغال العامة والأراضي والأصول فيما يتعلق بالإقليم .
18. فرض الضرائب فيما يتعلق بأي من المواضيع المذكورة في هذه القائمة .
19. الرسوم على أي موضوع مذكور في هذه القائمة .
20. الضرائب على الزراعة .
21. الضريبة على الخدمات .
22. التنسيق والتخطيط الاقتصادي الإقليمي .
23. السلطات التنظيمية المنشأة بموجب أي قانون إقليمي .
24. المصارف باستثناء المصارف المركزية ووظائف السياسة النقدية .
25. التجارة الداخلية .
26. المفوضية المالية الإقليمية .
27. مفوضية التخطيط الإقليمية.
28. مجلس الإقليم الاقتصادي .
29. مجلس التنسيق والتوافق بين الأقاليم .
30. المحكمة العليا .
31. محكمة للقضاة .
32. مؤسسات أمناء المظالم الإقليمية .
33. مفوضية الخدمة العامة الإقليمية .
34. مفوضية الخدمة المحلية .
35. الاستفسارات والإحصاءات وجمع المعلومات فيما يتعلق بأي موضوع وارد في هذه القائمة.
36. المحاكم البيئية المحلية .
37. مفوضية حقوق الإنسان الإقليمية .
38. الجرائم ضد أي قوانين إقليمية .
39. المحاكم الإدارية والهيئات القضائية واللجان لأي موضوع مذكور في هذه القائمة .
40. المكتبات والمتاحف والمواقع الأثرية التي تقع ضمن الإقليم.
41. المسائل الفرعية أو العرضية المتعلقة بأي موضوع مذكور في هذه القائمة .

القائمة التشريعية المحلية

1. اللوائح المنظمة للبناء .
2. استخدام الأراضي وتقسيمها وتطويرها ، وتقسيم المناطق من قبل القطاعين العام والخاص لأي غرض كان بما في ذلك الزراعة والتجارة والصناعة والأسواق ومراكز التسوق ومراكز التوظيف ، والسكنية والترفيهية والحدائق والترفيه، ونقل الركاب والبضائع ومحطات العبور .
3. القوانين البلدية والقواعد واللوائح.
4. مرافق رعاية الطفل .
5. خدمات مكافحة الحرائق .
6. السياحة المحلية .
7. المطارات البلدية .
8. التخطيط البلدي .
9. الخدمات الصحية البلدية .
10. النقل العام البلدي .
11. الطرق والشوارع المحلية .

12. تخطيط وهندسة وإدارة المرور بما في ذلك نظم الإشارات والعلامات على الطرق وعلامات الشوارع وأماكن وقوف السيارات ومحطات النقل والمواقف والمحطات .
13. الأشغال العاملة البلدية فيما يتعلق باحتياجات البلديات في الاضطلاع بمسؤولياتها في إدارة المهام الموكلة لها على بموجب هذا الدستور تحديدا أو أي قانون آخر .
14. الطوافات والعبارات والأرصفة البحرية وأرصفة الموانئ باستثناء تنظيم النقل البحري الدولي والوطني والمسائل المتعلقة بها .
15. نظم إدارة المياه العاصفة في المناطق المبنية .
16. اللوائح التجارية .
17. التخطيط الاقتصادي المحلي .
18. التجارة المحلية .
19. المياه وخدمات الصرف الصحي مقصورة على نظم إمدادات المياه الصالحة للشرب وأنظمة التخلص من النفايات المحلية للمياه والصرف الصحي .
20. الإدارة العامة للمسحات الخالية ومرافق التسلية .
21. اللوحات الإعلانية وعرض الإعلانات في الأماكن العامة.
22. المقابر، وصالونات الجنائز والمحارق .
23. التطهير .
24. السيطرة على المضايقات العامة .
25. مرافق لرعاية وتسكين ودفن الحيوانات .
26. السياجات والأسوار .
27. ترخيص الكلاب والحيوانات الأليفة .
28. الترخيص للمشاريع التي تبيع المواد الغذائية للجمهور ومراقبتها .
29. اللياقة المحلية .
30. المرافق الرياضية المحلية .
31. الأسواق .
32. المسالخ البلدية .
33. الحدائق البلدية والترفيه .
34. الطرق البلدية .
35. المحاكم البلدية .
36. الشرطة البلدية .
37. تلوث الضوضاء .
38. الأوزان (الرقابة).
39. الأماكن العامة .
40. إزالة النفايات ومقالب النفايات والتخلص من النفايات الصلبة .
41. تجارة الشارع .
42. إنارة الشوارع .
43. حركة المرور ومواقف السيارات .
44. ضريبة الممتلكات الثابتة .
45. ضرائب العبور .
46. أي ضريبة أو رسوم أو ثمن ،والغرامات والعقوبات فيما يتعلق بأي من المواضيع المدرجة في هذه القائمة .

القائمة التشريعية المشتركة

1. شؤون الشباب .
2. شؤون المرأة .
3. الشرطة .
4. السكان .
5. الحماية الاجتماعية .
6. الرياضة .
7. إنشاء مدن الامتيازات الخاصة .
8. الصناعات .
9. وسائل الإعلام وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة المعلومات .

المبرر: لقد وضعنا هذه القوائم التشريعية لتوضيح تقسيم السلطات التشريعية وبالنتيجة تتبعها السلطة التنفيذية .

يتم نقل معظم الخدمات الأساسية إما إلى الأقاليم أو للحكومات المحلية، ولكن يتم الاحتفاظ السياسة، ويبقى وضع المعايير وبعض الوظائف التنظيمية في المستوى الفيدرالي لضمان فيدرالية قوية وتوافق للسياسات. كما تم تكليف الحكومة الإقليمية بمسؤوليات سياسية فيما يتعلق باختصاصاتها الخاصة ، بينما تمتلك الحكومات المحلية صلاحيات حصرية على مجموعة من المواضيع المذكورة في قائمة التشريعية للحكومة المحلية. وتم الحفاظ على قصر القائمة المشتركة لمعالجة تداخل المسؤوليات الوظيفية الذي سيحدث لاحقا كما أثبتت التجربة في العديد من البلدان مثل باكستان وجنوب أفريقيا ونيجيريا وأستراليا.

تبقى الموضوعات المهمة لتطوير السياسات والمعايير والنظم والبروتوكولات في المستوى الفيدرالي بما في ذلك المجالات مثل الاتفاقيات والاتفاقات الدولية والقوانين والإجراءات الجنائية والمدنية ،ويبقى العمل والأمور البيئية والأوزان والمقاييس والحجر الصحي والطاقة وغيرها في المستويات الفيدرالية أو الإقليمية. والسبب في ذلك أن هذه المجالات من توحيد القوانين والسياسات والإجراءات في البلاد مطلوبة حتى لا تنشأ حالة من الفوضى المؤسسية.

تعتبر التشريعات التي تضعها الحكومة الفيدرالية أعلى من التشريعات الإقليمية على شكل كما في القواعد الدستورية الفدرالية، في المسائل المذكورة في قائمة المشتركة، وتفرض التشريعات من قبل الحكومة الفيدرالية التفوق على التشريعات الإقليمية باعتبارها شكلا من أشكال السيادة الدستورية . على سبيل المثال،إذا قامت الحكومتان الفيدرالية والإقليمية بسن تشريعات في مجال شؤون الشباب فإن القوانين الفيدرالية ستسود . ومن الممكن تجنب حرج الصراع والارتباك السياسي في مثل هذه الحالات من خلال مؤسسات العلاقات الحكومية الفعالة .

يعرض الجدول ١ لمحة عن مشهد تقسيم السلطات والاختصاصات في الحكومة .

- التعديل الثامن عشر في الدستور الباكستاني: الآثار والفرص والتحديات ،Fمورياني، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١١
- إدارة التزامن ،جامعة مقاطعة الكاب الغربيةNستتلر ، ٢٠٠٥
- توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية ، لجنة الأمم المتحدة لخبراء الإدارة العامة، ٢٠١١

الجدول ١: نظرة عامة على تفويض الصلاحيات والاختصاصات عبر المستويات الحكومية					
الخدمة	المركزي	الإقليمي	الحكومة المحلية		
			المديرية	البلدة	القرية
الإدارة العامة					
الشرطة	x	x	x		
الحماية من الحرائق			x	x	x
الحماية المدنية		x	x	x	x
العدالة الجنائية	x	x			
العدالة المدنية	x	x			
تسجيل الحالة المدنية	x				
مكتب الإحصاءات	x	x			
التسجيل الانتخابي	x	x			
التعليم					
تعليم ما قبل المدرسة	x	x	x		
المدرسة الابتدائية	x	x	x		
المدرسة الثانوية	x	x			
التدريب الفني والمهني	x	x			
التعليم العالي	x	x			
تعليم البالغين	x	x			
الرفاهية الاجتماعية					
الحضانة ورياض الأطفال			x		
خدمات الرفاهية العائلية	x	x	x		
منازل المعيشة	x	x	x		
الأمن الاجتماعي	x	x	x		
الصحة العامة					
العناية الأساسية	x	x	x	x	x
المستشفيات	x	x			
الحماية الصحية	x	x	x	x	x
الإسكان وتخطيط المدن					
الإسكان	x	x	x	x	x
تخطيط المدن			x	x	
تخطيط المناطق		x	x		

المواصلات					
الطرق	x	x	x		
المواصلات	x	x	x		
الطرق الحضرية			x	x	
السكك الحضرية	x				
الموانئ	x	x			
المطارات	x	x	x	x	
البيئة					
المياه والصرف الصحي			x	x	x
تجميع المخلفات والتخلص منها			x	x	x
المقابر والمحارق			x	x	x
المسالخ			x	x	x
الحماية البيئية	x	x	x	x	x
حماية الزبون	x		x	x	x
الثقافة والترفيه والرياضة					
المسارح والعروض	x	x			
المتاحف والمكتبات	x	x	x	x	
الحدائق والمساحات المفتوحة			x	x	x
الرياضة والترفيه			x	x	x
المرافق الدينية			x	x	x
مرافق الخدمات					
خدمات الوقود			x		
توفير المياه			x	x	x
الكهرباء	x	x	x	x	
الاقتصاد					
الزراعة، والغابات ، ومصائد الأسماك	x	x			
التعزيز الاقتصادي	x	x	x	x	
التجارة والصناعة	x	x	x	x	
السياحة	x	x	x	x	

هيكل القضاء الرسمي التغيـيرات المتعلقـة بالخيـار ٣ بخـط أزرق عريض وتحتـه خـط

المقـترح: يبـين الجـدول ٢ نظـام العدالـة المقـترح مـع توضيـح ومائـل :

الجدول ٢ : نظام القضاء الرسمي المقترح

المؤسسة	التركيب	الاختصاصات / المهام / الصلاحيات
مجلس القضاء الأعلى	يرأسه رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . رئيس قضاة المحكمة العليا العامة . الوزير الفيدرالي للشؤون القانونية . النائب العام . أربعـة ممثلـين للقانونيـين المحترفـين والممارسـين ترشـحهم جمعيـات المحامـين المهنيـة ، ويجـب أن يكون اثنـان منهـم علـى الأقل مـن النسـاء . أربعـة أعضـاء مـن الجمعيـة الوطنيـة يعينهـم رئيـس الجمعيـة ، ويجـب أن يكـون اثنـان منهـم علـى الأقل مـن المعارضـة وواحـد منهـم إمـرأة . سـتة مـن أعضـاء مجلس الشـيوخ الفيدرالي يرشـحهم رئيس مجلس الشيوخ ، ويجب أن يكون ثلاثة منهم على الأقل من المعارضة واثنان منهم من النساء . ثلاثة خبراء قانونيين / أكاديميين يرشحهم الرئيس ، ويجب أن يكون واحد منهم على الأقل إمرأة . مسـجل المحكمـة الدسـتورية العليـا كعضـو / أمـين لا يملك حق التصويت .	إسـداء المشـورة لرئيـس وزراء الحكومـة الفيدراليـة ورئيـس الفيدراليـة حـول سياسـات قطـاع العدالـة والمعايـير والرقابـة ، بالإضافـة إلى بنـاء قـدرات الموظفـين القضائيـين . تقـديم المشـورة لرئيـس وزراء الحكومـة الفيدراليـة بشـأن تعيـين قضـاة المحكمـة الدسـتورية والمحكمـة العليـا العامـة والمحاكـم العليـا ومحاكـم الاختصـاص والمحاكـم القانونيـة التقليديـة والعرفيـة وكذلـك المدعـي العـام . وسـتتولى الحكومـات الإقليميـة التعيينـات في محاكـم الصلـح مباشـرة مـن خـلال مفوضيـة الخدمـات القضائيـة الإقليميـة لهـذا الغرض .
المحكمة الدستورية العليا	يرأسها رئيس قضاة المحكمة الدستورية العليا . عشرة قضاة آخرين من المحكمة الدستورية العليا .	الاختصاص الحصـري في المسـائل الدسـتورية والقضايـاالمرتبطـةبقـرارات القضايـاالدسـتورية. البـت في المنازعـات بـين الحكومـات الفيدراليـة والإقليميـة فيمـا يتعلـق بالوضـع الدسـتوري وصلاحيـات أو وظائـف أي مـن أجهـزة الدولـة . البت في دستورية أي قرار . البت في دستورية أي تعديل في الدستور . تحديـد مـا إذا كان أي موظـف / موظفـين حكوميـين قـد أخفـق / أخفقـوا في الوفـاء بالالتزامـات الدسـتورية .

المحكمة العامة العلي	يرأسها رئيس قضاة للمحكمة العامة العليا . عشرة قضاة آخرين من المحكمة العامة العليا .	الولاية القضائية على المسائل المحددة في قوانين البرلمان . اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن أي محكمة غير المحكمة الدستورية العليا .
المحاكم العليا (الأقاليم)	يرأسها رئيس قضاة المحكمة العليا والتي سيتم تأسيسها في كل إقليم . عشرة قضاة آخرين من المحكمة العليا .	الولاية القضائية على المسائل التي لم يتم تكليف أي محكمة أخرى بها من قوانين البرلمان . اختصاص استئناف الطعون في الأوامر والأحكام الصادرة عن المحاكم الخاصة أو العرف أو الصلح ما لم يرد ما ينص على خلاف ذلك في أي قانون صادر عن البرلمان .
محاكم الاختصاص	محكمة خاصة واحدة لكل اختصاص : المصارف والضرائب والإيرادات والملكية الفكرية ومكافحة الفساد على مستويات الحكومة الفيدرالية والإقليمية . لدى كل محكمة هيئة من القضاة لا يقل عددهم عن ٥. محاكم بلديات (على مستوى المديريات الحضرية والريفية) . لدى كل محكمة هيئة من القضاة لا يقل عددهم عن ٥. ماعدا محاكم البلديات التي يمكن أن تتكون من قاضيين فأقل. محاكم البلديات سوف تتضمن في هيكلها، مفوض لمعالجة القضايا والنزاعات كلما كان ذلك ممكنا.	الاختصاص في قضايا ذات مواضيع متعلقة كما هو منصوص عليه في القوانين الصادرة عن البرلمان .
والمحاكم القانونية التقليدية والعرفية	يرأسها كبير قضاء محكمة القانون التقليدي والعرفي . ما لا يقل عن ثلاثة قضاة آخرين في كل من محاكم القانون التقليدي والعرفي .	حل المنازعات بموجب القانون العرفي والممارسات التقليدية .
محاكم القضاء بالمديريات	يرأسها قاضي المديرية الرئيس . قضاة يمكن أن تعينهم الحكومة الإقليمية من مفوضية الخدمة القضائية الإقليمية ، ولكن ليس أقل من ثلاثة في كل مديرية .	الولاية القضائية على النحو المحدد في القوانين الصادرة عن البرلمان .

المبرر: إن مبررات السلطة القضائية المذكورة في إطار الخيار ٢ قابلة للتطبيق للخيار ٣ أيضا. وكان التغيير الوحيد المقترح على الخيار ٢ فيما يتعلق بإدراج المحاكم البلدية. وهي ضرورية لضمان الاستماع للجرائم المنصوص عليها في قانون (قوانين) البلدية والتعامل معها في مستوى المديرية أو البلدة خارج نظام محكمة المديرية العامة لأن من المحتمل أن يكون لدى هذا الأخير قوائم طويلة من القضايا مما سيؤدي إلى التأخير الذي سينتج عنه إعاقة مبدأ التطبيق العاجل للعدالة للجرائم البلدية العاجلة والأقل أهمية . كما يهدف اقتراح إنشائها بصفة محكمة جنائية صغرى تسريع نشر العدالة. وبالمثل، يهدف الاقتراح بالسماح بإحالة الجرائم البلدية إلى آلية المنازعات البديلة القائمة على المديرية إلى التسوية المبكرة للقضايا . وبما أن آليات المنازعات البديلة تستخدم الوساطة والتحكيم والأدوات بدلا من التحقيق فسيكون من الممكن تخفيض عدد القضايا المعروضة أمام المحاكم إلى حد كبير .

ويستند قطاع العدالة الذي نقترحه على اعتبارين هما: الحاجة لإيجاد هيكل لقطاع العدالة يقوم بتسهيل الوصول على المواطنين وضمان سلامة واستقلال القضاء من خلال عدم جعل قرارات تعيين القضاة بيد فرد أو مجموعة مغلقة (مثل البيروقراطيين في وزارة العدل) بل عبر منتدى من العديد من الأطراف المعنية(مجلس القضاء الأعلى) الذي يضم المعارضة و أعضاء من الجمعية ومجلس الشيوخ، فضلا عن ممثلي المحافظات (عبر أعضاء يرشحهم مجلس الشيوخ) ، ويمثل مقترح تعيين مسؤولي المحكمة الدنيا من خلال مفوضية الخدمات القضائية الإقليمية خطوة أخرى في هذا الصدد .

آليات إنصاف المظالم العامة

المقترح : إضافة إلى المقترحات الخاصة بإنصاف المظالم العامة والمذكورة في الخيار ٢ نقترح ما يأتي :

إنشاء مكتب المحتسب للحكومة المحلية ونقترح أن يتم إنشاء مكتب المحتسب على مستوى الحكومة المحلية إضافة إلى المحتسب الفيدرالي والإقليمي . وسيحصل مكتب محتسب الحكومة المحلية على الولاية على جميع الحكومات المحلية ويمكن تنظيمه لتغطية مجموعة من المديريات بدلا من أن ينشأ في كل مديرية .

امتلاك الحكومات المحلية لمكتب الحكومة المفتوحة من أجل حماية حق المواطن الأساسي للوصول إلى المعلومات وكوسيلة لضمان الشفافية والتقدم نحو حكومة مفتوحة ، يقترح إنشاء مكتب مفوض المعلومات في مستوى المجالس المحلية للمديرية والبلدة والقرية بالإضافة إلى مستويي الحكومة الفيدرالية والإقليمية . وتتحدد المهام والصلاحيات والعمليات وفقا لقانون صادر عن البرلمان من قبل السلطة التشريعية المناسبة. وكما هو الحال مع مكتب المحتسب فإن الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية بحاجة للتوصل إلى اتفاق حول المحتسب الفيدرالي والمحتسب الإقليمي والمحتسب المحلي ومن سيتولى منهم ممارسة أكثر المواضيع المدرجة في القائمة التشريعية المشتركة، أو ما إذا كان سيتم ممارسة الولاية القضائية المشتركة. ويقوم مفوض المعلومات بتلقي واستعراض والتحقيق في الشكاوى من المواطنين التي تتعلق بالحرمان والتأخير أو المنع من الحصول على المعلومات العامة . وستخضع إجراءات وعمليات وهيكل مفوض المعلومات لأحكام قانون صادر عن البرلمان. يتم الجمع بين مكاتب المحتسب ومفوض المعلومات في العديد من الدول

- تفعيل المطالبات الصغيرة والمحاكم الجنائية الصغرى في باكستان، دراسة موجزة،القاضي خليل الرحمن خان ، الأكاديمية القضائية الإقليمية ٢٠٠٣

الفيدرالية ونقترح نفس الشيء لليمن .

سيساعد مفوض المعلومات الوكالات العامة تحت اختصاصه / اختصاصها على إيجاد مسؤولين عموميين للمعلومات في كل هيئة لتسهيل حصول المواطنين على المعلومات وسيساعد أيضا على ضع القواعد والأنظمة الملائمة .

يتم تطوير تشريعات الحصول على المعلومات من وجهة نظر تعزز وتسهل الوصول مع التركيز على مزيج من الخطاب الطوعي والإلزامي وتقليل الاستثناءات لفئات المعلومات باستخدام اختبار المصلحة العامة.

المبرر: يشكل القضاء الإداري عنصرا هاما في آليات إنصاف المظالم العامة. وتعتبر مؤسسة المحتسب أو أمين المظالم مؤسساتهامة لضمان المساءلة الإدارية . وقد أثبتت كونها فعالة جدا في معالجة الثغرات في الكفاءة الإدارية والحد من التأخير الإداري وتوفير إنصاف سريع وعادل للمظالم العامة. وتعتبر مؤسسات أمناء المظالم مفيدة بشكل خاص في الفيدراليات ، بالنظر إلى أن المهام والصلاحيات والموارد تنتقل لعدة مستويات من الحكومة، وهو ما يتطلب الرقابة على مستويات مختلفة من تقديم الخدمات .

المساءلة

المقترح: لنختم مقترحاتنا بشأن قطاع العدالة والمساءلة نقترح اعتماد المقترحات المذكورة ضمن الخيار ٢ لتعزيز المساءلة ضمن الخيار ٣ كما هو ملخص أدناه مع تظليل الإضافات والتعديلات :

التركيز على المساءلة التشريعية : ونقترح أن يقوم البرلمان بإنشاء آلية للرقابة التشريعية بما في ذلك :

إنشاء مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة كلجنة دائمة في البرلمان تكون ملزمة بمراجعة وتقرير (أ) الحسابات العامة لليمن، (ب) جميع تقارير المراجع العام لليمن، و (ج) أي مسألة أخرى يشار إليها من قبل البرلمان من وقت لآخر . وستهتم اللجنة بفاعلية إيصال البرامج وكذلك التزام السياسات الحكومية والتعليمات والمعايير وستحمل الحكومة مسؤولية الإدارة العامة والفعالة والمراعاة الواجبة للأموال العامة. وسيرأس المفوضية عضو في الجمعية الوطنية من بين مقاعد المعارضة يتم ترشيحه أو انتخابه من قبل جميع أعضاء المعارضة. وسيكون في المفوضية ١٠ أعضاء آخرين ، ٥ من الجمعية الوطنية، و ٣ من مجلس الشيوخ واثنان من مجلس الشيوخ / الزعماء التقليديين ، ويجب أن يكون هناك٣ إناث من إجمالي عدد الأعضاء . وستكون المداولات والتقارير والتوصيات الصادرة عن المفوضية وثائق عامة وسيتم بذل كل الجهود لضمان الكشف العلني على نطاق واسع من خلال وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة والصفحات الإلكترونية الرسمية لمفوضية والحكومة .

مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة على المستوى الإقليمي جنبا إلى جنب مع مفوضية الحسابات الفيدرالية العامة .

لجنة وزارية للمساءلة العامة برئاسة واحد من كبار الوزراء في المجلس وتتألف من خمسة وزراء آخرين (القطاع المالي، والقانون، والتخطيط والداخلية والاجتماعية)

إنشاء تنظيمات معينة للصناعات على مستوى الحكومة الفيدرالية لكافة القطاعات حيث يتم الاحتفاظ بوضع المعايير والامتثال والتنظيم والوظائف في المستوى الفيدرالي ضمن القوائم التشريعية الفيدرالية ، وعلى المستوى الإقليمي والمحلي للمواضيع التي تندرج ضمن الاختصاص الحصري للمستويات الإقليم والحكومة المحلية . ويمكن أن تقرر الوحدات المكونة المواضيع في القائمة المشتركة أي من

- عند تطبيق الاختبار تقرر الهيئة العامة ببساطة ما إذا كان الكشف عن المعلومات في حالة معينة مفيدا المصالح العامة أو إذا كان من الأفضل حجب المعلومات .

مستويات الحكومة سيؤدي الوظيفة التنظيمية. يكون هذا مستوى الحكومة الفيدرالية عادة ولكن سيتم مناقشة أي اختلافات وفق هذه القاعدة بين الوحدات المكونة.

مفوضية المديرية للمساءلة العامة ويرئسها نائب رئيس المجلس المحلي للمديرية وتضم خمسة من أعضاء مجلس المديرية ، ويجب أن يكون اثنان منهم على الأقل من الإناث وممثل عن زعماء القبائل أو المجتمع .

جعل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مستقلة وتوسيع نطاق عملياتها على مستوى المديرية: يعد استقلال هيئة مكافحة الفساد من النفوذ الإداري والسياسي أمرا بالغ الأهمية لفعاليتها ومصداقيتها. وهناك طريقتان يمكن عن طريقهما الوصول إلى استقلال الهيئة ،الأول: يجب تحويلها إلى هيئة دستورية مع تعيين رئيسها من قبل رئيس الفيدرالية بناء على توصية رئيس الوزراء الذي بدوره يجب أن يتشاور مع زعيم المعارضة في المجلسين الأدنى والأعلى . ونقترح أيضا أن تكون ولاية رئيس الهيئة لمدة ٥ سنوات ويجب أن يتم تمكينه / تمكينها بشكل كامل من حيث السلطة التنفيذية لوضع الموازنة والتوظيف والرقابة الداخلية. وعلاوة على ذلك فإن عمليات ومدى اللجنة ستغطي مستوى المديرية إلى أن تصير الأقاليم قادرة وراغبة في إنشاء آليات المؤسسية الخاصة بها لمكافحة الفساد.

إنشاء محاكم لمكافحة الفساد : لقد اقترحنا من قبل إنشاء هذه المحاكم المتخصصة في القسم الخاص بقطاع العدالة الرسمية .

من المحاسبة إلى المساءلة: نقترح فصل وظائف المحاسبة ومراجعة الحسابات مع إنشاء المراقب عام للحسابات على الصعيدين الفيدرالي والمحلي ما يسمح للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لأداء وظائف التدقيق وحدها. ويقترح أن يمتد اختصاص المراقب العام للحسابات الإقليمية إلى الحكومات المحلية.

قانون الإبلاغ عن المخالفات : من أجل حماية وتشجيع تبادل المعلومات عن الفساد والممارسات الفاسدة، نقترح أن تسن البرلمانات الفيدرالية والإقليمية تشريعات الإبلاغ عن المخالفات .

المساءلة المفتوحة : نقترح يتم تقديم ما نطلق عليه مصطلح منهج "المطبخ المفتوح" للمساءلة وبناء على مفهوم المساءلة المفتوحة . تماما كما في مطبخ مفتوح في الواقع حيث يقوم الطهاة بإعداد الطعام باستخدام مكونات واضحة وأداء مهام محددة تحت إدارة رئيس الطهاة ، والتنسيق والتواصل وتقديم التقارير إلى رئيس الطهاة على مرأى ومسمع من الزبائن الذين يجري إعداد الطعام لهم . ويتكون منهج المطبخ المفتوح الخاص بنا من ثلاثة عناصر هي: (١) الشفافية فيما يتعلق من يتم العمل لإيصال الخدمة إليه ، (٢) الوضوح من حيث الأدوار والوظائف، (٣) إعلام المواطنين بمزيج من الأدوات التي تستخدم في عمليات تقديم الخدمة أو إدارة العملية. نقترح أن يتم تسهيل وصول المواطنين إلى أدوات وآليات المساءلة العامة وأن تكون أدوات المساءلة المحيطة، مثل استخدام الهواتف المحمولة لتقديم وتتبع الشكاوى عبر مركز الاتصال على الرقم المجاني مع عرض الرقم في أماكن عامة حيث يتم تقديم الخدمات ومواثيق المواطن باللغة العربية ونشرها وبثها عبر وسائل الإعلام الإلكترونية، واستخدام الخدمات البريدية لتقديم ومتابعة الشكاوى كخدمة مجانية للمواطنين ،ووضع علامات وملصقات تحوي أرقام الاتصال للأشخاص المعنيين في كل نطاقات الوكالات عامة وأن تقام وسائط أخرى للمساءلة هنا والآن، بقيادة هيئة مكافحة الفساد بالتعاون مع مكاتب الفيدرالية والإقليمية والمديريات وبالتشاور مع مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع ، فضلا عن غيرها من محافل المساءلة الاجتماعية التي اقترحت سابقا .

المساءلة الاجتماعية : بالإضافة إلى الأشكال العديدة من المساءلة الاجتماعية المقترحة في الأقسام السابقة (مثل ميزانية المواطن) ، وكذلك المذكور أعلاه نضيف اقتراح إجراء تعديلات في الهيكل والعمليات لسلطة المشتريات التنظيمية العامة تشتمل شهادة المواطن تشهد على جميع عمليات الشراء. وسيتم ترشيح الشاهد المواطن من قبل المنظمات غير الحكومية المحلية و / أو الزعماء التقليديين مثل الشيوخ والزعماء الدينيين ، وسيعمل بصفة مراقب

ويقدم تقارير عن شفافية واستقلالية عملية الشراء. وعلاوة على ذلك، نقترح أن تعطى الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات وضعا مستقلا يفصلها عن السيطرة الإدارية للسلطة التنفيذية ووضعها تحت إدارة مجلس مستقل يتم تعيينه على النحو المنصوص عليه بموجب قانون صادر عن البرلمان.

نقترح أيضا كجزء من نظام المساءلة الاجتماعية القيام الإلزامي باستبيانات رضا العملاء باستخدام أدوات مثل بطاقات تقرير المواطن (الملحق ١٥). ولكن بحكم أن تقديم الخدمات في إطار هيكل من ثلاثة مستويات يحدث أساسا على مستويات الحكومة الإقليمية والمحلية سيكون نظام بطاقة تقرير المواطن أنسب لهذه المستويات، مع إمكانية ربط النتائج بمراجعة أداء رسمية مؤسسية وفردية للموظفين ووضع الموازنة وبناء القدرات، كما حدث في الفلبين وأوغندا وأوكرانيا والهند وباكستان.

المبرر: تنطبق المبررات المقدمة بالتفصيل للمقترحات بشأن المساءلة في الخيار ٢ على الخيار ٣ أيضا. وتتمثل أسباب اقتراح ترتيبات إضافية مثل إدخال بطاقات تقرير المواطن وإنشاء مفوضية المساءلة الإقليمية العامة في التأكيد على دور وظيفة الرقابة التشريعية لمجلس المديرية ، وكذلك لخلق ارتباط بين رضا المواطن على نطاق ونوعية الخدمات الأساسية المقدمة خصوصا على مستوى الحكومة المحلية وبين عملية المساءلة لوكلاء التسليم (مقدمي الخدمات).

إدارة الموارد الطبيعية

المقترح: تتناسب المقترحات المقدمة لإدارة الموارد الطبيعية في إطار الخيار ٢ بشكل جيد مع الخيار ٣ أيضا، مع الإضافات والتعديلات مظللة على النحو المبين أدناه :

الملكية المشتركة للموارد الطبيعية من قبل الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية. ويعني هذا أن اتخاذ قرار بشأن منح الامتيازات والتراخيص والقرارات ذات الصلة التعاقدية والمتصلة بالصناعة الإستخراجية يتم بواسطة الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بصورة مشتركة. ويتم ذلك من خلال مفوضية الصناعة الإستخراجية الوطنية التي أنشئت بموجب قانون صادر عن البرلمان، والتي ستعمل مع الوزارة الفيدرالية للموارد الطبيعية وهيئة تنظيم المشتريات العامة والمجتمع المدني لوضع معايير وضمان الشفافية والإشراف على تنفيذ التوصيات والالتزامات التعاقدية لهذه المفوضية ستقدم أمام البرلمان الفيدرالي من باب المساهمة في القرارات التي يتعين اتخاذها بشأن أي مسألة تتعلق بالصناعات الإستخراجية.

الإدارة الشاملة للموارد الطبيعية من خلال إنشاء وزارة إدارة الموارد الطبيعية على المستوى الفيدرالي والتي ستكون مسؤولة عن الإدارة الكاملة لقطاع إدارة الموارد الطبيعية وليس النفط فقط. إذا تم اقتراح تشكيل هذه الوزارة الجديدة عن طريق دمج وزارة الموارد المائية الحالية ووزارة الثروة المعدنية. سيستمر بقاء المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز / الثروة المعدنية والشركة اليمنية لتكرير النفط وشركة الغاز الطبيعي المسال -اليمن ،ولكن سيتم دمج سلطة التنقيب عن النفط وإنتاجه مع الإدارة العامة لتسويق النفط الخام يتم دمجها في المؤسسة اليمنية العامة للنفط والغاز.

لتوزيع الإيرادات **نقترح خطة ٥٠-٥٠-٥٠** المنصوص عليها في الدستور، والتي بموجبها تم اقتراح عائدات الصناعات الإستخراجية بما في ذلك الإيرادات من الصادرات، ليتم توزيعها على النحو التالي:

حصة المواطن: ٥٠٪ يتم توزيعها على كل مواطن من اليمن، كتحويل نقدي (الدفع للشعب) بمعدل ٠,٥٠ دولار أمريكي (٥٠ سنتا) للفرد في اليوم الواحد بعد خصم ضريبة الدخل المطبقة بمعدل ثابت وخصمها في المصدر. وتقوم آلة منشأة ومخصصة بإدارة التوزيع . وسيكون الدفع لـ ٣ أعضاء من كل أسرة (المربع ١).

- مسوح بطاقة تقرير المواطن - مذكرة حول المفهوم والمنهجية، البنك الدولي ٢٠٠٤

المربع ١٠ : أسئلة شائعة حول آلية التحويلات النقدية المباشرة لليمن

ما هي التحويلات النقدية المباشرة؟
وهو مبلغ يدفع للمواطنين مباشرة من قبل الحكومة في شكل نقدي. وللمستقبلين الحرية في اختيار طريقة وعلى ما تنفق هذه الاموال.

من الذي سيكون مؤهلا للحصول على التحويلات النقدية؟
كل مواطن من اليمن مؤهل، وذلك لثلاثة أشخاص كحد أقصى للأسرة الواحدة.

كم مقدار المال الذي سيحصل عليه كل مواطن؟
وسيتم دفع المبلغ على أساس ما يعادل ٠,٥٠ دولار أمريكي (٥٠ سنتا) في اليوم الواحد لكل شخص ، أو ١٥ دولار أمريكي شهريا للشخص الواحد. وسيرافق كل دفعة "ملخص الحساب" الذي يشير إلى المبالغ التي دفعت كل شهر وأي متأخرات وتاريخ الدفع القادم .

ما هو أساس تكرار الدفع؟
سوف تدفع المبالغ على أساس شهري.

كيف ستكون طريقة الدفع؟
هناك العديد من الخيارات: دفعمال–M للمواطنين الذين يملكون هواتف نقالة فيمكنهم "الحصول على المبالغ" من أي متاجر مشاركة بعد تلقيهم رسالة نصية قصيرة تفيد أن الدفع متاح ، ويمكن أن تكون هذه المتاجر أي محلات موجودة بالفعل وتعتبر جزءا من شبكة بطائق الدفع المسبق ، أو البنك الذي سيتقاضى عمولة صغيرة تدفع من قبل الحكومة من خلال بطاقات الصراف الآلي لاستخدامها مثل بطاقات الصراف الآلي العادية للسحب من أي جهاز صرف آلي ، وبالنسبة للمناطق التي لا توجد فيها آلات الصراف الآلي، أو حيث متاجر التجزئة ليست متاحة أو غير راغبة في المشاركة، سيتم استخدام مكتب البريد إما مع ساعي البريد لتسليم نقدي مثل حوالة بريدية (وهذا مناسب للنساء اللواتي يصعب عليهن التنقل) أو في مكتب البريد نفسه. ويرجح أن يستخدم مزيج من كل هذه الوسائل .

هل سيكون هناك ضريبة على الدفع؟
نعم، ستفرض ضريبة بسعر موحد (يحدد فيما بعد)، وتخصم في المصدر .

من سيكون مسؤولا عن "الدفع للشعب" ؟
شركة غير مستفيدة تأسست بموجب قانون صادر عن البرلمان وسيكون لها مجلس إدارة مستقل يرأسه الرئيس التنفيذي معين عبر التنافس . وسيحوي المجلس ممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني و

من الذي يتحقق من الدفع؟
ستكون هناك خمسة مستويات من التحقق: المنظمة المركزية للرقابة والتدقيق التي ستنفذ مراجعة سنوية ،وشركة مستقلة للمحاسبين القانونيين الذين تعينهم آلة الغرض الخاص وستجري مراجعة الحسابات على أساس المخاطر كل ثلاثة أشهر، ومجلس الشيوخ / الزعماء التقليديين الذين سيوفر الرقابة من خلال الزيارات الميدانية والمقابلات المستفيدة،ولجان المواطن الاستشارية التي سيتم تشكيلها في كل منطقة (ويشار إليها في الفقرة ١٧,٤) والتي ستنشأ بواسطة آلة الغرض الخاص وتقوم بعملية المراجعة الخاصة بها بما في ذلك بناء الشكاوى والملاحظات التي قدمها للجمهور من خلال المواقع أو الكتابة أو شخصيا.

من الذين سيتلقون الشكاوى وينصفون الشكاوي ضد الدفعات؟
سيتم تقديم الشكاوى فيما يتعلق بإدارة الدفع (التأخير على سبيل المثال والمدفوعات الغير كاملة أو غير منتظمة، والحرمان من الحصول على المعلومات) إلى المحتسب الفيدرالي أو الإقليمي ،ويتم رفع الشكاوى المتعلقة بالفساد إلى الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ، وتقدم النزاعات بين أفراد المجتمع والشكاوى ضد أي مخالفات من قبل أفراد المجتمع إلى مجلس الشيوخ/ الزعماء التقليديين أو لجان الوساطة المحلية.

- حصة الحكومة الفيدرالية والإقليمية والمحلية: ٥٠٪ من الرصيد (صافيا من حصة المواطن)، ليتم توزيعها على النحو التالي :

- حصة الفيدرالية : ٥٠٪: تذهب ٥٠٪من حصة الفيدرالية إلى الصندوق الوطني لإيرادات اليمن (صندوق الحكومة الموحد) لإعادة توزيعها مرة أخرى بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية في إطار المفوضية المالية الوطنية (موضح في القسم التالي). وتذهب الـ٥٠٪ الباقية من حصة الحكومة الفيدرالية إلى صندوق مستقبل اليمن (صندوق اليمن المستقبلي). ويقترح أن يتم تأسيس الصندوق كشركة غير هادفة للربح والتي هي بمثابة مدير لاستثمار الصندوق. ويعاد استثمار ٥٠٪ من الأرباح المتولدة من صندوق اليمن المستقبلي في صندوق (كشكل من أشكال الأرباح المحتجزة) والتي يمكن سحبها لأغراض محددة فقط ولا يمكن تغييرها إلا من خلال الاستفتاء وتتطلب أغلبية مزدوجةمن الأصوات (أغلبية الأقاليم وغالبية الناخبين داخل الإقليم)؛ ويتم تحويل ٥٠٪ إلى صندوق الشعب اليمني .

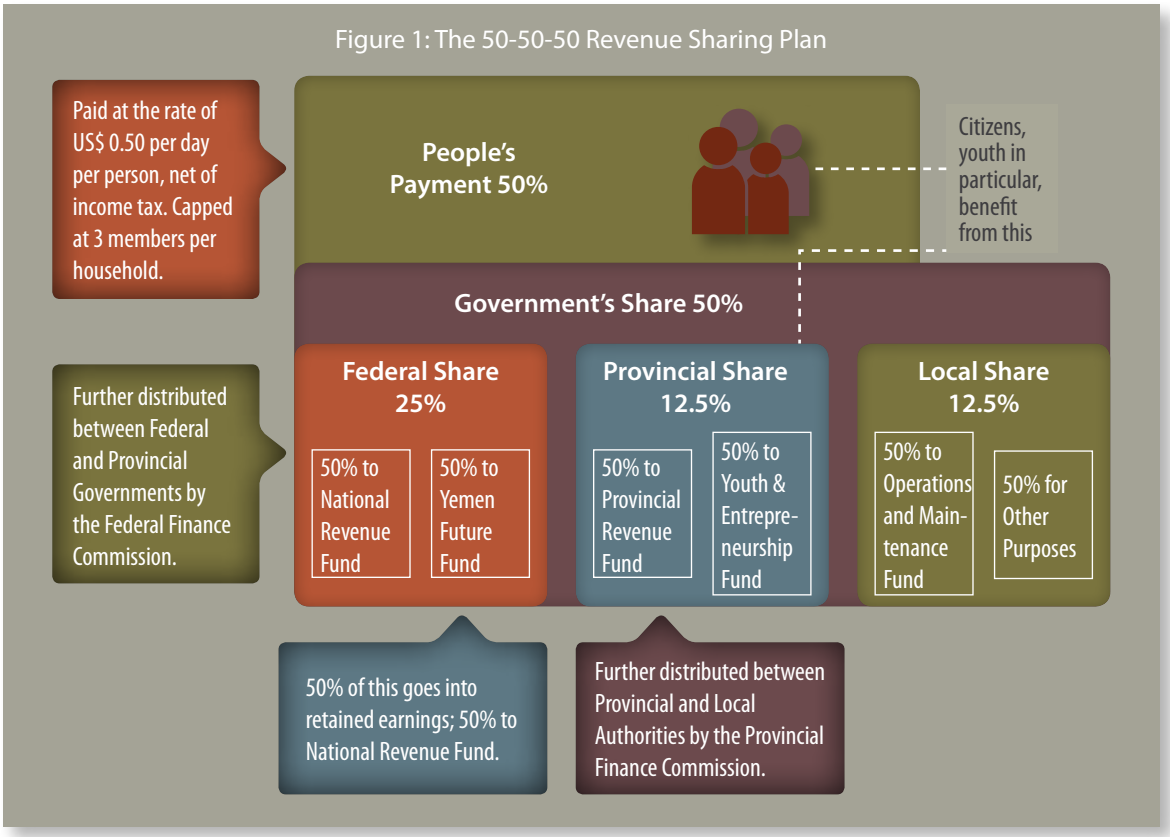
- الحصة الإقليمية ٢٥٪: تذهب ٥٠٪ من الحصة الإقليمية إلى صندوق الإيرادات الإقليمي (صندوق موحد) وتوزع مرة أخرى بين الحكومات الإقليمية والمديريات. وتذهب الـ٥٠٪ الباقية إلى العمل الحر للشباب وصندوق الابتكار الذي يعتبر رأس المال الحكومي المغامر ويقوده الصندوق لتعزيز روح المبادرة في الأقاليم والذي يمكن أن ينشأ ويدار بالشراكة مع البنك المركزي والقطاع الخاص.

- حصة الحكومة المحلية ٢٥٪: سيتم دفع هذا إلى الحكومات المحلية التي يتم استخراج الموارد الطبيعية منها . وستكون الحكومات المحلية حرة في استخدام هذه الأموال وفقا لخطط خاصة بها ،ويجب أن يتم استخدام ما لا يقل عن ٥٠٪ منها لتلبية عمليات النفقات والصيانة .

- يحتوي الشكل (١) تخطيطا بصريا لهذا المقترح .

- سيعد هذا أيضا آلية للديمقراطية المباشرة في اليمن موازية للديمقراطية غير مباشرة في شكل البرلمان التمثيلي في المستويين الفيدرالي والإقليمي والمجالس المحلية المنتخبة.

Figure 1: The 50-50-50 Revenue Sharing Plan



ويتم دفع **مبلغ التعويض** لمرة واحدة للأقاليم والحكومات المحلية التي تم منها استخراج معظم النفط كتعويض عن الإيرادات المفقودة على مدى السنوات العديدة الماضية. ويستند هذا المبلغ على صيغة تقوم بوضعها المفوضية المالية الوطنية بعد تحليل التجارب والممارسات الدولية في هذا الصدد بما في ذلك استخدام أنظمة تسعير جيدة، ويتم الدفع لمرة تعويضة واحدة بشكل مشابه للأقاليم التي سيتم فيها اكتشاف النفط أو الغاز واستخراجه بعد اكتمال صياغة الدستور الجديد.

سيتم الحصول على أي أراضي خاصة تحتاج لاستخراج أو استكشاف الموارد الطبيعية من خلال قانون حيازة الأرض. علي أن يتم السداد لصاحب الأرض على دفع تعويض فردي بقصد التوصل إلى القيمة السوقية .

فرض **ضريبة الأعمال للمجتمع** بمعدل ٣٪ على صافي أرباح الشركات – سواء الأجنبية أو المحلية – العاملة في مجال الصناعات الإستخراجية. وستقوم الحكومات المحلية الذي تتم فيها الصناعات الإستخراجية بتحصيل هذه الضريبة وستكون مخصصة للاستخدام في المديريات التي يجري فيها الاستخراج أو الاستكشاف التدريجي ، وسيسمح باستخدام هذه الأموال في قطاعي التعليم والصحة فقط ، مع دفع الشركات لهذه الضريبة، وإقامة اللجنة التوجيهية للمديرية التي ستشرف على استخدام حصيلة الضرائب. وكذلك من خلال أحكام محددة في القانون الضريبي الوطني وتبرعات مالية من الشركات في هذه المديريات في إطار برامج المسؤولية الاجتماعية الخاصة بهم، ورفع ضريبة الأعمال للمجتمع لتكون قابلة للخصم ، وسيكون هذا بمثابة حافز للشركات لتقديم المزيد من تمويل المشاريع المحلية التي تستفيد منها المجتمعات المحلية.

ستقوم المفوضية الوطنية للصناعة الإستخراجية بإنشاء والحفاظ على **بوابة الموارد الطبيعية** كإجراء يهدف للشفافية، وستعتمد عليها كل البيانات والمعلومات المتعلقة بعقود الموارد الطبيعية والتراخيص والمعلومات محدثة عن الإنتاج والإيرادات والصادرات والضرائب المحصلة، ووضع توزيع الموارد ومبالغ التعويض وما إلى ذلك وسيتم تحديثها . وسيكون هناك أيضا نظام للشكوى عبر الانترنت بحيث يتمكن أي مواطن من تقديم شكوى أو الإبلاغ عن أي شبهات فساد ، وسيتم توجيه هذه الشكاوى في الوقت ذاته للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد .

المبرر: تتناسب الأسباب التي وردت في إطار الخيار ٢ للمقترحات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية مع الخيار ٣ أيضا ، مع تبرير إضافي حيث تعتبر الحكومات المحلية كيانات مستقلة ضمن الهيكل ذي الثلاث طبقات وهي بالتالي مؤهلة لاستلام سهم من إيرادات الموارد الطبيعية مثل الحكومات الفيدرالية والإقليمية . وعلاوة على ذلك، ينبغي جمع ضرائب الأعمال للمجتمع المقترحة مباشرة من قبل المديريات المعنية والاحتفاظ بها واستخدامها في المديرية بحكم أن الفكرة هي إفادة المجتمعات المحلية بطريقة مباشرة قدر الإمكان . ومن المهم أن نؤكد أيضا أن السبب في اقترح أن تكون حصة المواطن من خطة ٥٠-٥٠-٥٠ خاضعة للضريبة هو غرس ثقافة الضرائب وبناء علاقة أقوى تقوم على الضرائب بين الدولة والمواطن .

الاستقلالية المالية

المقترح: ، نقترح ما يلي للخيار ٣ بالإضافة إلى المقترحات التي قدمت في إطار الخيار ٢ فيما يتعلق بالاستقلال المالي للوحدات المكونة :

إيجاد تمكين مالي داعم عن طريق مواءمة المواضيع التي تقع تحت مسؤولية كلا مستويي الحكومة ، مع القدرة على رفع الضرائب . ونقترح ما يلي في هذا الصدد :

الجدول ٣: القائمة الإرشادية لصلاحيات توليد الإيرادات الضريبية وغير الضريبية

الحكومة	الضريبة	مصادر الإيرادات غير الضريبية
الفيدرالية	ضريبة الدخل الشخصية ضرائب الشركات ضريبة أرباح رأس المال الضريبة العامة على المبيعات ضرائب الطرق السريعة الزكاة في المناطق الاتحادية الضرائب على الاتصالات الضرائب على الكهرباء الضرائب على الطيران الضرائب على التبغ ضرائب الثروة	الرسوم الجمركية الواجبات الضريبية الفيدرالية واجب الاستيراد واجب التصدير الرسوم على التراخيص وتسجيل المواضيع ضمن القائمة التشريعية الفيدرالية حصة من إيرادات الموارد الطبيعية
الإقليمية	ضرائب الخدمات ضرائب الزراعة ضرائب مصايد الأسماك ضرائب القات الضريبة على نقل الملكية ضرائب الفنادق الزكاة في الأقاليم ضرائب الترفيه ضرائب الطرق ضرائب الطرق الإقليمية . ضرائب السيارات أي ضريبة الأخرى تعتمدها الحكومة الإقليمية	رسوم وضرائب التعليم رسوم وضرائب الصحة رسوم ترخيص الموارد الطبيعية رسوم نقل الملكية رسوم الرخص التي تمنحها الحكومة الإقليمية . رسوم مقابل خدمات محددة صادر عن الحكومة الإقليمية الرسوم المتعلقة بالمدارس والكليات والمرافق الصحية التي تنشئها أو تحافظ عليها الحكومة الإقليمية رسوم جمع استرداد الضريبة نيابة عن الحكومة كما هو منصوص عليه حصيلة على الطرق الإقليمية الجديدة والجسور ضمن حدود الإقليم وغير الطرق السريعة والطرق الوطنية حصة من عائدات الموارد الطبيعية

تعريف الصندوق الموحد سيسمى الصندوق الموحد بالصندوق الوطني لإيرادات اليمن ويشمل على سبيل المثال لا الحصر :

جميع الضرائب الفيدرالية والنفقات والجبايات والرسوم والأسعار والأجور .

العائدات والرسوم والتكاليف التي جمعتها الوكالات الفيدرالية.

عائدات حصة الحكومة من صادرات النفط والغاز والمبيعات المحلية .

حصص الحكومة من أرباح الشركات التي تملكها الدولة .

		إيرادات الأراضي
		رسوم طوابع الواردات
		رسوم وضرائب الصحة
		رسوم نقل الملكية
		رسوم التراخيص الممنوحة من قبل الحكومة المحلية
		رسوم مقابل خدمات محددة صادر عن الحكومة المحلية
		رسوم جمع استرداد الضريبة نيابة عن الحكومة
		حصيلة على الطرق الجديدة والجسور ضمن حدود المديرية وغير الطرق السريعة والطرق الوطنية والإقليمية
	ضريبة الممتلكات الثابتة	معدلات المحلات التجارية والأكشاك
	ضريبة الأعمال للمجتمع الضرائب	رسوم المسالخ
	ضريبة الزكاة المحلية	رسوم تسجيل الزواج والولادة والوفاة
الحكومة	الضرائب البلدية	رسوم مواقف الأسواق
المحلية	ضرائب المياه	رسوم الصرف الصحي
	ضرائب التنمية الحضرية	تصاريح الأماكن والدينية والأعراف والمقابر
	ضرائب تسجيل الأعمال التجارية	رسوم اللافتات / الإعلانات
	الضريبة على المركبات غير السيارات	رسوم المعارض والعروض الزراعية ومعارض الماشية والمعارض الصناعية والبطولات والأحداث العامة الأخرى
		رسوم الموافقة على خطط البناء والتشييد وإعادة بناء المباني
		رسوم للحصول على تراخيص أو تصاريح أو الغرامات والعقوبات على مخالفة قواعد الترخيص
		رسوم صيانة الأشغال
		رسوم الترفيه
		حصة من عائدات الموارد الطبيعية

الأرباح من البنك المركزي .
الموازنة والمنح ودعم المساعدة الفنية من الوكالات المانحة.
عائدات أذون الخزانة والسندات .
عائدات مبيعات الأصول الرأسمالية .
الدخل من صندوق مستقبل اليمن (صندوق اليمن المستقبلي).

آلية للتحويلات المالية نقترح أن يتم تنفيذ جميع التحويلات المالية من المستوى الفيدرالي إلى الإقليمي ومن الإقليمي إلى السلطات المحلية عبر إنشاء المفوضية المالية في اليمن على المستوى الفيدرالي والمفوضية المالية الإقليمية على مستوى الأقاليم . وستكون كلا اللجنتين هيئات مستقلة دستورية لديها الخبرة اللازمة وتكون مسئولة أمام البرلمان (المربع ٢)

توزيع مالي قائم على القواعد والإنصاف نقترح أن يكون التوزيع المالي شفافا ومنصفا وتسهل إدارته ويمكن التنبؤ به. وبالتالي فإن الآلية :

التعاطي مع الاحتياجات المالية ونقترح أن يتم ذلك باستخدام المعايير التالية :

توزيع الدخل العكسي كإجراء من التفاوت في الدخل في جميع أنحاء البلاد .

الكثافة السكانية العكسية : ويتيح هذا تعديل التباين في تكلفة تقديم الخدمات إلى توزيع الأموال .

مؤشر الحرمان ويوفر قياسا للاحتياجات من خلال تقييم مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. نقترح استخدام عدد من المؤشرات الرئيسية بما في ذلك:٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على مياه شرب النظيفة؛٪ من معدل وفيات الأمهات ، ٪ من معدل وفيات الرضع، ٪ من معدل الالتحاق الصافي، استهلاك الكهرباء أو٪ من السكان الذين يمكنهم الحصول على الكهرباء .

المربع ٢ : أعضاء اللجان المالية والشروط المرجعية لها

أعضاء اللجان	
الوزير الفيدرالي للشؤون المالية	رئيسا
وزراء المالية الإقليميون	أعضاء
خمسة ممثلين للحكومات المحلية	أعضاء
الخبراء / الاقتصاديون معروفون في المالية العامة ×	رئيسا
الرئيس الفيدرالي لغرف التجارة والصناعة	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / زعماء القبائل	عضوا
الأمين الفيدرالي / رئيس وزارة المالية	عضو ا/ أمين السر

الشروط المرجعية

ستقوم المفوضية المالية في اليمن بتقديم توصيات إلى البرلمان الفيدرالي فيما يتعلق بـ:

التوزيع العمودي والأفقي بين الفيدرالية والأقاليم والحكومات المحلية حول العائدات الصافية من إيرادات صندوق اليمن الوطني .

وهب المنح والمعونات من الحكومة الفيدرالية للحكومات الإقليمية والحكومات المحلية .

مراجعة تنفيذ القرار الصادر عن المفوضية .

ممارسة الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية للصلاحيات الممنوحة لها .

أي مسألة أخرى تتعلق بالتمويل ويحيلها البرلمان الفيدرالي لمفوضية.

× تقوم الحكومة الفيدرالية والحكومة الإقليمية بترشيح اثنين ويكون أحدهما على الأقل أنثى .

مكافأة الجهد والكفاءة المالية ويمكن تحقيق ذلك من خلال التحسينات المحفزة التي أدخلتها الوحدات المكونة ذات العلاقة وهي :

النمو في مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات. سيتم استخدام متوسط مصدر الإيرادات الخاصة على مدى ٥ سنوات كقاعدة. وسيتم الاتفاق على سنة الأساس والتي سيتم منها فصاعدا تطوير خط الأساس بين الوحدات المكونة.

تطوير مؤشر الجهد المالي الذي يسمح للمقارنة الإيرادات المتولدة من الوحدات في جميع أنحاء البلاد والتي كان يمكن

إنشاؤها بحساب أساس القدرات المالية.ويعتبر النظام الضريبي التمثيلي واحدا من أشهر التدابير ونظام الإيرادات التمثيلي الذي يعتبر البديل التابع له ، (الذي وسع القاعدة الضريبية المستخدمة لحساب النظام الضريبي التمثيلي وأضاف قواعد الإيرادات غير الضريبية التي تستخدمها الحكومات على المستوى المحلي) .

تحسين الانضباط والدقة في الموازنة عبر قياس التحسينات في سد الفجوات بين مخصصات الموازنة لنفقات الموازنة ورصد الانضباط المالي وفي الموازنة ومكافأته.

توفر آلية للمساواة ما من شأنه أن يتخذ شكل منحة معادلة والتي تكون غير مشروطة ، وتحول لأغراض عامة تهدف إلى تحقيق المساواة في الظروف المالية للوحدات المكونة. وهناك مجموعة طرق متنوعة يمكن عن طريقها التوصل إلى هذا الأسلوب في المعادلة، ولكن لأغراض توضيحية، علينا أن نعرض التالي وهي نماذج بسيطة ذات نافذة ونافذتين لتطوير منحة متساوية:

تمكين الأقاليم من زيادة القروض نقترح أن يمنح الدستور الحكومات الفيدرالية والإقليمية والمحلية الحق في زيادة القروض التجارية محليا ودوليا مقابل كل أموالهم الموحدة (الصندوق الوطني للإيرادات صندوق الإيرادات الإقليمي وصندوق الإيرادات المحلي على التوالي) باستخدام أدوات مثل سندات الأثر البلدية والاجتماعية. وتستطيع

آلية أساسية: نافذة واحدة

التحويلi =صندوق(a1 (xi / X)

حيث£X = xi

يمكن أن تعني xiالسكان

يمكن أن تعني xiالفجوة بين "الاحتياجات" و"القدرات"

المعادلة باستخدام نافذتين

التحويلi =صندوق(+a1 (x1i / X1)

صندوق(a2 (x2i / X2)

حيث a1 + a2 = 1

وزع الصندوق بين النوافذ

استخدم كل نافذة لغرض معادلة مختلف

الحكومة الفيدرالية والتي تعتبر المسئولة عن إدارة الدين الوطني العام أن تصدر تشريعات بشأن الشروط والحدود وعمليات الاقتراض من قبل الأقاليم بما في ذلك فرض حظر للاقتراض لتمويل النفقات المتكررة .

ضمان المسؤولية المالية من أجل ضمان التزام الوحدات المكونة للفيدرالية بحدود المسؤولية المالية، نقترح أن تصدر الحكومة الفيدرالية تشريعات بشأن هذه المسألة وقانون المسؤولية المالية لتحديد حدود ومقاييس المسؤولية المالية بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر: تحديد سقف العجز في الموازنة وخفض الدين العام إلى نسبة الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٦٠٪) ، وتحديد الطرق والوسائل مع البنك المركزي ، وحماية الحد الأدنى لصالح الاستثمار للفقراء كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (عادة ٤٪)، والحد من إصدار ضمانات للسيادية إلى حد أقصى قدره ٢٪ من الناتج الإجمالي المحلي .

- تم وضعها في عام ١٩٦٢ من قبل اللجنة الاستشارية للعلاقات الحكومية الدولية في الولايات المتحدة لتكون بمثابة وسيلة لمعادلة توزيع الأموال الفيدرالية . النظام عبارة عن سلسلة من الخطوات الرياضية باستخدام ٢٧ من قواعد الضرائب لقياس القدرات المالية، مما يؤدي إلى نظام متوسط الضريبة الوطنية.

- يعني هذا أن هناك اثنين من التحويلات للمعادلة ولكل هدف وحجم مختلف. لمزيد من المعلومات حول هذا، راجع أعمال خورخي مارتينيز فاسكويز .

تعزيز الصلاحيات المالية : بالإضافة إلى المهام المتعلقة بالنفقات والإيرادات والاستقلال المالي المناسب ، من المهم أن تمتلك الوحدات المكونة صلاحيات مالية معززة بما في ذلك صلاحيات كاملة للموافقة على الخطط المالية والموازنات والمشاريع والاستثمارات في مجالات اختصاصاتها مثل أي في مجالات غير تلك المذكورة ضمن القوائم التشريعية الفيدرالية والإقليمية وقوام الحكومات المحلية والقائمة التشريعية المشتركة . وبعبارة أخرى ، يجب على الوحدات المكونة (الأقاليم) أن لا تحيل المجالات التي تدخل ضمن اختصاصها إلى الحكومة الفيدرالية . ويتم تحديد تفويض الصلاحيات المالية بالنسبة للمواضيع الواقعة ضمن إطار القائمة المشتركة من خلال الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية والتي من شأنها أن تحدد بوضوح دوافع الإشارة للحكومة الفيدرالية بواسطة الحكومات الإقليمية والمحلية فيما يتعلق بالموافقة على الخطط والموازنات الخ . فمثلا عندما تساهم الحكومة الفيدرالية في برنامج مشترك فإنها تتجاوز ثلث مجموع حقوق المساهمين ، والموافقة على تمويل البرامج سيتم على المستوى الفيدرالي . فضلا عن ذلك فإن الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية ستقوم كذلك بتفصيل الترتيبات المؤسسية لهذا الغرض وآلية تسوية أي نزاع قد ينشأ بين الحكومة الفيدرالية والأقاليم. وستمتلك الحكومات الإقليمية والمحلية صلاحيات كاملة فيما يتعلق بإقرار الموازنات والخطط السنوية التي تندرج في إطار ولايتها القضائية الحصرية (كما هو محدد بموجب القوائم التشريعية). وبالنسبة للمجالات المشتركة أو المجالات التي تتفق عليها الوحدات المكونة والفيدرالية على التمويل المشترك وكذلك المشاريع ذات الأهمية الاستراتيجية الوطنية وما يتعلق بمختلف الصناديق (الصندوق الاجتماعي للتنمية وصندوق النظافة وصندوق الشباب وصندوق الزراعة وما إلى ذلك) وأيضا أي برامج عمودية تعتزم الحكومة الفيدرالية إطلاقها في إقليم أو حكومة محلية أو تعتزم حكومة إقليمية إطلاقها في حكومة المحلية، فإن إطلاق مثل هذه البرامج العمودية سيخضع لموافقة الهيئات التشريعية ذات العلاقة بأغلبية الثلثين . وستنفذ هذه البرامج الاستراتيجية الرأسية أو الصناديق الموجهة بموجب اتفاق بين الحكومات والذي من شأنه أن يحدد بوضوح الأدوار والمسؤوليات والمخرجات والنتائج، فضلا عن التدفقات المالية ومساهمات كل طرف .

الترتيبات المؤسسية لتحصيل الإيرادات نقترح أنه في حين أن الدستور ينبغي أن ينص على إنشاء سلطات مستقلة للإيرادات في كل إقليم ، فإن من الممكن أن يمنح مصلحة الضرائب الفيدرالية القدرة على أداء اختصاصات هيئة التحصيل الإقليمية فيما يتعلق بالإيرادات ، وذلك حتى يحين الوقت الذي تنشئ فيه الأقاليم سلطات الإيرادات الخاصة . ويمكن أن يشكل هذا جزءا من الاتفاقات بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية المذكورة أعلاه ، وستقوم مصلحة الضرائب الفيدرالية بتكليف لجنة (ليتم التفاوض عليها مع الأقاليم والتي تكون حوالي ١٥٪عادة) لتغطية التكاليف الإدارية مع إمكانية وجود شرط حافز لمكافأة السلطة للتجميع على مدى متوسط ٣ سنوات للإقليم .

جباية الزكاة محليا : ونقترح أن يتم جباية الزكاة على كل مستوى من مستويات الحكومة حيث يتم جمعها وحفظها في ذلك المستوى بدون رفعها للمستوى الأعلى . ونقترح أيضا أن تكون جباية الزكاة من المؤسسات الخاصة وغير الربحية –مثل الجمعيات الخيرية والمنظمات غير الحكومية وغيرها– التي لديها أكثر من فرع أو مكتب في البلاد ، أن تتم جباية الزكاة في المنطقة التي يقع فيها الفرع أو المكتب أو العمليات وليس في مقر المكتب الرئيسي فقط. وهذا الإجراء سيمكن المناطق التي تقع فيها هذه المقرات من الاستفادة من الزكاة.

المبرر : تنطبق المبررات المذكورة بالتفصيل في إطار الخيار ٢ للحكم الذاتي المالي المقترح على الخيار ٣ أيضا، مع إضافة تبرير أن اقتراح تزويد بعض الضرائب النشطة للحكومات المحلية مثل ضريبة العقارات غير المنقولة ولتمكين الحكومات المحلية من الاقتراض بما في ذلك استخدام الأوراق التجارية أو الأدوات مثل سندات الأثر البلدية والاجتماعية لتمكينها من تقليل اعتمادها على التحويلات المالية . وخاصة للحكومات المحلية في المناطق الحضرية يمكن أن توفر هذه الدفعة اللازمة لإنعاش تطوير البنية التحتية في المدن ، وكذلك لتغطية التكاليف المطلوبة .

ومن المهم في الوقت نفسه أن ندرك أن الأقاليم تملك مجالا ماليا محدودا في معظم البلدان الفيدرالية بسبب معظم الضرائب الأكثر نشاطا مثل ضريبة الدخل الشخصي ورسوم

التصدير التي يجري تحويلها للفيدرالية . ولذلك اقترحنا تحويل عدد من الضرائب وخصوصا ضريبة الممتلكات الحضرية الثابتة إلى الأقاليم لتوفير الدفعة المالية التي ستحتاجها من أجل الاضطلاع بولاياتها . واقترحنا كذلك وضع مثبت بين عائدات النفط والوحدات المكونة ، وضم حوافز لتحسين مصدر الإيرادات الخاصة كنسبة مئوية من إجمالي الإيرادات ما سيلزم الأقاليم بأن تحسن الجهود المالية بشكل كبير. فتكوين الإيرادات غير متوازن بشكل كاف في الوقت الحاضر ولا يسمح بالقيام بأي تخطيط هادف على المستويات المحلية .

العلاقات بين الحكومات

المقترح : نقترح التعديلات والإضافات التالية للخيار ٣ بالإضافة إلى المقترحات التي قدمت في إطار الخيار ٢: إنشاء عدد من المنتديات الدستورية للعلاقات بين الحكومات ومنها :

مجلس التوافق الوطني ليكون بمثابة المحفل الرئيسي للتنسيق بين الحكومات والتعاون وتسوية المنازعات (المربع ٣) .

المربع ٣ : تشكيلة مجلس التوافق الوطني والشروط المرجعية له

تشكيلة مجلس ×	
رئيس وزراء الإقليم	رئيسا
خمسة ممثلين من رؤساء المديريات	أعضاء
ممثل زعيم المعارضة في المجلس الإقليمي	عضوا
وزير مجلس الوزراء الإقليمي الأعلى	عضوا
ممثل مجلس الشيوخ / الزعماء التقليديون	عضوا
الوزير الإقليمي للعلاقات بين الحكومات	عضو ا/ أمين السر

الشروط المرجعية

يكون المجلس مسؤولا أمام البرلمان ويقوم بتقديم ونشر تقرير سنوي .

يقوم للمجلس بوضع السياسات وتنظيمها فيما يتعلق بالمسائل المذكورة في القوائم التشريعية ويمارس الإشراف والرقابة على المؤسسات ذات الصلة.

يجب أن يتم تشكيل المجلس خلال ثلاثين يوما من لأداء رئيس الوزراء اليمين الدستورية.

يمتلك للمجلس أمانة عامة دائمة وتجتمع على الأقل مرة واحدة كل تسعين يوما. وقد يعقد رئيس الوزراء اجتماعا بناء على طلب إقليمي من أجل مسألة عاجلة.

يتم التعبير عن قرارات المجلس بناء على رأي الأغلبية.

سيقوم البرلمان بتأطير قواعد العمليات للمجلس.

يمكن أن يقوم البرلمان في جلسة مشتركة من حين لآخر بإصدار توجيهات من خلال الحكومة الفيدرالية إلى المجلس بصفة عامة أو في مسألة معينة لاتخاذ ما يراه البرلمان عادلا وملائما وتكون مثل هذه القرارات ملزمة للمجلس.

يحل المجلس الخلافات بين الفيدرالية والوحدات المكونة.

قد تحال مسألة إلى مجلس التوافق الوطني على المستوى الفيدرالي في حال عدم اقتناع الحكومة الإقليمية أو المحلية بقرار المجلس.

×يمكن أن يضم المجلس أعضاء جدد إن دعت الحاجة .

إنشاء منتديات القطاعات المشتركة والوزارات المشتركة

فيسمح الدستور للمنتديات الوزارية المنظمة على أسس موضوعية من أجل تحسين التنسيق وتبادل المعلومات والمعرفة والخبرات (المربع ٤).

النص بإنشاء اتفاقات للعلاقات بين الحكومات ويمكن تطويرها لقطاعات مختلفة (ذكرنا الاتفاق بين الحكومات للعلاقات الضريبية والمالية سابقا) ، وتساعد على تنظيم العلاقات بين الحكومات الفيدرالية والإقليمية من خلال

المربع ٤ : نموذج لتشكيل منتديات الوزارات المشتركة والشروط المرجعية لها

المجالات الموضوعية :

يمكن أن ينشأ هذا المنتدى لأي من القطاعات التالية :
إدارة المالية العامة
إدارة الموارد الطبيعية
الحكومة الإلكترونية
الطاقة
تغير المناخ
التنمية الحضرية
رفاهية السكن
الشباب والقضايا النوعية
التجارة
الأمن الغذائي

الأعضاء

الوزير الفيدرالي للقطاع المعني	رئيسا
الوزير الفيدرالي للتخطيط	عضوا
الوزراء الإقليميون للتخطيط	أعضاء
الوزراء الإقليميون للقطاع المعني	أعضاء
كبار المديرين التنفيذيين للشركات وصناديق التي تملكها الدولة	أعضاء
الأمين الفيدرالي ، وزارة العلاقات بين الحكومات	أعضاء

المهام الرئيسة

إنشاء المعايير الوطنية الطوعية (النوعية والكمية) لمدخلات القطاعات والعمليات والنتائج .
ضمان التوافق القطاعي والجغرافي في التدخلات الرئيسية .
القيام بتدابير تسهيلية خاصة للمحافظات الأقل نموا .
بناء الثقة وإصدار قرار بين الحكومة الفيدرالية والحكومات الإقليمية ،
تسهيل عملية تكرير الأدوار والمسؤوليات في مختلف مستويات الحكومة في إطار الدستور وإرسال توصياتها إلى السلطات المختصة .
توفير منتدى لتبادل وتعلم الخبرات بين الأقاليم .
توفير توجيه واسع النطاق للمداخلات العامة عبر الحوار / وسائل الإعلام بشأن القضايا التعليمية .

× يمكن أن يضم المنتدى أعضاء جدد إن دعت الحاجة .

تحديد الغرض والخطط والعمليات لتوافق السياسات والاتساق والتنسيق مع حماية الحكم الذاتي . ونقترح هذا كأداة هامة للفيدرالية التعاونية ، ويمكن عرض المنازعات الناشئة من محتوى وتنفيذها وتفسيرها على مجلس التوافق الوطني .

إنشاء الهيئات والمكاتب الدستورية الرئيسية نقترح أن تكون المؤسسات التالية هيئات أو مكاتب دستورية (مواقع) :

- المحكمة الدستورية العليا
- المحكمة العامة العليا
- مجلس القضاء الأعلى
- مفوضية الانتخابات اليمنية
- مفوضية التخطيط في اليمن
- المجلس الاقتصادي الوطني في اليمن
- المفوضية الوطنية لحقوق الإنسان في اليمن
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، ورئيسه
- الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد
- المراقب العام للحسابات
- مفوضية الخدمة العامة في اليمن
- مفوضية التعليم العالي
- محافظ البنك المركزي اليمني
- أمين المظالم الفيدرالي
- مفوضية التمويل اليمنية
- مفوضية التمويل للأقاليم
- مجلس التوافق الوطني
- مجلس القيادات التقليدية لمكونات المجتمع

تدابير أخرى لتحسين العلاقات بين الحكومات نقترح التدابير التالية بهدف تعزيز الثقة و المساعدة في بناء الدولة وجهود بناء السلام :

إنشاء مفوضية الحقيقة والمصالحة وسيوفر هذا مساحة للعملية الوطنية لتضميد الجراح التي سببها الصراع الذي طال أمده وتعويض الشعور بالحرمان .

تقرير حكم العمل الإيجابي في الدستور وإعطاء نصيب لمواطني المناطق المتخلفة وغير النامية والمرأة والأقليات والمعاقين في البرلمانات والمجالس المحلية ، والعمل في الخدمة المدنية والقوات المسلحة والقضاء .

إنشاء أقسام العلاقات بين الحكومات على المستويين الفيدرالي والإقليمي لتكون بمثابة الأداة الإدارية للتنسيق .

المبرر : تنطبق جميع المبررات لمقترحات العلاقات بين الحكومات المذكورة في إطار الخيار ٢ مع الخيار ٣، مع إضافة اقتراح أن يقوم منتدى التنسيق الإقليمي بتسوية القضايا بين الأقاليم والحكومات المحلية في هذا المستوى في البداية ، وتصعيد القضية إلى المستوى الفيدرالي في حالة عدم الاتفاق أو عدم الرضا . ويهدف هذا إلى تعزيز العلاقة التشغيلية بين الأقاليم والحكومات المحلية للحيلولة من تكون علاقة عدائية بين مستويي الحكومة .

هيكل الخدمة المدنية

المقترح: تتوافق مقترحاتنا لهيكل الخدمة المدنية الواردة في الخيار ٢مع الخيار ٣، مع المقترحات الإضافية التالية :

نقترح من أجل إقامة نظام توظيف مستقل وقائم على الجدارة إنشاء **مفوضية الخدمة المحلية** كهيئة دستورية مستقلة ستتولى إدارة توظيف موظفي الخدمة المدنية في كوادر الخدمة المحلية باعتماد عملية شفافة قائمة على الجدارة .

إنشاء كادر للخدمة المحلية ندعو أن يتم إنشاء كادر الخدمة المحلية تزامنا مع هياكل الخدمة المدنية الفيدرالية والإقليمية المقترحة. ومن شأنه أن يحتوي على ما يلي (هذه القائمة ليست شاملة):

- المهندسون والمشرفون البلديون
- مخططو المدن
- خبراء التنمية الريفية
- خبراء التنمية الحضرية
- مشرفو إمدادات المياه والصرف الصحي
- عمال الصرف الصحي
- متخصصو المالية المحلية
- موظفو دعم الحكومة المحلية
- موظفو الوزاة للحكومة المحلية
- أخصائيو الصحة العامة

صياغة المناصب نقترح من أجل إنشاء كادر فعال للخدمة المحلية أن تتم صياغة مناصب معينة داخل الحكومات المحلية

كمناصب خدمة محلية.بحيث يشغلها أعضاء الخدمة المحلية فقط . وفقا للممارسات الدولية فإن أغلبية هذه المناصب ستكون على مستويات غير معلن عنهاوذلك لخلق فرص عمل على المستوى المحلي . ومع ذلك، وباعتبار أن معدل التوظيف يختلف من مستوى محلي إلى آخر فإننا نقترح أيضا أن يتم توفير بعض المرونة من خلال السماح للحكومات المحلية بأن توظف من خارج أعضاء مكتب الخدمة المحلية .

إنشاء تيار المسار السريع لتزويد موظفي الخدمة المدنية بفرصة لتسريع مسار حياتهم المهنية على أساس المهارات والتجارب والخبرات المكتسبة في مجالات متخصصة . نقترح أن يتم إنشاء تيار المسار السريع داخل هيكل الخدمة المدنية الفيدرالية . وسيتم شغل هذا التيار عن طريق التعيين مفتوح، ويعني هذا أن موظفي الخدمة المدنية سواء موظفي الخدمة الفيدرالية أو الإقليمية والمنظمات المدنية غير الأهلية (مثل أي مواطن يمني) ستكون مؤهلة للتطبيق بناء على معيار سيتم الإعلان عنهلكل منصب . وستكون مفوضية الخدمة العامة في اليمن مسئولة عن التوظيف لملء الوظائف الشاغرة في إطار تيار المسار السريع ، وستكون العملية قائمة على منافسة مفتوحة لجميع الوظائف المعلن عنها. ولأن هذه هي الوظائف تتطلب خبرة متخصصة محددة فإن شروط وأحكام تيار المسار السريع ستكون أفضل من مناصب الخدمة المدنية العادية . وتعرض المناصب التالية مؤشرا على المناصب في تيار المسار السريع:

- مستشارون تجاريون واقتصاديون في البعثات اليمنية الخارجية .
- وظائف في منظمة التجارة العالمية ولجان الأمم المتحدة والمنظمات (مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة)
- كبير الاقتصاديين في مفوضية التخطيط في اليمن
- كبير الاقتصاديين في لجان التخطيط الإقليمية
- مناصب الرئيس التنفيذي في الشركات التي تملكها الدولة، سواء على المستوى الفيدرالي أو الإقليمي .

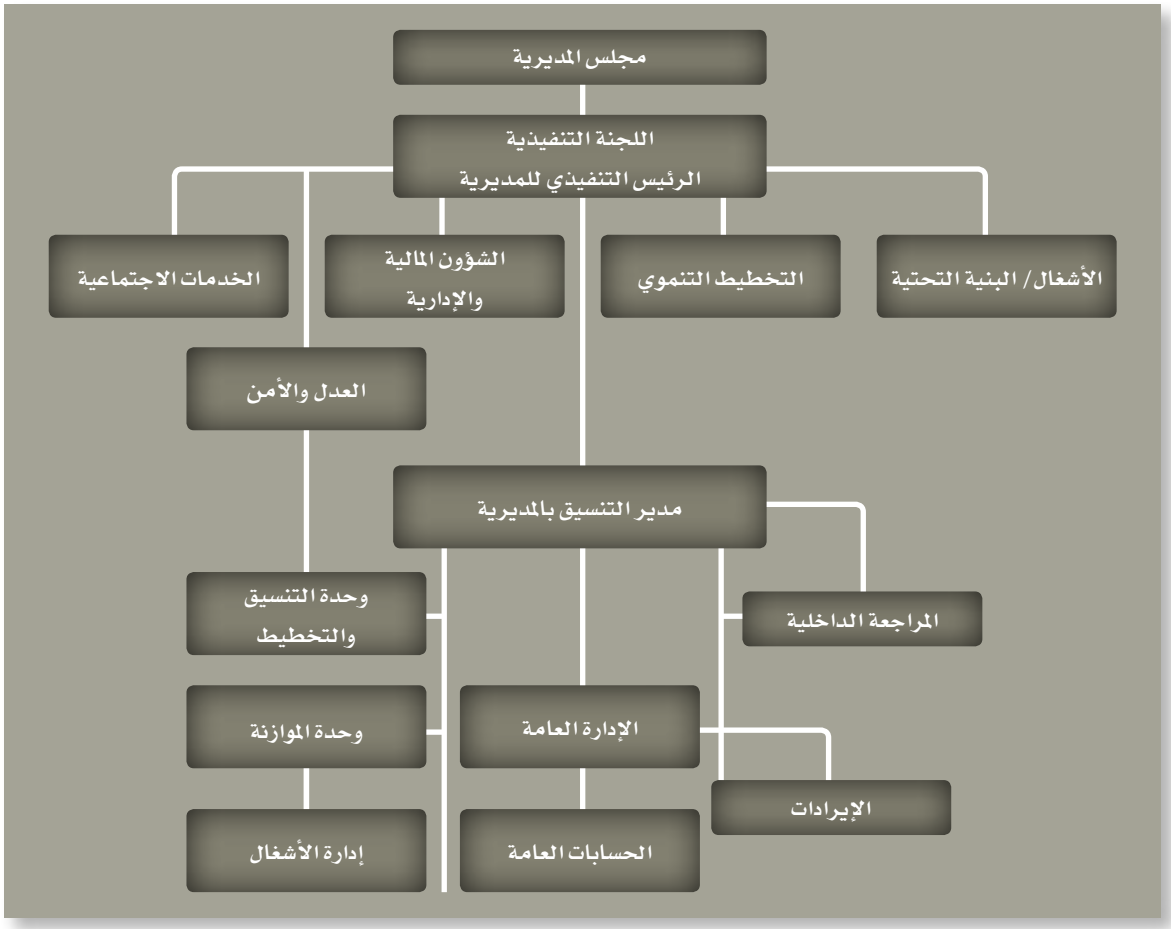
تأسيس نظام العمل الإيجابي ونقترح التدابير المؤسسية التالية لوضع نظام العمل الإيجابي في الخدمة المدنية:

- حصص للنساء: ١٠٪ على الأقل من المناصب في جميع المستويات المطلوب شغلها من قبل المرشحات.
- حصص للمرشحين من المناطق المتخلفة والأقل تمثيلا: ٥٪ .
- حصص للأقليات وذوي الاحتياجات الخاصة: ٢٪ على الأقل من المناصب المطلوب شغلها من قبل المرشحين من الأقليات والمعوقين .

امتلاك الحكومة المحلية لكامل صلاحيات التعيين والتوزيع والترقية والنقل لجميع المناصب الشاغرة من خلال كادر الخدمة المحلية.وسيتم تحديد تقسيم السلطات بين المديريات والبلدات والمجالس القروية بموجب قانون صادر عن البرلمان. وسيتم إعداد وتطبيق صياغة تقاسم لشغل الوظائف المعلن عنها في الحكومات المحلية، بحيث يشغل موظفو الخدمة المدنية الفيدرالية ٦٠٪ من المناصب الإدارية ، و ٢٠٪ من موظفي الخدمة المدنية الإقليمية ، و٢٠٪ من كادر مسئولي الخدمة المحلية .

ستشمل مناصب كوادر الخدمة المحلية على مناصب قابلة للنقل وغير قابلة للنقل وستحدد بوضوح بموجب قانون صادر عن البرلمان . ستسمح المناصب القابلة للنقل بالنقل بين وضمن الحكومة المحلية ،بينما ستكون المناصب الغير قابلة للنقل مخصصة للحكومة المحلية. ومن المرجح أن تكون الأخيرة للوظائف الإدارية الداعمة غير المعلن عنها.

سيكون لكل مديرية بعض الهياكل المشتركة مع توفير القانون للمرونة في التعامل مع حالات محددة والاحتياجات والخطط . وفيما يلي نموذج لإدارة المديرية :


مجلس المديرية
اللجنة التنفيذية
الرئيس التنفيذي للمديرية
الخدمات الاجتماعية
الشؤون المالية
والإدارية
التخطيط التنموي
الأشغال/ البنية التحتية
العدل والأمن
مدير التنسيق بالمديرية
وحدة التنسيق
والتخطيط
المراجعة الداخلية
وحدة الموازنة
الإدارة العامة
الإيرادات
إدارة الأشغال
الحسابات العامة

الفصل السادس :

المخاطر والتخفيف منها

تحليل المخاطر

نظرا لهشاشة وضع اليمن في عدة جوانب والبيئة السياسية المنقسمة التي سيتم فيها النقاش حول شكل الحكومة المقبلة ، فلن يكون من الخطأ ذكر أن هناك كثيرا من المخاطر المتزايدة بالنسبة لليمن . ومع ذلك ، تشير حقيقة أن البلاد تقاوم لتجاوز هذه الأوقات الصعبة الغامضة إلى مرونة شعبها وإمكانيات حدوث بداية جديدة .

لقد ناقشنا مطولا الخيارات ومزاياها المتعلقة . ومن الواضح أن كل واحد من الخيارات الثلاثة التي قدمناها يأتي محملا بالمخاطر . قدمنا في الخيار ١ حجة لإمكانية تطوير النموذج القائم للدولة الموحدة إلى نسخة أكثر مواتية وتمكينا ومساءلة والتي تسعى لمعالجة كل من الاختلالات من حيث الاستقلال الإداري والمالي على المستويين المركزي والمحلي وكذلك إشراف الدولة الاقتصادي ، ولكنه يعاني من القوة السياسية الغير متناسبة التي يمتلكها المركز بحكم موقفه المسيطر بحكم كونه الحكومة الوحيدة معترف بها . ومهما كانت القوى والمهام والمسؤوليات التي تختار الحكومة المركزية أن تشاركها مع المستويات المحلية ، سواء كان ذلك بسبب لنوايا إيجابية مستنيرة خاصة بها ، أو بسبب ضغوط من أصحاب المصالح المحلية والإقليمية ، أو كتسوية سياسية ، فإنها قادرة على سحبها من جانب واحد ، وتمثل هذه الوحدات المحلية – المحافظات والمديريات في حالة اليمن – دور وكلاء للحكومة المركزية . ويعتمد تعزيز الحكم الذاتي في إطار النموذج المقدم في الخيار ١ على إرادة الحكومة المركزية ، بينما ستخضع أي نية أو عمل لعكس الحكم الذاتي الممنوح للمستويات المحلية لضغوط أخلاقية واضطرابات مدنية فإن مثل هذا السحب أو التدخل في شؤون المستوى الوطني الفرعي أو الصلاحيات سيكون على أسس سليمة من الناحية القانونية ، ولكن مع استنكار صاخب من المواطنين ورغما عن الوحدات المحلية . وحتى في شكلها المعدل المصقول فإن الدولة الموحدة تأتي مع عبء كون الوحدات الإدارية تابعة للحكومة المركزية .

أشرنا ضمن خيارات ٢ و ٣ – الدولة الفيدرالية ذات حكومة من مستويين وثلاثة مستويات على التوالي– أن الفيدرالية تتجنب هذا العيب الهيكلي للدولة الموحدة . إلا أننا بحاجة إلى ذكر بعض المحاذير في هذه المرحلة: لا تعتبر ولا تستطيع الفيدرالية ولا ينبغي أن تعتبر حلا سحريا لجميع العلل في اليمن . ومع ذلك ، وللأسباب المذكورة في القسم التالي ، فلا شك أنها تقدم إطارا مؤسسيا وسياسيا قويا جدا لتصحيح عدد كبير من الأخطاء . وعلاوة على ذلك، فإنه ليس من المرجح أن تكون خيارا خطرا من الناحية السياسية مقارنة بدولة موحدة أعيد إصلاحها ، وذلك لأنها تحدد قاعدة للمصالح وتخلق مجالا مؤسسيا وقانونيا لتعايش جميع الجهات الفاعلة ، الحكومية وغير الحكومية والأحزاب السياسية والمجتمع المدني والمواطنين والمجتمعات. من المهم التأكيد مرة أخرى على أنه من المرجح أن يفشل نموذج الفيدرالية مثل نموذج الدولة الموحدة أو أي نموذج آخر لهذه المسألة ، ولكن احتمال حدوث ذلك في اليمن أقل من احتمال حدوثه تحت نموذج دولة وحدوية ، وسيتم التركيز على ذلك في وقت لاحق في هذه الورقة . صحيح أن الأدلة على اعتبار الفيدرالية كمتغير مستقل لتسوية الصراعات السياسية بنجاح ضعيفة ، وهناك بعض المحللين السياسيين الذين ينظرون إلى الفيدرالية كوسيلة لترسيخ وتكريس الصراعات وإضفاء الطابع المؤسسي عليها . تكون الفيدرالية أحيانا ضحية نفسها: فسعيها لتبني التنوع والسماح لحرية الخيارات السياسية والاقتصادية قد يؤدي إلى ترسيخ الخلافات وخلق تصدعا بين الوحدة الوطنية والحركات الداعية للانفصال . وتتصف أيضا بخطر كونها معقدة للغاية وجامدة وقانونية في المحتوى ولا تسمح للابتكار أو المرونة .

الجانب الثاني الذي من المهم أن يوضع في الاعتبار هو أن هناك اختلافات كبيرة بين الهياكل الفيدرالية حول العالم ، وليس هناك وسيلة مفردة "صحيحة" لتطوير هيكل للفيدرالية ، ولا توجد "أفضل ممارسة" لها لسبب بسيط هو أن مثل كل الحلول ، فإن السياق يحكم ويتم تطبيق المناسب . ومع ذلك هناك أمثلة من التحولات الناجحة من الدولة الموحدة إلى الدولة الفيدرالية والتي يمكن الاستفادة منها ، واعتبارات عديدة – مثل الفوارق الاقتصادية ، والتوزيع غير العادل للموارد الطبيعية ، والطبيعة وعدد من المجموعات المكونة ، والقيم الثقافية والعوامل الجغرافية السياسية على سبيل ذكر بعضها – والتي ينبغي أن توضع في الاعتبار أثناء تصميم نظام فيدرالي .

وعلاوة على ذلك ، تشير الأدلة إلى وجود اتجاه عالمي للحكومات الفيدرالية للانقضاض على السياسة ومساحة التنفيذ للحكومات المحلية . وهناك عدة طرق لتحقيق ذلك ، وتشتمل إحدى الطرق التي توصف بأنها "مركزية هاورد" المسماة خلفا لرئيس وزراء استراليا السابق على التالي:

- الإفراط في استخدام التمويل المشروط .
- التجاوز المتكرر من الأقاليم أو الدول .
- التجاوز العادي من الأقاليم أو الدول .
- التعامل مع الحكومات المحلية على أنها وسيلة لإيصال الخدمات خدمة بدلا من شركاء سياسات .
- نماذج التعريف بالمشتري / المزود حيث ينتهي الأمر بالحكومات المحلية إلى مجرد واحدة من مقدمي العروض للحصول على التمويل الفيدرالي .

لا شك أن هناك العديد من المخاطر الأخرى وقد تم التعريف بها وتلخيصها في الجدول ١ والجدول ٢ على التوالي.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره ، فإن اليمن هي موطن لقدر هائل من الشركات التي تملكها للدولة ويقع عدد منها تحت سيطرة الجيش كجزء من المجمع الاقتصادي العسكري ، وتخضع البقية لسيطرة البيروقراطية وكلها غير فعالة عموما وتسبب

الجدول ١: توصيف المخاطر الضريبية والمالية العامة

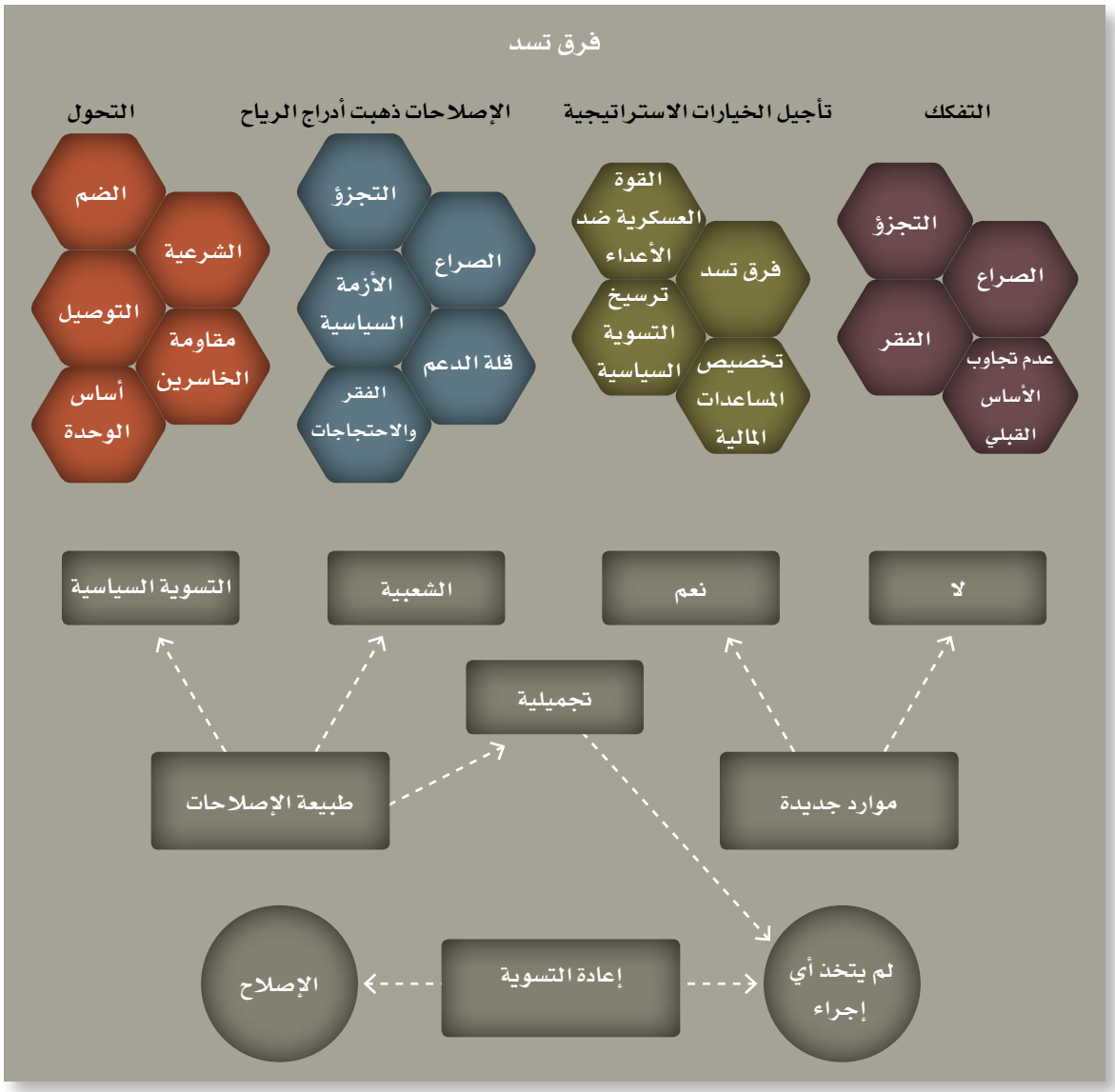
خارجة عن سيطرة الدولة	ضمن جهاز الدولة	مخاطر سياسية محددة
ضعف الأداء الاقتصادي للبلد نتيجة للتباطؤ العالمي، هذا من شأنه أن يؤثر على مقدار التحويلات المركزية إلى المستويات المحلية في المدى المتوسط.	عدم كفاية القدرة في جميع المؤسسات ، مثلا ليس فقط من حيث التوظيف في الوحدات ذات الصلة ولكن أيضا الموظفين من أصحاب المهارة وأولئك الذين لديهم تدريب عملي في الخبرة في مجالات مثل إدارة الإيرادات وإدارة الضرائب	خطر تشتت الوظائف الاقتصادية (على سبيل المثال، تجزئة تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية في مختلف الإدارات)
تتغير سياسة الحكومة المركزية فيما يتعلق بالمستويات المحلية.	مخاطر الفساد والغش وسوء الإدارة في القطاع العام ، مثل الذي ينتج عن العمليات التجارية ضعيفة	الفجوات في أي من القواعد والأنظمة ذات الصلة التي من شأنها أن تضعف تدابير التنفيذ
التعرض لأي من مخاطر السوق الدولية	ضعف آليات المساءلة الداخلية في الأجهزة الحكومية	الأعمال المتعلقة التي تملكها الدولة بما في ذلك نقاط الضعف في ترتيبات حوكمة الشركات وصعوبة إغلاق الأعمال التي تملكها الدولة المنتهية ، والزيادة المحتملة في تكاليف التكيف لإغلاق الأعمال التي تملكها الدولة .
الأحداث العرضية	عدم كفاية الالتزام السياسي لمواصلة إعادة هيكلة القوات المسلحة والهياكل السياسية والخدمة المدنية (أو حتى خطر انعكاس السياسة).	عدم الالتزام بمبدأ الجدارة في التعيين احتمال عدم وجود الشفافية للمواطنين في الإصلاحات والعمليات ، وبالتالي وجود خطر انخفاض الشراء عدم القدرة أو عدم الرغبة من الحكومات المحلية في توليد قدر أكبر من الموارد لتمويل مختلف برامج التنمية الاجتماعية

الجدول ٢ : مصفوفة شدة المخاطر

	الأثر (١)				
	١- مرتفع جداً	٢ - مرتفع	٣ - متوسط	٤ - منخفض	٥ - منخفض جدا
٥ - متوقع جداً	**النوع ١** ضعف السلطات المحلية غياب "صوت" الفئات المحرومة تأخير التنفيذ	ضعف قدرة وزارة الإدارة المحلية استمرار التحيزات الكامنة بين الجنسين (والتحيز ضد الفئات المحرومة)	**النوع ٢** ضعف وكالات المستوى المتوسط وكذلك المؤسسات المرتبطة الأخرى الضعف المتعلق بالعمليات التجارية الحكومية ، مثل الشراء ضعف قانون السلطة المحلية، وعم وضوح التزامات المجالس المحلية		**النوع ٣**
٤ - متوقع	البيئة السياسية الغير مواتية اعدم استخدام لأموال في الأغراض المقصودة	عجز السلطات المحلية عن استخدام أموال تنمية القدرات بشكل جيد	غياب قانون الخدمة المحلية (الحكومة)		
٣ - متوقع نوعا ما	لا توجد إدارة جيدة للتوقعات العامة	احتمالية ضعف صيغة التحويل المالي	لا يوجد نقل حقيقي للسلطة على المستوى المحلي		**النوع ٤**
٢ - غير متوقع	تحويل الأموال غير المستدام للسلطات المحلية مع مرور الوقت	ضعف الإرادة السياسية لدى السلطات المحلية لإعادة صياغة العمليات قلة آليات التعامل مع الشكاوى على المستوى المحلي			
١ - نادر					

مقتبس من الإطار الذي وضعه الدكتور جامبير بهاتا ، أخصائي إدارة المعرفة الأساسية ، البنك الآسيوي للتنمية

في استنزاف المالية العامة – تجاوز الدعم للمؤسسة العامة للكهرباء بين العامين الماليين ٢٠١٠ – ٢٠١١ وحدها ما يزيد على ١٤ مليار ريال يمني – ويتوقع أنها زاحمت الاستثمار الخاص . وعلاوة على ذلك ، فإن هذه الشركات التي تملكها الدولة تعتبر وسيلة مريحة لنظام المحسوبية السياسية التي تكتنف النظم الرسمية وغير الرسمية في اليمن .



وقد تم وضع عدة سيناريوهات لرسم مستقبل اليمن (الشكل ١) ويهدد خطر فشل الحوار الوطني بشدة معظمها . والأمل أن السيناريو الذي سيتم اختياره سيكون مسارا للتحول من خلال تسوية سياسية.

حتى بالنسبة لتلك المخاطر الأخرى --- المتعلقة بالقدرات والصوت وإدارة الحكم – فإن هناك استراتيجيات متاحة للحد منها (الجدول ٣) والتي يمكن أن تساعد اليمن على تجاوز هذه الفترة العاصفة في حياتها كأمة .

اليمن: سيناريوهات ومؤشرات، تشاتام هاوس، ٢٠١٢

الجدول ٣ : استراتيجيات التخفيف من المخاطر

وصف الخطر	تدابير الحد الجارية	تدابير الحد المقترحة	المخاطر المتبقية إن وجدت
ضعف قدرة وزارة الإدارة المحلية على إدارة / تنفيذ الإصلاحات	الوعي العام في وزارة الإدارة المحليةنفسهاعنهذهالفجوة القيادة الملتزمة بمعالجة القضية وافقت شركاء التنمية على دعم وزارة الإدارة المحلية في إدارة البرامج	الزيادة في المساعدة الفنية المخصصة والموجهة لوزارة الإدارة المحلية الحاجة الماسة لروابط أفضل بين وزارة الإدارة المحلية والسلطات المحلية (وخاصة لأغراض وضع البرنامج على نحو متساو)	يحتمل أن يتضاءل الاهتمام الحالي في تعزيز وزارة الإدارة المحلية مع مرور الوقت (نتيجة لتغيير في القيادة مثلا ، أو نتيجة لعدم النجاح الفوري للبرنامج ما سيؤدي إلى ضعف وزارة الإدارة المحلية
غياب "صوت" الفئات المحرومة	بدأت وسائل الإعلام ، والتوعية المركزة للجمهور في تحويل الوضع قليلا تعمل منظمات المجتمع المدني محددة وغيرها من المجموعات بنشاط كبير في بعض المناطق من البلاد	التعبئة الاجتماعية الكلية المستهدفة دعم الفئات ماليا مراقبتهم والبقاء على اتصال معهم مراقبة عمل السلطات المحلية تسهيل الوصول لفرص "صوت"	هناك خطر أن السلطات المحلية لن تكون قادرة على التعامل مع عملية "الصوت" بشكل مناسب ما سيؤدي إلى الإحباط لدى الفئات المحرومة فيما يتعلق بتوقعاتهم من هيكل الحكومة الجديد
استمرار التحيز المتأصل ضد المرأة (والتحيز ضد الفئات المحرومة)	زيادة الوعي بالحاجة إلى GE / SI في العمليات والأنشطة الحكومية الدعم الدستوري والسياسي لسياسات جديدة	تعزيز ترتيبات GE / SI في: (1) إطار البرنامج ، (2) MLD و/ 3) ، LBs) في عمليات التنمية المحلية مراقبة البرنامج مع مرجعية محددة إلى الشمولية	وجود احتمال لقلة الموارد على المدى البعيد ، وتراجع اهتمام صناع القرار في المركز والمسؤولين على المستوى المحلي، ومن الممكن أن يهدد ذلك البرنامج
تأخر التنفيذ	الوعي العام بوجود مشكلة تطبيق قواعد الجديدة مثل المشتريات	التركيز القوي على بناء القدرات في المؤسسات ذات العلاقة تبسيط إجراءات العمل في كل من المستويين المركزي والمحلي	الوقوع تحت تأثير مصادر خارجية (مثل الأحزاب السياسية) قد يسبب تأخير الاستمرار

يفتقر المواطنون للوصول إلى معلومات عن سير الحكومة ونظم اتخاذ القرارات	نشاط وسائل الإعلام في الإبلاغ عن سوء الإدارة في السلطات المحلية تشارك المنظمات غير الحكومية كذلك في في جمع المعلومات ونشرها استخدام ميثاق المواطنين الامتيازات الخاصة، وما إلى ذلك، لتذكير مستخدمي الخدمات بامتلاك "الصوت"	آليات إنصاف أكثر فعالية للتظلمات في وكالات الخط الرصد المكثف لأداء السلطات المحلية فيما يتعلق بالشفافية إضافة تدابير ومؤشرات المساءلة والشفافية في إطار برنامج	يمكن أن يمنع التحيز المستمر (ضد كلا الجنسين والفئات المحرومة) من المشاركة في الحكم المحلي ، وبالتالي تفاقم مشكلة ضعف التفاعل وهذا هو السبب الرئيسي للمأزق الحالي
ضعف المستوى المتوسط وما يرتبط به من هيئات	تقديم شركاء التنمية بعض الدعم لهذه الهيئات إدراك الحكومة أن هذه الهيئات بحاجة إلى تعزيز	إضافة أدوار هذه الهيئات في إدارة البرنامج توفير دعم بناء القدرات لهذه الهيئات وكذلك في البرنامج	قد لا الموارد المخصصة لهذه الهيئات كافية لإحداث تأثير ملموس على قدرتها سيؤدي امتلاك هذه الهيئات لدوافع سياسية أوسع نطاقا لتعريض نجاح البرنامج للخطر
عدم إدارة التوقعات العامة بشكل جيد	بدأ تطبيق عملية واسعة النطاق للتشاور والمشاركة في التصميم	ضمان وجود حوار مستمر بين المجتمع المدني والسلطات المحلية حول ما يستطيع البرنامج تحقيقه التعامل مع القادة السياسيين على المستوى المحلي لتحديد وإدارة التوقعات وضع أهداف واقعية جدا ويمكن تحقيقها	يمكن أن ترغب الحكومة في الاستمرار في وضع توقعات عالية (لأغراض سياسية) وسيقوض هذا من فعالية البرنامج
ضعف العمليات التجارية الحكومية مثل المشتريات	التدريب على اللوائح والمبادئ التوجيهية للشراء	الاستمرار في الرصد المركز للترتيبات المالية والإجرائية للقانون المشتريات	يمكن أن تقلل تكاليف المعاملات من معنى هدف ولائحة القانون الجديد يمكن أن تقوض المعارضة من صناعة البناء والتشييد أيضا فائدة الأحكام القائمة

ضعف قانون السلطة المحلية	تتم مراجعة الأعمال المتناقضة مع قانون السلطة المحلية	الحاجة إلى جدولة التعديلات في أقرب وقت بحيث يمكن تعزيز ذلك القانون فيما يتعلق بمزيد من الوضوح لسلطات وصلاحيات السلطات المحلية	قد لا تعكس التعديلات المقترحة حاليا بدقة التغيرات على أرض الواقع (هذا من شأنه أن يزيد ترسيخ الجمود في النظام)
غياب قانون الخدمة المحلية (الحكومة)	حددت الورقة السياسة التغييرات المطلوبة في القانون	ضمان أن المشاورات مستمرة بقوة والتأكد من تقديم مسودة المشروع للبرلمان مشروع في أقرب وقت	قد تعرقل المعارضة من البيروقراطية على المستوى المركزي القانون أو تبطئ أحكامه
عدم وجود نقل حقيقي للسلطة على المستوى المحلي	-----	تعديل وتعزيز قانون السلطة المحلية إشراك القادة السياسيين في المركز	المعارضة المتبقية لنقل السلطة إلى المستوى المحلي بين موظفي الخدمة المدنية في المركز
عدم قدرة السلطات المحلية على استخدام أموال تنمية القدرات	المساعدة التي يجري تقديمها في تطوير قدراتها الاستيعابية	المجالات المستهدفة المحددة في السلطات المحلية التي تتطلب اهتماما عاجلا	يمكن أن تستخدم الأموال المخصصة لتنمية القدرات لأغراض أخرى (غير منتجة)
ضعف الإرادة السياسية لإعادة هيكلة العمليات	ضغوط سياسية كبيرة على السلطات المحلية للأداء بطريقة مختلفة	إشراك القادة السياسيين على المستوى المحلي توفير الموارد الكافية للسلطات المحلية لضمان أن أي إعادة هندسة لن تكون باهظة التكاليف توفير الفرص لمسؤولي السلطة المحلية ليكونوا على بينة من إمكانيات إعادة هندسة عبر الاطلاع على حالات ناجحة	وجود الإمكانية لبعض السلطات المحلية التي لن تكون قادرة على إنجاح عمليات إعادة الهندسة

البيئة السياسية غير مواتية	جميع الأحزاب السياسية المهتمة في تعزيز السلطات المحلية من غير المحتمل أن يتعرقل أو يعكس التوجه نحو دولة فيدرالية	إشراك مستويات رفيعة من الخدمة المدنية في البرنامج الوطني التنسيق مع الأحزاب السياسية على المستوى المحلي	يمكن أن يؤدي الشك في الطبيعة المحددة للحكومة الفيدرالية إلى إضعاف البرنامج
قلة آليات إنصاف المظالم في السلطات المحلية	تم إطلاق آليات للمساءلة مثل مراجعة الحسابات العامة / الاجتماعية ومواثيق المواطن وغيرها في مناطق مختارة استمر نشاط وسائل الاعلام المحلية والمنظمات المجتمعية	تقوم الوزارات مع عمليات ميدانية بوضع خطط لتحسين تقديم الخدمات وآليات المساءلة تضفي السلطات المحلية الطابع الرسمي على آليات المساءلة عبر رصد هذه التدابير على أساس منتظم من قبل أطراف خارجية	عدم تخصيص الموارد الكافية للاستخدام الفعال لآليات إنصاف المظالم يمكن أن يدفع مسؤولو الهيئات المحلية في مواجهة المسائلة القوية (وما يمكن أن ينظر إليها على أنها صارمة) وبالتالي إبطاء الشفافية والمساءلة
نقل الأموال غير المستدام للسلطات المحلية	طلبت الحكومة من شركاء التنمية تمويل العجز في الموارد أحكام الميزانية التي صاغتها الحكومة المركزية	تشجيع الهيئات المحلية للتركيز أكثر على عائدات المصدر الخاصة استمرار الاتصال مع شركاء التنمية لضمان تدفق الأموال على المدى الطويل	ستؤدي إعادة توجيه وبرنامج الدعم في المركز لتقديم المزيد من الموارد المتاحة إلى عواقب سياسية
قد تكون صيغة النقل المالية ضعيفة	تقدم هذه الورقة السياسة توصيات بشأن عمل صيغة علمية أكثر	الاستمرار في التواصل مع السلطات المحلية بشأن كيفية تطور الصيغة	قد تكون ترتيبات تنفيذ الصيغة معقدة وتؤدي لإضافة تكاليف لتطبيقها
إنفاق الأموال لغير الأغراض المطلوبة	التقليل من دور وزارة الإدارة المحلية في تحويل الأموال ، وبالتالي تقليل التسرب وضع قواعد جديدة للشفافية المالية	تحديد ترتيبات LPCs والضمانات الاجتماعية و ا لبيئية إشراك المجتمع المدني والأطراف الخارجية في الرقابة والتقييم	قد لا تتمكن الحكومة من الالتزام بالتأكيدات يمكن أن ترتفع تكاليف المعاملات في حال توسع أنشطة الرقابة والتقييم .

الفصل السابع :

إدارة التغيير