إعادة تصور
اقتصاد اليمن

تحسين العلاقات بين مؤسسات الدولة المركزية والسلطات المحلية

عبد الغني الإرياني
كيسي كومبس
صلاح علي صلاح

سبتمبر/ أيلول 2021

تحسين العلاقات بين مؤسسات الدولة المركزية والسلطات المحلية

عبد الغني الإرياني
كيسي كومبس
صلاح علي صلاح

سبتمبر/ أيلول 2021

تـم إعـداد هـذه الورقـة مـن قبـل مركـز صنعـاء للدراسـات الاسـتراتيجية، بالتنسـيق مـع شـركاء المشـروع ديـب روت للاستشـارات ومركـز البحـوث التطبيقيـة بالشـراكة مـع الشـرق (CARPO).

ملاحظـة: تـم إنجـاز هـذه الوثيقـة بمسـاعدة ماليـة مـن الاتحـاد الأوروبـي وسـفارة مملكـة هولنـدا في اليمـن. التوصيـات الـواردة في هـذه الوثيقـة تعكـس حصـراً الآراء الشـخصية للمؤلف/المؤلفـون، وهـي لا تمثـل بالضـرورة آراء مركـز صنعـاء للدراسـات الإسـتراتيجية أو شـركة ديـب روت للاستشـارات أو مركـز البحـوث التطبيقيـة بالشـراكة مـع الشـرق (CARPO) أو أي أشـخاص أو منظمـات أخـرى ينتمـي إليهـا أي مـن المشـاركين في منتـدى رواد التنميـة. كمـا لا يمكـن اعتبـار محتويـات هـذه الوثيقـة بـأي حـال مـن الأحـوال معبـرة عـن مواقـف الاتحـاد الأوروبـي أو سـفارة مملكـة هولنـدا في اليمـن.

بتمويل مشترك من قبل
الاتحاد الأوروبي

Kingdom of the Netherlands

منظر على السطح لمدينة صنعاء القديمة، تم التقاطه في 12 يوليو/ تموز 2007 // drsno / Flickr

جدول المحتويات

ملخص تنفيذي	**4**
مقدمة	**5**
منهج البحث	**6**
خلفية	**7**
التشرذم المستمر: حكومتان والمجلس الانتقالي الجنوبي	**11**
السلطات المحلية في مناطق سيطرة الحوثيين	**14**
السلطات المحلية خارج مناطق سيطرة الحوثيين	**18**
مأرب	18
شبوة	19
عدن	22
الحديدة	25
النتائج والتوصيات	**27**

ملخص تنفيذي

المجالس المحلية هي المسؤولة عن قيادة مشاريع التنمية وتقديم الخدمات العامة الأساسية لأكثر من 30 مليون يمني. تتمتع المجالس المحلية بأهمية خاصة في المناطق الريفية التي يعيش فيها حوالي 70% من اليمنيين.

نشرت مبادرة إعادة تصور اقتصاد اليمن في يوليو/تموز 2018 ورقة بيضاء تستكشف كيف أثر انهيار الاقتصاد اليمني وتشرذم مؤسسات الدولة المركزية خلال الحرب على المجالس المحلية. تستند هذه الورقة البيضاء الجديدة على نتائج الورقة السابقة عبر النظر في كيف تطور الحكم المحلي في السنوات اللاحقة مع التركيز على العلاقة بين السلطات المحلية والحكومتين المركزيتين في عدن (الحكومة المعترف بها دوليًا) وصنعاء (التابعة للحوثيين غير المعترف بها). كما تشمل هذه الورقة أبحاثًا جديدة عن الحكم المحلي في اليمن منذ عام 2018.[1]

تعكس نتائج هذه الورقة بشكل عام اتجاهات الحكم في مناطق مختلفة من اليمن خلال الحرب. في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون، قيّدت الحكومة التابعة لهم استقلالية السلطات المحلية كجزء من الجهود الرامية لتعزيز السيطرة السياسية وإعادة توزيع الإيرادات لدعم المجهود الحربي. على سبيل المثال، تتحكم الحكومة المركزية في صنعاء عمليًا بجميع جوانب الحكم المحلي في مناطق سيطرة الحوثيين بمحافظة الحديدة.

أما في مناطق سيطرة الحكومة المعترف بها دوليًا، فالوضع مختلف بين منطقة وأخرى. اكتسبت السلطات المحلية في محافظتي مأرب وشبوة المنتجتين للنفط استقلالية غير مسبوقة عن الحكومة المركزية واستخدمت الإيرادات التي بدأت بتلقيها حديثًا من مبيعات النفط والغاز لتمويل العمل الحكومي وتأمين الخدمات.

في محافظات أخرى مثل عدن، شلَّ الاقتتال السياسي الداخلي ونقص الإيرادات استقلالية الحكم المحلي. رغم قربهم من مؤسسات الحكومة المركزية في عدن، عجز المسؤولون المحليون عن إتمام مهامهم الأساسية. في الأجزاء التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليًا بمحافظة الحديدة، لا تتلقى السلطات المحلية دعمًا يُذكر من الحكومة المركزية وتعتمد بشكل عام على التحالف بقيادة السعودية وشركائها على الأرض للحصول على التمويل والدعم.

[1] منذ عام 2018، نشر مشروع "دعم الاستقرار في اليمن" التابع لمؤسسة بيرغوف سبعة تقارير حول موضوع تعزيز الحوكمة الشاملة وبناء السلام في اليمن. انظر https://berghof-foundation.org/work/projects/yemen-strengthening-inclusive-local-governance، تم الاطّلاع في 12 أبريل/نيسان 2021.

مقدمة

بعد مرور أكثر من ست سنوات على الحرب، يبدو هيكل وأداء السلطة المحلية مختلفين بشكل ملحوظ من محافظة إلى أخرى. أصبحت بعض المحافظات تشبه الدول المصغّرة، وتواجه السلطات المحلية في 22 محافظة بعض التحديات المشتركة: عدم تعيين أي موظفين مدنيين جدد خلال النزاع، وعدم دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية بانتظام أو عدم دفعها نهائيًا لسنوات، وسوء الظروف الاقتصادية في المناطق الريفية،[2] واستبدال حكم المراسيم بحكم القانون.

كما تغيرت العلاقات بين مؤسسات الحكم المحلي والمركزي بشكل دراماتيكي خلال الحرب، إذ انقسمت العديد من مؤسسات الحكومة المركزية مثل البنك المركزي اليمني؛ وخسرت السلطات المحلية على مستوى المحافظات والمديريات الدعم المالي والإداري التي كانت تتلقاه سابقًا من الحكومة المركزية.

لدراسة العلاقات بين المجالس المحلية والسلطات المركزية في اليمن، تنظر هذه الورقة في المحافظات الواقعة في دائرة نفوذ الأطراف المتحاربة الرئيسية الثلاثة وهي: الحكومة المعترف بها دوليًا، وجماعة الحوثيين المسلحة، والمجلس الانتقالي الجنوبي. في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة شكليًا، تنظر الورقة إلى مأرب وشبوة والنصف الجنوبي من محافظة الحديدة، أما في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون، تركز الورقة على العاصمة صنعاء والنصف الشمالي من محافظة الحديدة، كما تستكشف العاصمة المؤقتة عدن التي تخضع لسيطرة المجلس الانتقالي الجنوبي وسط وجود محدود للحكومة المعترف بها دوليًا.

[2] مقابلة مع مسؤول في صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

منهج البحث

استخدم الباحثون مناهج البحث النوعي لاستكشاف العلاقات بين السلطة المحلية والحكومة المركزية. أجرى الباحثون في نوفمبر/تشرين الأول وديسمبر/كانون الأول 2020 مقابلات منظمة عبر الهاتف و/أو تطبيق «واتساب» مع سلطتين محليتين (إحداها تابعة للحوثيين والأخرى مستقلة) في مدينة صنعاء (محافظة أمانة العاصمة)، وخبير أمني مستقل في أمانة العاصمة، وسلطتين محليتين (إحداها تابعة للحوثيين وأخرى تابعة للحكومة المعترف بها دوليًا) في محافظة الحديدة، ومسؤول محلي واحد في كل من محافظتي عدن وشبوة (وكليهما تابعين للحكومة المعترف بها دوليًا). استندت المقابلات إلى استبيانات طرحت أسئلة عن العلاقة بين المؤسسات المحلية والمركزية على خمس مستويات ضمن إطار الحوكمة: العلاقة بين الموظفين والشؤون المالية، وتخطيط المشاريع وتنفيذها، والإشراف والعدالة. بعدها أجروا مقابلات شبه منظمة عبر الهاتف وتطبيق «واتساب» بين يناير/كانون الثاني ومارس/آذار 2021 لطرح أسئلة إضافية. استكمل الباحثون عملهم عبر النظر في نتائج الدراسات عن الحكم المحلي في هذه المحافظات ومحافظة مأرب.

خلفية

أسفرت الحرب المستمرة منذ ست سنوات عن تفتيت الدولة اليمنية، وإضعاف الروابط بين مؤسسات الحكومة المركزية والمجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات التي تقدم الخدمات الأساسية لملايين اليمنيين. تعود أزمة الحكم المستمرة إلى حالة الاضطراب السياسي التي أدت إلى انتفاضة 2011 اليمنية وما أعقبها. تفاقم الوضع في سبتمبر/أيلول 2014 عندما سيطرت جماعة الحوثيين المسلحة على العاصمة اليمنية صنعاء وتوسعت عسكريًا إلى الجنوب والشرق والغرب. بعد أيام من وصول القوات المتحالفة مع الحوثيين إلى عدن، التي أعلنتها الحكومة المعترف بها دوليًا عاصمة مؤقتة أواخر مارس/آذار،[3] تدخّل التحالف العسكري بقيادة السعودية والإمارات لإعادة حكومة الرئيس عبدربه منصور هادي إلى السلطة في صنعاء؛ وعطّلت الحرب الأهلية عمل المجالس المحلية.

في منتصف 2015، توقفت الصادرات الوطنية من النفط والغاز، ما دفع مؤسسات الحكومة المركزية إلى تقييد الدعم المالي للسلطات المحلية.[4] مع ندرة مصادر الدخل الرئيسية واتساع نطاق الصراع العسكري، تصارعت الأطراف المتحاربة في صنعاء وعدن للسيطرة على مؤسسات مثل البنك المركزي اليمني، حيث طبقت السلطات في كل من صنعاء وعدن سياسات متضاربة من خلال فرعين متنافسين لهذه المؤسسات. ونظرًا لتراجع الدعم المالي والإداري من المؤسسات المركزية، اضطرت السلطات المحلية إلى إيجاد مصادر جديدة للإيرادات لمواصلة تقديم الخدمات العامة الأساسية. كما زادت المشاكل الأخرى المرتبطة بالحرب، مثل تدهور الوضع الأمني وتدمير البنية التحتية العامة وانتشار الأمراض، العبء على كاهل السلطات المحلية.

كشفت الحرب عن نقاط الضعف المؤسسية في هيكل الحكم المحلي باليمن، قبل وقت طويل من اندلاع الحرب الأهلية في سبتمبر/أيلول 2014 والتدخل العسكري الذي شنه التحالف بقيادة السعودية في مارس/آذار 2015، كانت السلطات المحلية في اليمن تعاني من عدم كفاية الدعم ومحدودية الاستقلال الذاتي الممنوح من الحكومة المركزية في صنعاء. تأسس نظام الحكم المحلي الحالي في اليمن عام 2000 عبر قانون السلطة المحلية الذي

[3] محمد مخشف، «القوات اليمنية المدعومة من السعودية تنتزع ميناء عدن من سيطرة الحوثيين»، رويترز، 15 يوليو/تموز 2015، https://www.reuters.com/article/yemen-security-aden/saudi-backed-yemen-forces-take-aden-port-from-houthis-residents-idINKCN0PP18F20150715، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[4] "في عام 2014 كان ما يقرب من 70% من الميزانية الوطنية يأتي من موارد النفط والغاز اليمنية... وفي عام 2015 كان هناك انخفاض سنوي بنسبة 54% في إيرادات الدولة من موازنتها السنوية"، وضاح العولقي وماجد المذحجي، "تحديات الحكم المحلي في اليمن في خضم النزاع"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية/ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، موجز سياسات رقم ٦، إعادة تصور اقتصاد اليمن، 29 يوليو/تموز 2018، https://devchampions.org/ar/publications/policy-brief/-Challenges_Yemens_Local_Governance_amid_Conflict.pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

سمح بإجراء أول انتخابات مباشرة للمجالس المحلية عام 2001.[5] منح هذا القانون المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات سلطة توفير الخدمات العامة الأساسية وإدارة جوانب أخرى من الأمور اليومية لمجتمعاتها. كما منح المجالس المحلية سلطة تحصيل مصادر دخلها عبر الضرائب والرسوم المختلفة، مثل تلك المضافة إلى فواتير الكهرباء والمياه والهاتف.[6]

رغم أن القانون منح هذه الصلاحيات إلى المجالس المحلية إلا أنه قيدها.[7] لم تكن مصادر الإيرادات -مثل الضرائب والرسوم- التي تسيطر المجالس المحلية مباشرة عليها كافية لتمويل عمليات السلطة المحلية، وبهدف التعويض عن هذا النقص، وضعت الحكومة المركزية ترتيبات لتقاسم الإيرادات مع السلطات المحلية، وتضمّن ذلك تخصيص 30% من ثلاثة صناديق وطنية -صندوق صيانة الطرق والجسور، وصندوق الشباب والرياضة، وصندوق الزراعة والثروة السمكية- لوزارة الإدارة المحلية، التي وزعت الإيرادات على المجالس المحلية في جميع أنحاء البلاد. إضافة إلى ذلك كان يحق للمجالس المحلية الحصول على نسبة مئوية من مبيعات تذاكر الطيران الوطنية وفواتير الهاتف المحمول وكذلك الدعم الحكومي السنوي المباشر[8] من صنعاء.[9] قدّر تقرير صادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في اليمن عام 2003 أن المجالس المحلية كانت تعتمد على الحكومة المركزية لتغطية حوالي 85% من نفقاتها،[10] بينما يقدّر تقرير أحدث هذه النسبة بـ90%.[11] منذ بداية الصراع الحالي، تباين جمع وتوزيع الإيرادات على نطاق واسع في جميع أنحاء البلاد، وتوقفت المخصصات من الحكومة المركزية جزئيًا في مناطق وكليًا في مناطق أخرى، ما صعّب تحديد مدى اعتماد السلطات المحلية على الدولة المركزية في تغطية نفقاتها.

[5] لشرح مفصل حول إطار العمل القانوني الذي يحكم السلطات المحلية باليمن، انظر أحمد محمد الماوري، «تقييم قانوني لنظام السلطة المحلية باليمن واقتراحات للتنمية»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/legal-assessment-of-the-local-authority-system-in-yemen-and-proposals-for-development، تم الاطّلاع في 24 أبريل/نيسان 2021.

[6] "المادة رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية"، وزارة الشؤون القانونية والشؤون البرلمانية في الجمهورية اليمنية، أغسطس/آب 2000، ص. 42-39، https://www.ifes.org/sites/default/files/el00247pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[7] جوشوا روجرز، «الحكم المحلي باليمن: النظرية، التطبيق والخيارات المستقبلية»، مؤسسة بيرغوف، يونيو/حزيران 2019، https://berghof-foundation.org/library/local-governance-in-yemen-theory-practice-and-future-options، تم الاطّلاع في 17 أبريل/نيسان 2021.

[8] مقابلة مع مسؤول في صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. وبحسب المسؤول، عُلّق الدعم السنوي للمجالس المحلية منذ عام 2007، وهو الدعم الذي بلغ 15 مليار ريال يمني.

[9] لشرح مفصل عن الموارد المالية والتحديات التي يواجهها المسؤولون المحليون، انظر «الإيرادات المحلية وتخصيص الموارد»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/local-revenue-and-resource-allocation، تم الاطّلاع في 16 أبريل/نيسان 2021، "المادة رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية"، وزارة الشؤون القانونية والشؤون البرلمانية في الجمهورية اليمنية، أغسطس/آب 2000، ص. 42-39، https://www.ifes.org/sites/default/files/el00247pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021 مقابلة مع مسؤول في صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[10] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج دعم اللامركزية والتنمية المحلية (DLDSP) -المرحلة التجريبية (صنعاء: وثيقة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2003). استشهد بها فلور بيومينج قائلًا "اندماج الخنجر والبندقية: فشل اندماج جنوب اليمن السابق في الجمهورية اليمنية الموحدة"، ص. 75. (استشهدت به سارة فيليبس قائلة "تجربة اليمن الديمقراطية من المنظور الإقليمي: المحسوبية والتعددية السلطوية»، نيويورك: بالجريف ماكميلان، 2008، ص. 78).

[11] لشرح مفصل عن الموارد المالية والتحديات التي يواجهها المسؤولون المحليون، انظر «الإيرادات المحلية وتخصيص الموارد»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/local-revenue-and-resource-allocation، تم الاطّلاع في 16 أبريل/نيسان 2021.

منح قانون السلطة المحلية الحكومة المركزية حق النقض (الفيتو) على القرارات التي تتخذها المجالس المحلية. ورغم أن المجالس المحلية في كل محافظة ومديرية كانت تُنتخب من قِبل الشعب كل خمس سنوات، إلا أنها ظلت تحت إشراف المحافظين ومدراء المديريات، الذين عُيِّنوا من الحكومة المركزية (انظر الشكل رقم 1). رضخ الرئيس اليمني حينها علي عبدالله صالح للضغط الشعبي لتغيير هذه القاعدة عام 2008 وسمح للمجالس المحلية بانتخاب المحافظين، وبقاء المحافظين مسؤولين أمام الحكومة المركزية.[12] حين حل الوقت لإجراء انتخابات المحافظين التالية عام 2012، نقل صالح السلطة إلى نائبه هادي، الذي يعيّن منذ ذلك الحين المحافظين بقرارات رئاسية.

أحد الأشكال الأخرى التي جرى خلالها تقييد استقلالية المجالس المحلية اليمنية من قِبل قانون السلطة المحلية هي وجود «الأجهزة التنفيذية» الإدارية أو المكاتب المحلية لوزارات الحكومة المركزية على مستوى المحافظات والمديريات. وفي حين نص قانون السلطة المحلية على أن الأجهزة التنفيذية مسؤولة أمام المجالس المحلية، فإن حقيقة كونها مسؤولة أيضًا أمام السلطات المركزية التي تمثلها جعلت من الصعب على المجالس تنفيذ قراراتها بشكل مستقل.[13] فاقم هذا التعريف المبهم للسلطة المشاكل المتعلقة بالتنسيق والتي شلّت عمل المسؤولين المحليين.[14]

ومع تصاعد الحرب، تضاءل دعم الحكومة المركزية للمجالس المحلية أو توقف في بعض الحالات، مما أجبر المجالس المحلية على إيجاد مصادر جديدة للدخل والبحث عن طرق جديدة للحكم.[15] صحيح أن المجالس المحلية ضعفت بشكل كبير في العديد من المناطق، إلا أنها لا تزال مؤسسات حكم مهمة تملك في جعبتها فهمًا دقيقًا للقضايا التي تواجه المجتمعات المحلية وكيفية تزويدها بالخدمات الأساسية، وكيفية توجيه المساعدات الإنسانية والإنمائية. الأهم من هذا، المجالس هي مكونات الدولة الوطنية الوحيدة المقسمة جزئيًا، كما هو الحال في تعز وأبين والحديدة، والمحافظات والمجالس المحلية تعتبر الأساس الأفضل الممكن الاستناد إليه لاستعادة الدولة الوطنية.

[12] ليوناردو روميو ومحمد المنسي، «الطريق الصعب نحو الحكم الذاتي المحلي في اليمن: إصلاحات اللامركزية بين المنطق السياسي والمقاومة البيروقراطية في ديمقراطية متعددة الأحزاب في شبه الجزيرة العربية». في خورخي مارتينيز فاسكيز وفرانسوا فيلانكورت (محرران)، اللامركزية في البلدان النامية: وجهات نظر عالمية حول العقبات التي تحول دون انتقال السلطة المالية. إدوارد الجار للنشر، 2011. https://www.elgaronline.com/view/9781849805087.00020.xml، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

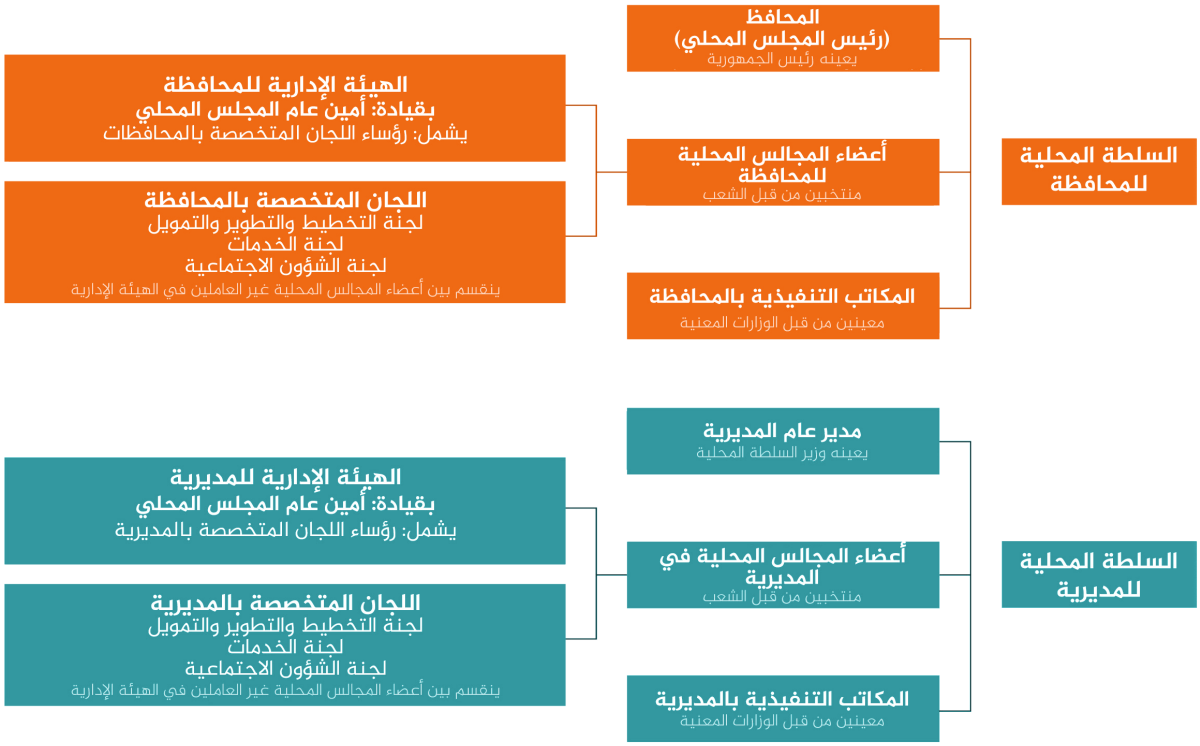
[13] المصدر نفسه.

[14] بدر باسلمه، «الحكم المحلي، محرك الاستقرار باليمن»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/local-governance-engine-for-stability-in-yemen، تم الاطّلاع في 20 أبريل/نيسان 2021.

[15] وضاح العولقي ماجد المذحجي، "بعيدًا عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية/ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، موجز سياسات رقم 6، إعادة تصور اقتصاد اليمن، 19 يوليو/تموز 2018، https://devchampions.org/files/RethinkingYemens_Economy_No2_En.pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

الشكل رقم 1:

الهيكل التنظيمي للسلطة المحلية في شبوة



المصدر: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (2020)[16]

[16] عمر صالح يسلم باحميد، «تحديات أمام سلطات شبوة المحلية في زمن الحرب»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 أكتوبر/ تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/12685.

التشرذم المستمر: حكومتان والمجلس الانتقالي الجنوبي

صراع السيطرة على مؤسسات الدولة المركزية خلال السنوات الأولى من الحرب بين حكومة الرئيس عبدربه منصور هادي وجماعة الحوثيين المسلحة عطّل دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية وقوّض قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات العامة.[17] تعرضت المؤسسات التي نُقلت إلى عدن لضغوط إضافية حين بدأ المجلس الانتقالي الجنوبي في مواجهة حكومة هادي.

أصبح دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية صعبًا في سبتمبر/أيلول 2016 نتيجة أزمة السيولة النقدية. وخلاف نصح خبرائها، قررت حكومة رئيس الوزراء حينها أحمد بن دغر نقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن دون ترتيبات مسبقة لنقل الإيرادات المركزية معها، ووعدت بأنها ستستمر في دفع جميع رواتب موظفي الخدمة المدنية في جميع أنحاء البلاد.[18] خلق قرار نقل مقر البنك من صنعاء إلى العاصمة المؤقتة في عدن بعدًا جديدًا للحرب حيث سعت الحكومة المعترف بها دوليًا إلى استعادة السيطرة على مؤسسات الحكومة المركزية المتمركزة في صنعاء التي يسيطر عليها الحوثيون.[19] تمكنت حكومة هادي من استئناف دفع بعض رواتب موظفي الخدمة المدنية من عدن، إلا أن الصراع على البنك المركزي أدى إلى تباين في السياسات المالية والنقدية التي استخدمها كل جانب سلاحًا ضد الآخر كجزء من الصراع الأوسع.[20] تتضمن الأمثلة الواضحة على تأثير تباين سياسات

البنك المركزي على الشعب اليمني في الانخفاض المستمر بقيمة العملة المحلية، واتساع الفجوة في سعر الصرف بين المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون وتلك التي تسيطر عليها الحكومة.[21]

[17] للمزيد عن دور رواتب موظفي الخدمة المدنية في الاقتصاد راجع، منصور البشيري، "الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة - رواتب موظفي الخدمة المدنية"، ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، موجز سياسات رقم 11، إعادة تصور اقتصاد اليمن، 18 مارس/آذار 2019، https://devchampions.org/ar/publications/policy-brief/civil-servant-salaries/، تم الاطّلاع في 21 يوليو/تموز 2021.

[18] عيّن رئيس الوزراء أحمد بن دغر لجنة لتقييم الاقتراح بنقل مقر البنك المركزي من صنعاء إلى عدن. شملت اللجنة وزير المالية منصر القعيطي، وترأسها وزير التخطيط والتعاون الدولي والاقتصادي البارز محمد الميتمي. علِم مركز صنعاء أن تقرير اللجنة المقدم إلى رئيس الوزراء، والذي قُدمت نسخة منه إلى محافظ البنك المركزي حينها محمد بن همام، شددت على عدم نقل مقر البنك وحذرت بأن تلك الخطوة ستضر الاقتصاد الوطني. عيّن بن دغر لجنة أخرى ترأسها وزير الإدارة المحلية عبدالرقيب سيف فتح وأيدت قرار نقل مقر البنك المركزي.

[19] منصور راجح وأمل ناصر وفارع المسلمي، «اليمن بلا بنك مركزي: فقدان أساسيات الاستقرار الاقتصادي وتسريع المجاعة»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2 نوفمبر/تشرين الثاني 2016، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/59، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[20] للمزيد عن الدوافع الاقتصادية للحرب، انظر "الأولويات الاقتصادية لاتفاق سلام دائم في اليمن"، ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، موجز سياسات رقم 20 إعادة تصور اقتصاد اليمن، 2 يونيو/حزيران 2020، https://devchampions.org/ar/publications/policy-brief/Economic_Priorities_for_a_Sustainable_Peace/، تم الاطلاع في 21 يوليو/تموز 2021.

[21] "النشرة الاقتصادية اليمنية: التفاوت المتزايد بين سعر صرف الأوراق النقدية الجديدة والقديمة»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 9 سبتمبر/أيلول 2020، https://sanaacenter.org/publications/analysis/11562، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

وبينما واصلت حكومة هادي نقل وإعادة بناء مؤسسات الحكومة المركزية في عدن، سعت مجموعة من القيادات المؤيدة للانفصال في جنوب اليمن إلى تشكيل حكومة خاصة بها. عقّد المجلس الانتقالي الجنوبي الذي تأسس في مايو/أيار 2017 بدعم من الإمارات العربية المتحدة العلاقة بين مؤسسات الحكومة المركزية والسلطات المحلية، لكن هذه المرة داخل المحافظات الجنوبية التي تسيطر عليها حكومة هادي شكليًا. ضمت القيادة العليا للمجلس الانتقالي المحافظين السابقين لمحافظات عدن وشبوة وحضرموت، الذين أقالهم هادي من مناصبهم. أواخر يناير/كانون الثاني 2018، سيطرت القوات المتحالفة مع المجلس الانتقالي على عدن لفترة وجيزة.

بدا التصدع داخل التحالف المناهض للحوثيين واضحًا في أغسطس/آب 2019 حين انتزع المجلس الانتقالي الجنوبي السيطرة على العاصمة المؤقتة عدن من حكومة هادي وتقدم نحو محافظتي أبين وشبوة المجاورتين. تدخلت السعودية لوقف المعارك، وتوسطت في خطة لتقاسم السلطة في نوفمبر/تشرين الثاني 2019 عُرفت باسم اتفاق الرياض؛ بهدف دمج المجلس الانتقالي سياسيًا وعسكريًا في حكومة هادي. بعد أكثر من عام على توقيع الاتفاق، شُكلت حكومة تقاسم سلطة تشمل ممثلين عن المجلس الانتقالي في ديسمبر/كانون الأول 2020، بينما لم تُنفذ الترتيبات الاقتصادية والأمنية والعسكرية الأخرى الواردة في الاتفاق.

قوّض الصراع على السلطة في عدن وما حولها الأمن وعقّد عمل الحكومة على جميع المستويات. أواخر أبريل/نيسان 2020، أثناء اجتياح الفيضانات المدمرة لجنوب اليمن، أعلن المجلس الانتقالي حالة الطوارئ وتطبيق الإدارة الذاتية في المحافظات التي كانت جزءًا من جنوب اليمن السابق.[22] برر المجلس خطوته بإلقاء اللوم على مسؤولي حكومة هادي لعدم دفع الرواتب وتدهور الخدمات الأساسية في جميع أنحاء الجنوب،[23] حاول المجلس الانتقالي الجنوبي استعادة الخدمات الأساسية للسكان المتضررين. وكجزء من محاولة المجلس تطبيق الإدارة الذاتية في الجنوب، أصدر المجلس قرارًا يأمر جميع المؤسسات الحكومية بإعادة توجيه ودائع الإيرادات من البنك المركزي اليمني إلى حساب في البنك الأهلي اليمني.[24]

[22] محمد الغباري ومحمد مخشف، «انفصاليو اليمن يعلنون الإدارة الذاتية في الجنوب ويعقّدون جهود السلام»، 25 أبريل/نيسان 2020، https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-south/yemen-separatists-announce-self-rule-in-south-complicating-peace-efforts-idUSKCN228003، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[23] "المجلس الانتقالي الجنوبي يعلن الإدارة الذاتية"، مكتب الإدارة العامة للشئون الخارجية للمجلس الانتقالي الجنوبي في الاتحاد الأوروبي، 25 أبريل/نيسان 2020، https://stc-eu.org/en/stc-announces-self-rule/ ، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[24] «النشرة الاقتصادية اليمنية: سيطرة المجلس الانتقالي الجنوبي على عدن تشلّ البنك المركزي وتهدد المالية العامة»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 17 يونيو/حزيران 2020، https://sanaacenter.org/publications/analysis/10219، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

بحلول يوليو/تموز، تخلى المجلس الانتقالي عن تجربة الإدارة الذاتية كجزء من صفقة مع حكومة هادي لإحياء محادثات تنفيذ اتفاق الرياض.[25] عيّن هادي أحمد لملس محافظًا جديدًا لمحافظة عدن، والأخير كان محافظًا لمحافظة شبوة وانضم للمجلس الانتقالي عام 2017 وأقاله هادي لاحقًا. أسفرت المحاولات المتتالية للسيطرة على عدن عن انقسام في مؤسسات الحكومة المركزية؛ لتنخفض المساعدة المالية والإدارية للمجالس المحلية أو إلى وصولها بشكل متقطع، وعرّض السلطات المحلية في الوقت ذاته لتدخلات مستمرة من قِبل الأطراف المسلحة.

عانت المجالس المحلية في مناطق سيطرة الحوثيين من تقلّص الموارد والقدرات بسبب انهيار الاقتصاد. مع ذلك عززت سلطات الحوثيين سيطرتها المتزايدة على جميع مستويات الحكومة؛ لم يُترك للمجالس المحلية سوى قدر قليل من الاستقلالية، أقل مما كان لديها قبل الحرب. تُرسل جميع الإيرادات المحوّل جمعها للسلطات المحلية بموجب قانون السلطات المحلية إلى صنعاء. همشت المؤسسات الموازية التي أنشأها الحوثيون عمل المجالس المحلية.[26] على سبيل المثال، نشرت سلطات الحوثيين في صنعاء مشرفين لمراقبة العمل في جميع مؤسسات الدولة، بما في ذلك، جمع الضرائب والرسوم من قِبل المجالس المحلية. لم يجرِ هؤلاء المشرفون تغييرات جوهرية على عمل المجالس المحلية، لكنهم يمثلون هيكلًا موازيًا للحكم يقوّض استقلالية المجالس.[27]

وجد تقييم أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عام 2019 عن الحكم المحلي في ست محافظات أن السلطات المركزية في صنعاء فرضت قيودًا على السلطة المحلية في محافظة حجة. وأفاد مسؤولون محليون بمحافظة عدن عن تراجع طفيف في الحكم الذاتي لصالح الحكومة المركزية في ذات المدينة، بينما حظيت محافظتا مأرب وحضرموت بقدر أكبر من الاستقلالية.[28]

إزاء تلك التطورات اتبعت السلطات المحلية نُهجًا مختلفة للحكم تتناسب بشكل خاص مع ظروفها.

[25] "النزاع في اليمن: الانفصاليون الجنوبيون يتخلون عن الإدارة الذاتية"، بي بي سي، 20 يوليو/تموز 2020، https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53579115، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[26] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[27] ماجد المذحجي، آدم بارون، أندريو كومنجس، تريستان سالمون، «الدور المحوري للمجالس المحلّية في اليمن»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 سبتمبر/أيلول 2016، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/51

[28] "تشخيص سريع للحكم المحلي في اليمن: تقرير النتائج الأساسية"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سبتمبر/أيلول 2019، https://yemenlg.org/wp-content/uploads/2019/09/Local-Governance-Diagnostic_UNDPpdf، تم الاطّلاع في 18 مايو/أيار 2021.

السلطات المحلية في مناطق سيطرة الحوثيين

منذ أن نشر برنامج تصور اقتصاد اليمن ورقته في يوليو/تموز 2018، فإن التوجه السائد فيما يتعلق بالمجالس المحلية في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون، هو أن الحكومة المركزية في صنعاء عادت بجهود اللامركزية التي نُفذت على مدى العقدين الماضيين إلى الوراء. لم تعد المجالس المحلية قادرة على جمع وصرف الإيرادات بالطرق المنصوص عليها في قانون السلطة المحلية، وقُيدت استقلاليتها ونُقلت مسؤولياتها إلى المؤسسات غير الرسمية الموازية التي تسيطر عليها الحكومة المركزية بصنعاء. يستمر المشرفون الذين عينهم الحوثيون بمراقبة نشاطات المجالس عن كثب رغم أن العديد منهم عُيِّنوا من قِبل جماعة الحوثيين كمحافظين ومدراء مديريات وفي مناصب قيادية أخرى بالسلطة المحلية منذ منتصف 2019 تقريبًا.[29]

طالبت سلطات الحوثيين بمصادر جديدة للإيرادات المحصّلة محليًّا. تمثل الزكاة -وهي التزام مالي مفروض على جميع المسلمين الذين يستوفون معايير الثروة اللازمة- حوالي 90% من إيرادات المديريات، وبلغت حوالي 20 مليار ريال يمني سنويًا في أول سنوات الحرب حين كان جمعها ما يزال تحت سلطة وزارة الإدارة المحلية.[30] في منتصف 2017،[31] أصدر الحوثيون قرارًا تُحوّل بموجبه عائدات الزكاة إلى حساب مصرفي خاص لم تُمنح السلطات المحلية الإذن بالوصول إليه. أنشأ المجلس السياسي الأعلى الذي يديره الحوثيون في مايو/أيار 2018 هيئة جديدة تحت مسمى الهيئة العامة للزكاة؛ وسيطر على مستحقات الزكاة سيطرة مركزية، وجرد السلطات المحلية من حقوقها في استخدام إيرادات الزكاة من أجل التنمية، كما هو منصوص في قانون السلطة المحلية.[32] قالت السلطات في صنعاء إنها ستعوّض المسؤولين المحليين بمصادر بديلة للإيرادات، لكنها لم تفعل ذلك بعد.[33]

[29] جوشوا روجرز، «تغيير الحكم المحلي باليمن: مؤسسات المديريات والمحافظات في المناطق الواقعة تحت سيطرة أنصار الله»، مؤسسة بيرغوف، ديسمبر/كانون الأول 2020، https://berghof-foundation.org/library/changing-local-governance-in-yemen، تم الاطّلاع في 14 مايو/أيار 2021. حدد روجرز ثلاث مراحل لتعزيز الحوثيين سيطرتهم على الحكم المحلي خلال الحرب. من أوائل عام 2015 وحتى أواخر عام 2017، نشر الحوثيون مشرفين في المؤسسات المحلية التي ظلت تحت سيطرة المؤتمر الشعبي العام، حليف الحوثيين حينها. بعد أن قتل الحوثيون زعيم المؤتمر الشعبي العام والرئيس السابق علي عبدالله صالح في ديسمبر/كانون الأول 2017، فرض المشرفون المزيد من السيطرة داخل المؤسسات التي يديرها بشكل عام حزب المؤتمر الشعبي العام. ومنذ حوالي منتصف عام 2019، عُين بعض المشرفين رسميًّا كمحافظين ومدراء مديريات وفي مناصب قيادية أخرى في السلطة المحلية.

[30] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. لشرح مفصل عن الموارد المالية والتحديات التي يواجهها المسؤولون المحليون، انظر «الإيرادات المحلية وتخصيص الموارد»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/local-revenue-and-resource-allocation، تم الاطّلاع في 16 أبريل/نيسان 2021.

[31] سمير الصنعاني، «مشرفون اقتصاديون لجبايتها... لهذا تنهب مليشيات الحوثي أموال الزكاة!!»، نيوز يمن، 23 مايو/أيار 2018، https://www.newsyemen.net/new/31463، تم الاطّلاع في 21 مايو/أيار 2021.

[32] «الرئيس المشاط يصدر قرارًا بإنشاء الهيئة العامة للزكاة»، وكالة الصحافة اليمنية، 1 مايو/أيار 2018، http://www.ypagency.net/42380 تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021، "النشرة الاقتصادية اليمنية، أفرض الضرائب وأحكم: الحوثيون وضريبة الخُمس، نحو مأسسة النخبة الهاشمية»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 6 أكتوبر/تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/11674، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[33] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

وفق فريق خبراء الأمم المتحدة المعني باليمن فإن إجمالي موارد الزكاة عام 2019، بلغت 43 مليار ريال (75 مليون دولار أمريكي).[34] يعود هذا الارتفاع الملحوظ في إيرادات الزكاة مقارنة ببداية الحرب إلى مطالبة الحوثيين بالمزيد منذ عام 2017 وجمع الأموال بالقوة ومنع التجار من الاحتفاظ بنسبة 25% من مبلغ الزكاة المتوجب عليهم لتوزيعه بأنفسهم كما كان شائعًا.[35] أظهرت النتائج الأولية لتحقيق أجرته الأمم المتحدة عن الهيئة العامة للزكاة أن الحوثيين يحولون مساهمات الزكاة لدفع ثمن المجهود الحربي والإثراء الشخصي لقياداتهم.[36]

شكّل البحث عن طرق بديلة لتوفير الإيرادات تحديًا لهذه المجالس المحلية كون سلطات الحوثيين حاولت احتكار تحصيلها.[37] تراقب سلطات الحوثيين نشاط المجالس المحلية عن كثب للتأكد من أنها تجمع وتوزع الإيرادات والمساعدات الإنسانية الخارجية حسب توجيهات الحكومة المركزية في صنعاء.[38]

آخر مرة تلقى فيها موظفو وزارة الإدارة المحلية في صنعاء، والبالغ عددهم 875، رواتبهم من الحكومة المركزية التي يسيطر عليها الحوثيون كانت في بدايات 2021، حيث دُفع نصف راتب مستحق منذ مارس/آذار 2018.[39] توقفت الحكومة المعترف بها دوليًا عن دفع الرواتب بانتظام في مناطق سيطرة الحوثيين بدءًا من أواخر 2016 عند نقل مقر البنك المركزي من صنعاء إلى عدن. في مدينة صنعاء (أمانة العاصمة)، تُزود السلطات المحلية بالتمويل الكافي لتغطية الحد الأدنى من التكاليف التشغيلية والأمنية وحالات الطوارئ وتوفير الخدمات الحيوية. منذ 2016 بلغت الميزانية الشهرية لوزارة الإدارة المحلية حوالي 2.5 مليون ريال يمني، مقارنة بـ 25 مليون ريال عام 2014.[40] قال موظف حكومي في صنعاء لمركز صنعاء: «هناك بالفعل حالة من الشلل في العملية الإدارية،[41] الالتزام بنصوص قوانين وأنظمة الخدمة المدنية يكاد يكون مستحيلًا».

[34] "رسالة مؤرخة 22 يناير/كانون الثاني 2021 من لجنة الخبراء المعنيين باليمن إلى رئيس مجلس الأمن»، مجلس الأمن، 25 يناير/كانون الثاني 2021، https://undocs.org/en/S/2021/79، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[35] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[36] المصدر نفسه.

[37] "النهب القانوني: الحوثيون يفرضون ضرائب متزايدة على السكان لتمويل الحرب"، المصدر أونلاين بالإنجليزية، 26 فبراير/شباط 2020، https://al-masdaronline.net/national/393، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[38] وضاح العولقي وماجد المذحجي، "بعيدًا عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية/ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، ورقة بيضاء رقم 2 إعادة تصور اقتصاد اليمن، يوليو/تموز 2018، https://devchampions.org/files/Rethinking_Yemens_Economy_No2_Ar.pdf، تم الاطلاع في 2 فبراير/شباط 2021. وضاح العولقي وماجد المذحجي، "تحديات الحكم المحلي في اليمن في خضم الصراع"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية/ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، موجز سياسات رقم 2 إعادة تصور اقتصاد اليمن، 29 يوليو/تموز 2018، http://devchampions.org/files/RethinkingYemens_Economy_policy_brief_6.pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[39] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[40] المصدر نفسه.

[41] المصدر نفسه.

في الآونة الأخيرة، بدأ المسؤولون المعينون من قِبل الحوثيين بتجاوز المجالس المحلية في تنفيذ أعمال التنمية، فبدلًا من اتباع القوانين الحالية التي تحدد أدوار الدولة والسلطات المحلية في المشاريع التنموية، التزمت سلطات الحوثيين بوثيقة سياسات صدرت عام 2019 بعنوان: الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة.[42] أُضعفت المؤسسات القائمة المسؤولة عن التنمية أو هُمشت منذ إنشاء تلك الرؤية، التي أدخلت بدورها آليات وإجراءات جديدة لإعداد مشاريع التنمية المحلية وتنفيذها ومراقبتها. كانت مكاتب المحافظات التابعة لوزارة التخطيط والتعاون الدولي مسؤولة عن تنسيق تحويل الأموال بين المانحين الخارجيين والمجالس المحلية في الماضي،[43] هذه المسؤوليات نُقلت أواخر 2019 من وزارة التخطيط والتعاون الدولي إلى المجلس الأعلى لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية والتعاون الدولي[44] الذي أنشأه الحوثيون حديثًا. زاد إنشاء المجلس من مركزية سلطة الحوثيين في صنعاء على مستوى جمع الموارد المالية التي خصصها قانون السلطة المحلية للسلطات المحلية.[45] وإضافة إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي -التي غُير اسمها مؤخرًا لعكس مهامها بعد تحديد اختصاصاتها-[46] هُمشت وزارتا الإدارة المحلية والمالية على المستوى المحلي من قِبل الكيانات التي أنشأها الحوثيون.[47]

في صنعاء، تعمل مراكز الشرطة بقدرات مخفّضة، ويرجع ذلك إلى حد كبير لعدم دفع الرواتب. أوقفت إدارة البحث الجنائي الكثير من عمل مختبرات الطب الشرعي التابعة لها بسبب نقص الإمدادات الفنية، بما في ذلك المواد الكيميائية المحظورة وفق إجراءات المنع التي فرضها التحالف بقيادة السعودية. ما تزال قوات الأمن الخاصة، المسؤولة عن حراسة المدن الكبرى، تعمل لكن عملها تأثر بتدخل الأجهزة الأمنية غير الحكومية التي تسيطر عليها قوات الحوثيين.[48]

[42] المصدر نفسه.

[43] آدم بارون وأندرو كامينغز وتريستان سالمون وماجد المذحجي، «الدور المحوري للمجالس المحلية في اليمن»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 سبتمبر/أيلول 2016، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/51، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[44] "صنعاء تلغي هيئة الشؤون الإنسانية وقطاع التعاون الدولي"، وكالة الصحافة اليمنية، 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2019، http://www.ypagency.net/211254، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021؛ «الحوثيون يعترفون بسرقة 120 طنًا من أغذية برنامج الأغذية العالمي في نداء اللحظة الأخيرة لتجنب تجميد المساعدات الإنسانية»، المصدر أونلاين بالإنجليزية، 14 فبراير/شباط 2020، https://al-masdaronline.net/national/332، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[45] "المادة رقم 4 لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية"، وزارة الشؤون القانونية والشؤون البرلمانية في الجمهورية اليمنية، أغسطس/آب 2000، ص. 42، https://www.ifes.org/sites/default/files/el00247.pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[46] "صدور قرار بتعديل اسم وزارة التخطيط وتحديد اختصاصاتها"، وكالة سبأ للأنباء، 19 أبريل/نيسان 2021، https://www.saba.ye/ar/news3137157.htm، تم الاطلاع في 18 مايو/أيار 2021.

[47] مقابلة مع مسؤول حكومي مقره صنعاء يعمل مع السلطات المحلية، 21 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[48] مقابلة مع مستشار أمني مجهول الهوية بتاريخ 17 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. كانت قوات الأمن الخاصة تُعرف سابقًا باسم قوات الأمن المركزي. أعاد الرئيس هادي تسميتها وأعاد هيكلتها كجزء من عملية الانتقال السياسي بعد استقالة الرئيس السابق علي عبدالله صالح عام 2012. قاد ابن شقيق صالح قوات الأمن المركزي لعدة سنوات.

يستمر النظام القضائي في صنعاء بالعمل، لكنه مثقل بعدد القضايا المتراكمة. شكلت سلطات الحوثيين مؤخرًا لجان خاصة تتكون من ممثلين عن المحاكم وإدارة البحث الجنائي وقوات الأمن وأجهزة المخابرات لتقييم أداء القضاء. وأشارت إلى أن معظم القضايا في المحاكم تشمل منازعات على الأراضي، لذا شكلوا أيضًا لجانًا متخصصة للتعامل مع هذه القضايا وغيرها، مثل تحصيل الضرائب على المعاملات العقارية، والبت فيها وحلها.[49]

تولّى المكتب التنفيذي للرؤية الوطنية التي أعلنها الحوثيون بعض أعمال التنمية التي كانت تنفذها المجالس المحلية في السابق، وتدخلت سلطات وقوات الحوثيين غير الرسمية، وكذلك المشرفون، في عمل قوات الأمن الحكومية مثل قوات الأمن الخاصة.

[49] مقابلة مع مستشار أمني مجهول الهوية بتاريخ 17 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

السلطات المحلية خارج مناطق سيطرة الحوثيين

في المناطق الخارجة عن سيطرة الحوثيين والتي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليًا شكليًا، ظهرت مجموعة متنوعة من نماذج الحكم المحلي.

مأرب

شهدت مدينة مأرب، الواقعة على بُعد 175 كيلومترًا شرق صنعاء، تحولًا جذريًا خلال الحرب، تحولت من منطقة على الهامش إلى مركز حضري مزدهر. في أواخر عام 2015، شرع المسؤولون المحليون بقيادة المحافظ سلطان العرادة في تطبيق اللامركزية بناءً على مخرجات مؤتمر الحوار الوطني.[50] اقترح مؤتمر الحوار الوطني -عُقد خلال الفترة من مارس/آذار 2013 إلى يناير/كانون الثاني 2014 لمعالجة المظالم الاجتماعية والسياسية اليمنية التي تراكمت في ظل الحكم الاستبدادي للرئيس السابق علي عبدالله صالح- إنشاء دولة فيدرالية. بموجب هذا النظام تنتقل السلطات من السلطة المركزية إلى ستة أقاليم تمارس فيها السلطات المحلية قدرًا أكبر من الاستقلالية وسلطة الحكم.[51]

أواخر 2016 أمّن المحافظ العرادة لمأرب 20% من موارد النفط والغاز ما مثّل قدرًا أكبر في حصولها على الحكم الذاتي.[52] قبل ذلك، كانت الحكومة المركزية تجمع وتنفق جميع عائدات النفط والغاز في البلاد. سمح هذا المصدر الجديد من الإيرادات للسلطة المحلية في مأرب بدفع الرواتب، وتمويل مشاريع التنمية، وإعادة بناء قوات الأمن المحلية، وإنشاء نظام قضائي مستقر نسبيًا، وتوفير الخدمات العامة الأساسية.[53] مكّنت استقلالية

[50] عبد الله القادري، «قيادات مأرب تخوّل السلطات المحلية تنفيذ توجيهات المحافظ وقائد المنطقة العسكرية الثالثة فقط»، المصدر أونلاين، 24 يناير/كانون الثاني 2015، https://almasdaronline.com/article/67012، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021؛ «وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني»، جمعت من قِبل برنامج أبحاث التسويات السياسية في جامعة إدنبرة، https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1400، تم الاطّلاع في 3 فبراير/شباط 2021.

[51] لشرح مفصل عن مخرجات مؤتمر الحوار الوطني وانعكاساتها على الحكم المحلي، انظر عبدالرقيب فتح، «أهمية الحكم المحلي في تعزيز ودعم المسار السياسي باليمن»، مؤسسة بيرغوف، مايو/أيار 2018، https://berghof-foundation.org/library/the-importance-of-local-governance-in-strengthening-and-supporting-the-political-process-in-yemen، تم الاطّلاع في 21 أبريل/نيسان 2021.

[52] "الرئيس هادي يوجه بتخصيص 20% من عائدات النفط والغاز لصالح التنمية في مأرب"، المصدر أونلاين، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2016، https://almasdaronline.com/article/86385، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[53] بلغت حصة مأرب البالغة 20% من عائدات النفط والغاز في الفترة من يناير/كانون الثاني إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2018 ما يقرب من 37 مليون دولار أمريكي وفقًا لميزانية عمومية تغطي تلك الفترة. «خطاب بتاريخ 25 يناير/كانون الثاني 2019 من فريق الخبراء المعني باليمن موجهة إلى رئيس مجلس الأمن»، مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 25 يناير/كانون الثاني 2019، الملحق 23، ص. 146، https://digitallibrary.un.org/record/1664359?ln=en، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

مـأرب المتزايـدة المسـؤولين المحلييـن مـن الاسـتجابة لحـالات الطـوارئ، مثـل الفيضانـات المدمـرة فـي 2020، التـي دفعـت المجلـس الانتقالـي الجنوبـي لإعـلان الإدارة الذاتية.[54]

نمـا عـدد سـكان مـأرب بشـكل كبيـر خـلال السـنوات الأخيـرة، نتيجـة التدفـق الكبيـر للنازحيـن الفاريـن مـن مناطـق سـيطرة الحوثييـن ومناطـق النـزاع الأخـرى. فتـح بعـض الوافديـن الجـدد أعمـالًا تجاريـة، مـا سـاهم فـي النمـو الاقتصـادي والتنميـة لمدينـة مـأرب والمحافظـة بشـكل عـام. وضـع السـكان القبليـون المظالم الموجودة جانبًا واتحدوا ضد هجمات الحوثيين.[55]

اسـتفادت جهـود اللامركزيـة فـي مـأرب بشـكل كبيـر مـن حمايـة ودعـم التحالـف الـذي تقـوده السـعودية، الـذي يديـر قاعـدة عسـكرية كبيـرة شـرق المدينـة.[56] منـذ ينايـر/كانـون الثانـي 2020، دافعـت القـوات الجويـة السـعودية بقـوة عـن مأرب الغنية بالنفط لإيقاف تقدم الحوثيين.

أصبحـت مـأرب -بالاسـتفادة مـن مزاياهـا الاقتصاديـة والديموغرافيـة والأمنيـة الفريدة- نموذجًا للحكم المحلي اللامركزي.

شبوة

حصلـت ثلاثـة أطـراف غيـر حكوميـة علـى موطـئ قـدم فـي شـبوة خـلال السـنوات الأولـى مـن الحـرب وهـي جماعـة الحوثييـن المسـلحة وتنظيـم القاعـدة فـي جزيـرة العـرب وقـوات النخبـة الشـبوانية المدعومـة مـن الإمـارات، لكـن الحكومـة المعتـرف بهـا دوليًـا والقبائـل المحليـة أخرجـت تلـك الأطـراف جميعًـا منـذ ذلـك الحيـن.[57] وحققـت شـبوة -كمـا فعلـت مـأرب- اسـتقرارًا نسـبيًا وحصلت علـى بعـض الاسـتقلالية عـن الحكومـة المركزيـة مـن خـلال التفـاوض والحصـول على 20% من حصص عائدات النفط المستخرج داخل حدودها.

تفـاوض المحافـظ محمـد بـن عديـو علـى علاقـة جديـدة مـع الحكومـة المركزيـة بمـا يتماشـى بشـكل كبيـر مـع رؤيـة مؤتمـر الحـوار الوطنـي المتمثلـة فـي

[54] "العرادة يوجه بتخصيص 100 مليون ريال يمني لكل مديرية في مأرب لمواجهة كارثة السيول وفيضان سد مأرب". انظر "العرادة يوجه بتعزيز 100 مليون ريال يمني لكل مديرية في مأرب لمواجهة كارثة السيول»، سبأ نت، 7 أغسطس/آب 2020، https://www.sabanew.net/viewstory/65034، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021؛ اضطرت المحافظات الجنوبية الأخرى مثل عدن إلى طلب أموال طارئة من الحكومة المركزية للتعامل مع الفيضانات. على الرغم من إعلان المجلس الانتقالي الجنوبي للإدارة الذاتية والسيطرة على عدن، لم يتمكن من تأمين التمويل إلى حد كبير بسبب الخلافات مع مسؤولي حكومة هادي الذين حافظوا على بعض السيطرة على مؤسسات الدولة ومنها فرع البنك المركزي في عدن.

[55] علي السكني وكيسي كومبس، «مأرب: تقدم الحوثيين يهدد المعقل الأخير للحكومة في الشمال»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 22 أكتوبر/تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/publications/analysis/11778 ، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[56] المصدر نفسه.

[57] مجد إبراهيم وناصر الخليفي وكيسي كومبس، «شبوة: تقدّم رغم الاضطرابات في محافظة الهويات المتنازعة»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، https://sanaacenter.org/publications/analysis/11930 ، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

الفيدرالية.[58] سمحت زيادة الاستقلال الذاتي وعائدات النفط للسلطات المحلية في شبوة بالحكم بطرق لم تكن ممكنة قبل الحرب. على سبيل المثال، وظفت السلطات المحلية في شبوة عاملين جدد عبر عقود مؤقتة رغم عدم وجود تفويض من وزارة المالية بتخصيص رواتب لهم. وُظف الكثير في قطاعي التعليم والصحة، اللذين شهدا ارتفاعًا كبيرًا في الطلب نتيجة عوامل تضمنت تدفق النازحين إلى شبوة من المحافظات الأخرى وتزايد عدد السكان في ظل عدم وجود موظفين أو مرافق جديدة.[59] ساعد المتعاقدون في معالجة النقص في الموظفين، إلا أن النقص ما يزال حاضرًا.[60]

التمكين الجديد لموظفي الخدمة المدنية المحليين في شبوة كان أكثر وضوحًا في العاصمة عتق، فيما تزال مشاريع تنموية قيد التنفيذ في جميع أنحاء المحافظة. جرى التعاقد مع مقاولين محليين لتعبيد الطرق في ست مديريات، كان الوصول إلى بلداتها ممكنًا عن طريق طرق ترابية.[61] تشمل مشاريع البنية التحتية الأخرى تمديد طريق رئيسي إلى حضرموت، وترميم الجسور التي تضررت بالحرب، وبناء أنظمة الصرف الصحي، وبناء ومحطة توليد كهرباء بالغاز.[62] أما على الساحل الجنوبي لشبوة، بالقرب من بلدة بئر علي، يجري تطوير منتجع شاطئي مقترح كجزء من الخطط لإحياء قطاع السياحة في المحافظة.[63] في منطقة ليست ببعيدة، أطلق بن عديو مؤخرًا مشروع تطوير ميناء قنا التاريخي للتوسع في شحنات النفط والغاز من المحافظة.[64] لا تُمنح هذه المشاريع وغيرها الموافقة عبر المناقصة الرسمية التي تشمل المجالس المحلية المنتخبة، بل تُمنح مباشرة من مكتب بن عديو أو لجنة حكومية.[65]

ساعدت عائدات النفط في تمويل بعض المشاريع والعمليات، لكن العديد من المجالس المحلية عانت لجمع الإيرادات خلال الحرب لأسباب مختلفة. على سبيل المثال، تُحصّل بعض الإيرادات التي من المفترض أن يتم تشاركها

[58] مقابلة مع وكيل محافظة شبوة فهد الطوسلي بتاريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. فوّضت حكومة هادي السلطات المحلية في شبوة بإنفاق عائدات النفط في خمس قطاعات: الكهرباء، والمياه، والتعليم، والرعاية الصحية، والطرق.

[59] عمر باحميد، «تحديات أمام سلطات شبوة في زمن الحرب»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 أكتوبر/تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/12685، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021؛ في العام الدراسي 2019/2020 كانت نسبة المعلمين إلى الطلاب في شبوة 1:37. نظرًا لمعدل المواليد المرتفع نسبيًّا في اليمن فإن عدد الطلاب الذين يلتحقون بنظام التعليم كل عام يفوق عدد المتخرجين منه، مما يؤدي إلى ازدحام الفصول الدراسية. يواجه قطاع الرعاية الصحية في شبوة وضعًا مشابهًا: لم تبنَ مرافق جديدة خلال الحرب ولم يُعيّن أي موظفين جدد منذ عام 2012.

[60] مقابلة مع وكيل محافظة شبوة فهد الطوسلي بتأريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[61] عواصم المديريات هي حريب، ومرخة السفلى، ومرخة العليا، ودهر، والطلح، وعرماء.

[62] للمزيد عن قطاع الكهرباء خلال الحرب، انظر أكرم المحمدي، "أولويات تعافي وإصلاح قطاع الكهرباء في اليمن"، ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO/مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، ورقة بيضاء رقم ٨ إعادة تصور اقتصاد اليمن، 25 مايو/أيار 2021، https://devchampions.org/ar/publications/white_papers/Priorities_forthe_Recovery_and_Reform_of_the_Electricity_Sector_inYemen/، تم الاطّلاع في 21 يوليو/تموز 2021.

[63] نبيه بولس، "اليمن ينهار، وهذا قد يكون خلاصها، «لوس أنجلوس تايمز، 15 ديسمبر/كانون الأول 2020، https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-12-15/yemen-collapsing-may-be-its-salvation، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[64] "محافظ شبوة يطلق المرحلة الأولى من ميناء قنا النفطي"، سبأ نت، 13 يناير/كانون الثاني 2021، https://www.sabanew.net/viewstory/70857، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[65] مقابلة مع وكيل محافظة شبوة فهد الطوسلي بتاريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. يعكس هذا ابتعاد حكومة هادي عن الحكم البيروقراطي إلى الحكم بمرسوم.

بين الحكومة المركزية والمحافظات، مثل رسوم الاتصالات، في شبوة ثم تُرسل إلى الحكومة المركزية، ولكن إعادة توزيعها بعد ذلك لا يجري على المحافظة. مشكلة مالية أخرى تواجه السلطات المحلية في شبوة هي أن الإيرادات المحصّلة من بعض الدوائر لا تودع في الفرع المحلي للبنك المركزي.[66]

لدى مكاتب السلطة المحلية عدد أكبر من الموظفين اللازمين. عزا وكيل محافظ شبوة فهد الطوسلي في حديث لمركز صنعاء مشكلة العمالة الزائدة والموجودة في جميع المحافظات إلى عملية التوظيف التي تجري من قِبل الحكومة المركزية دون مراعاة الاحتياجات الفعلية.[67] كما يلعب الفساد دورًا في زيادة التوظيف، إذ تُمنح الوظائف لأسباب سياسية بدلًا من احتياجات التوظيف.[68] أضف إلى ذلك أن 13 دائرة محلية في شبوة لا تملك مقرات حيث إن شبوة هي المحافظة الوحيدة التي لا يوجد بها مجمع إداري، كما أن مدينة عتق مركز المحافظة لا يوجد بها نظام صرف صحي، بحسب الطوسلي.

منذ أن حاولت القوات المتحالفة مع المجلس الانتقالي الجنوبي السيطرة على مدينة عتق، في أغسطس/آب 2019، شددت السلطات المحلية على ترسيخ الأمن في جميع أنحاء المحافظة، وأنشأت قوات الأمن الخاصة في عتق، وفعّلت أقسام الشرطة في جميع المديريات. حلّت القوات الأمنية التي تديرها الدولة محلّ قوات النخبة الشبوانية المدعومة من الإمارات التي انتشرت في جميع أنحاء المحافظة خلال الفترة بين 2016 و2019 لمحاربة تنظيم القاعدة في جزيرة العرب والحوثيين. لدى القوات الأمنية في شبوة ما يكفي من الأفراد والمركبات لتلبية الظروف في المحافظة، لكنها لم تفلت من بعض التحديات التي تواجهها المحافظات الأخرى، على سبيل المثال، واجهت إدارة البحث الجنائي نقصًا في معدات الطب الشرعي.[69]

يعمل نظام المحاكم لكن بقدرات أقل. قبل الحرب لم يكن هناك سوى قاض واحد لكل مديرية في شبوة، أما الآن يغطي كل قاض ثلاث مديريات. ووفق الطوسلي فإن أكبر مشكلة يواجهها القضاء في شبوة حاليًا هي الحصول على موافقات من الحكومة المركزية لتنفيذ أحكام مثل أحكام الإعدام. ما تزال العديد من القضايا التي بتت المحاكم المحلية فيها وأصدرت فيها عقوبة الإعدام منذ أكثر من عام بانتظار موافقة السلطات في الحكومة المركزية.[70]

[66] عمر باحميد، "تحديات أمام سلطات شبوة في زمن الحرب"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 أكتوبر/تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/12685، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[67] وقال الطوسلي إن هناك حوالي 500 موظف على سلم الرواتب في مكتب المحافظة في حين أن كشف الحضور الفعلي يشمل 60 إلى 70 موظفًا فقط.

[68] عمر باحميد، «تحديات أمام سلطات شبوة في زمن الحرب»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 أكتوبر/تشرين الأول 2020، https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/12685، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[69] مقابلة مع وكيل محافظة شبوة فهد الطوسلي بتاريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[70] المصدر نفسه.

عدن

على عكس الاستقرار الأمني والاقتصادي النسبي الذي تتمتع به السلطات المحلية في مأرب وشبوة، لا تزال المجالس المحلية في العاصمة المؤقتة عدن عالقة وسط صراع على السلطة منذ سنوات بين القوات المتحالفة مع المجلس الانتقالي الجنوبي وحكومة هادي. كما تفتقر المجالس المحلية إلى الإيرادات الكافية لتقديم الخدمات في المدينة الساحلية المكتظة بالسكان. صحيح أن النمو السكاني في عدن يمثل إمكانية لوجود قاعدة ضريبية كبيرة، وتوفر الموانئ البحرية المزدحمة في المحافظة مصدرًا ثابتًا للرسوم الجمركية إلا أن الفساد وسوء الإدارة وانعدام الأمن أعاق تحصيل تلك الإيرادات وتسبب في سوء إدارتها.

تشكو المجالس المحلية في عدن من تدخل الجماعات المسلحة المتصارعة.[71] بعد سيطرة قوات الحوثيين وصالح على أجزاء من المدينة لفترة وجيزة أوائل 2015، أمّنت القوات الحكومية والمقاتلون المحليون المدعومون من الإمارات المدينة. وبعدها، أعلن هادي عدن العاصمة المؤقتة ونقل حكومته إليها منتصف 2015، ما مهد الطريق لصراع مستمر للسيطرة على السلطة حتى يومنا هذا.

الصراع في عدن بشكل عام هو بين طرفين، الأول يتمثل في الموالين لهادي وكثير منهم من المحافظات الشمالية وأبين المجاورة والثاني يتمثل بالحراك الجنوبي المنادي باستعادة استقلال الجنوب المدعوم من الإمارات و الذي ينحدر معظم اعضاؤه من محافظتي لحج والضالع ويدعمون المجلس الانتقالي الجنوبي. (تعقد عمل السلطات المحلية في عدن بعد أن تعمّق الصراع في المدينة، حينها كان برنامج إعادة تصور اليمن قد نشر ورقته في يوليو/تموز 2018).

تحالفت معظم الميليشيات -التي دربتها الإمارات وسلحتها لقتال تنظيم القاعدة في جزيرة العرب والحوثيين في جنوب اليمن خلال السنوات الأولى من الحرب- مع المجلس الانتقالي الجنوبي في أغسطس/آب 2019. انتزعت الجماعة المؤيدة للانفصال السيطرة على عدن من حكومة هادي. حتى تلك اللحظة مورست الكثير من أعمال العنف في عدن كالاغتيالات التي استهدفت مسؤولين أمنيين ومرجعيات دينية وزعماء سياسيين، بمن فيهم المحافظ جعفر محمد سعد أواخر عام 2015.

أثرت النزاعات المتكررة بين قوات الأمن المتناحرة بشكل كبير على عمل وسلطة المجالس المحلية.[72] أثناء تصاعد التوتر بين الأطراف السياسية

[71] وضاح العولقي وماجد المذحجي، "بعيدًا عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: الحكم المحلي في اليمن في ظل النزاع والاضطراب"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية/ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO، ورقة بيضاء رقم ٢ لإعادة تصور اقتصاد اليمن، ، يوليو/تموز 2018، https://devchampions.org/files/Rethinking_Yemens_Economy_No2_Ar.pdf، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

[72] "قوات المجلس الانتقالي الجنوبي تعتقل مسؤولًا مدعومًا من السعودية بعد اقتحام منزله في غرب عدن"، المصدر أونلاين بالإنجليزية، 21 فبراير/شباط 2020، https://al-masdaronline.net/local/376، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021؛ «لا تقدم يذكر من قبل اللجنة بقيادة السعودية المكلفة بالعثور على المختفين قسريًّا في عدن»، المصدر أونلاين بالإنجليزية، 19 مارس/آذار 2020، https://al-masdaronline.net/national/488، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

عقدت المجالس المحلية اجتماعات خاصة لتجنب تدخل قوات الأمن. وجدت القوات الحكومية نفسها منقسمة نتيجة الخلاف بين حكومة هادي والمجلس الانتقالي الجنوبي، كما يبدو واضحًا من الانقسامات داخل اللجنة الأمنية بعدن والتي شُل عملها خلال سنوات الحرب.[73]

استقر الوضع إلى حد ما في عهد المحافظ أحمد حامد لملس الذي عينه هادي محافظًا لعدن في يوليو/تموز 2020. ساعد انتماء لملس إلى المجلس الانتقالي في التنسيق مع قوات الأمن الموالية للمجلس بشأن تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من أشكال الإيرادات لتمويل السلطة المحلية. في حين لم تُحصل الإيرادات بشكل تام، إلا أن حجم الأموال المتزايد والمتاح حاليًا سمح للسلطات المحلية بتنفيذ بعض الواجبات المناط بها.[74] يفتقر لملس إلى قاعدة دعم عسكرية وأمنية وقبلية موالية، لذا لا يستطيع الوصول إلى مصدر دخل جاهز (مثل إيرادات النفط والغاز) ويكون مؤثرًا مثل محافظي مأرب وشبوة.[75]

وبحسب وكيل محافظة عدن لشؤون الشباب عبدالرؤوف زين، فإن رجال الشرطة في عدن منقسمون في ولاءاتهم، ويفتقرون إلى التدريب، ويتقاضون رواتب أقل من المجندين العسكريين. بينما تعمل إدارة البحث الجنائي إلى حد ما، إلا أنها لا تنسق مع وزارة الداخلية. أضف إلى ذلك وجود انقسامات داخلية في المؤسسات الحكومية الرسمية مثل قوات الأمن الخاصة. كما أن الأفراد الوحيدين من ضمن قوات الأمن الخاصة الذين يتسلمون رواتبهم من الحكومة المركزية هم الموالون لوزارة الداخلية.[76]

أعاق الوضع الأمني المتوتر المؤسسات المحلية عن القيام بواجباتها. يتجنب موظفو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة -يضمن إنفاق الأموال العامة في أوجه الإنفاق المناسبة- تقديم التقارير عن قضايا حساسة، بما في ذلك المتعلقة بالمسؤولين السياسيين والعسكريين المتنفذين وذلك خوفًا من العقاب. تتجنب محكمة الأموال العامة -تتعامل مع الجرائم التي يرتكبها موظفو الخدمة العامة أو الجرائم التي تمس المال العام- تناول قضايا حساسة لأسباب مماثلة. أما القضايا المحالة إلى الحكومة المركزية تُتجاهل إلى حد كبير.[77]

السياسات واللوائح التي لم تتكيف مع الوضع المتغير في عدن تحدٍ آخر يواجه المجالس المحلية. تنامى عدد سكان عدن بشكل كبير منذ بدء

[73] مريكي ترانسفيلد، محمد الإرياني، ماجد سلطان، ماري كريستين هينز، «إدارة الأمن المحلي في اليمن وقت الحرب: حالات الحديدة وتعز وعدن»، مركز اليمن للسياسات، كاربو، تم الاطّلاع في 23 أبريل/نيسان 2021. https://www.yemenpolicy.org/wp-content/uploads/2021/04/YPC-CARPO-Local-Security-Governance-in-Yemen-in-Times-of-War-final.pdf، ذكر الأخير «اللجان الأمنية على مستوى المحافظات تجمع جميع رؤساء الوكالات الأمنية والاستخباراتية ذات الصلة بمحافظة معينة».

[74] مقابلة مع وكيل محافظة عدن لشؤون الشباب عبد الرؤوف زين في 17 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[75] مقابلة مع الباحث حسام ردمان المقيم في عدن في 11 فبراير/شباط 2021.

[76] مقابلة مع وكيل محافظة عدن لشؤون الشباب عبد الرؤوف زين في 17 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[77] المصدر نفسه.

الحرب؛ نزح السكان من المناطق الريفية ومناطق النزاع إلى المحافظة. أدى إعلان عدن عاصمة مؤقتة لليمن عام 2015 إلى تدفق الناس للمدينة؛ إذ نُظر إليها على أنها أكثر استقرارًا من المناطق الأخرى. في حين نما عدد السكان، تناقصت إيرادات المجالس المحلية لتمويل الخدمات العامة. ويرجع ذلك إلى عوامل عدة، بينها تحول ضرائب القات والعقار التي كانت تجمعها عادة السلطات المحلية إلى جهات أخرى وعدم دفع السكان لفواتير المياه والكهرباء.[78]

تسببت الانقسامات السياسية بتفاقم العجز في الإيرادات؛ الأموال التي يتم جمعها ليست متاحة دائمًا للمجالس المحلية. في كل مرة يُعيَّن فيها محافظ جديد لعدن منذ بدء الحرب تُحول الإيرادات المحلية إلى حسابات بنكية مختلفة.[79] شغل منصب المحافظ ستة محافظين منذ عام 2015. قال زين لمركز صنعاء: «كان لكل محافظ سياسة تتماشى مع الطرف المسيطر، سواء كان الحكومة، أو التحالف الذي تقوده السعودية، أو غيرهما. محافظ يعلّق الحساب وآخر يعيد تفعيله».

الانفصال بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية في عدن واضح رغم قرب مواقع مؤسساتهما في المدينة. لجأت المجالس المحلية في عدن، كما هو الحال في شبوة، إلى المتعاقدين لتلبية احتياجات التوظيف في ظل توقف عملية التوظيف الرسمي من وزارة الخدمة المدنية. ليس بوسع السلطات المحلية في عدن معاقبة أو فصل الموظفين الحاليين لأن الانقسامات السياسية منعت المسؤولين من تنفيذ القرارات. علّق زين على ذلك قائلًا: «الآن وبما أن الوضع استقر لصالح طرف واحد وقواته الأمنية، ساهم ذلك في خلق انضباط نسبي، أصبحوا يمتلكون سلطة اتخاذ القرار وأدوات ردع المخالفين».

في عدن تُدفع رواتب موظفي الخدمة المدنية شهريًا عكس مناطق أخرى في اليمن. وبصرف النظر عن زيادة الرواتب بنسبة 30% في عهد رئيس الوزراء أحمد بن دغر أواخر 2018، إلا أنها لم تواكب التضخم والانخفاض المستمر في قيمة الريال اليمني.[80]

[78] المصدر نفسه.

[79] المصدر نفسه. على سبيل المثال عندما أصبح رئيس المجلس الانتقالي الجنوبي عيدروس الزبيدي محافظًا لعدن في ديسمبر/كانون الأول 2015، حُولت الإيرادات المحلية من حساب البنك المركزي إلى حساب جديد في البنك الأهلي اليمني. بعد طرد الزبيدي في أبريل/نيسان 2017 أعيدت الأموال إلى حساب البنك المركزي. عندما أعلن المجلس الانتقالي الجنوبي الإدارة الذاتية أوائل عام 2020 حُولت الأموال مرة أخرى إلى حساب مصرفي جديد.

[80] منصور علي البشيري، "الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة -رواتب موظفي الخدمة المدنية"، ديب روت للاستشارات/مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق CARPO/مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، ورقة بيضاء رقم 8 إعادة تصور اقتصاد اليمن، 18 مارس/آذار 2019، https://devchampions.org/ar/publications/white_papers/Priorities_forthe_Recovery_and_Reform_of_the_Electricity_Sector_in_Yemen/، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021)؛ "النشرة الاقتصادية اليمنية: التفاوت المتزايد بين سعر صرف الأوراق النقدية الجديدة والقديمة"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 9 سبتمبر/أيلول 2020، https://sanaacenter.org/publications/analysis/11562، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021.

الحديدة

تنقسم محافظة الحديدة الواقعة على ساحل البحر الأحمر إلى منطقة تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليًا وأخرى تسيطر عليها قوات الحوثيين. يوفر هذا الانقسام فرصة لإجراء مقارنة عن قرب بين كيفية عمل السلطات المحلية التي تعمل في ظل السلطتين المركزيتين المتنافستين في نفس المحافظة خلال الحرب.

عانت المنطقتان لتوفير الإيرادات في ظل عدم وجود رسوم جمركية وضرائب وأنشطة اقتصادية أخرى من موانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى، وهي الموانئ التي تأثرت بالحظر البحري والجوي الذي يفرضه التحالف بقيادة السعودية منذ انخراطه في الحرب أواخر مارس/آذار 2015. كانت الواردات الوحيدة المسموح بدخولها إلى الموانئ هي الوقود وشحنات المساعدات الإنسانية التي تُفتش من قِبل الأمم المتحدة والسعودية.[81] لم يُعيّن موظفون مدنيون جدد في أي مكان بالمحافظة.[82]

في منطقة سيطرة الحكومة شكليًا، وتتشكل من مناطق ساحلية تمتد باتجاه الجنوب من مدينة الحديدة، دُفعت رواتب موظفي الخدمة المدنية بانتظام خلال العام الماضي. كثفت المجالس المحلية من تحصيل الضرائب العقارية للمساعدة في تعويض الانخفاض في مصادر التمويل العام الأخرى، لكن لم يكن لدى أي من الإدارات في الحكومة المحلية ميزانية تشغيلية منذ بداية الحرب. نتيجة لذلك أصبحت جميع إدارات المحافظة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة غير نشطة باستثناء إدارة الشؤون القانونية.[83] نظريًا، تُعد القوات الأمنية المحلية في هذه المناطق جزءًا من الحكومة المعترف بها دوليًا لكن ولاءات أفرادها مشرذمة ولا يرجع جميع قادتها للحكومة المركزية في عدن. على سبيل المثال، اكتسب طارق صالح، قائد قوات المقاومة الوطنية المدعومة إماراتيًا، نفوذًا على قوات الشرطة في مناطق سيطرة الحكومة بالحديدة عبر دفع رواتبهم بمساعدة التحالف بقيادة السعودية.[84] وفي حين أن صالح يُعد رسميًا جزءًا من سلسلة القيادة الحكومية إلا أنه ينسق مع التحالف أكثر مما ينسق مع حكومة هادي.

في الأجزاء التي يسيطر عليها الحوثيون من الحديدة، لم يستلم موظفو الخدمة المدنية فعليًا أي رواتب من حكومة هادي منذ أواخر عام 2016،

[81] أُطلقت آلية الأمم المتحدة للتحقق والتفتيش في مايو/أيار 2016 لتسريع تدفق الواردات التجارية عقب إجراءات التحالف الذي تقوده السعودية. موقع آلية الأمم المتحدة للتحقق والتفتيش، https://www.vimye.org/about، تم الاطّلاع في 2 فبراير/شباط 2021،

[82] مقابلة مع وكيل محافظة الحديدة في الحكومة المعترف بها دوليًا هاشم العزعزي بتأريخ 2 ديسمبر/كانون الأول 2020.

[83] مقابلة مع وكيل محافظة الحديدة في الحكومة المعترف بها دوليًا هاشم العزعزي بتأريخ 2 ديسمبر/كانون الأول 2020. مقابلة مع علي قشر، وكيل محافظة الحديدة في حكومة الحوثيين بتأريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[84] لشرح مفصّل عن القوات المقاتلة المتواجدة بالحديدة، انظر مريكي ترانسفيلد، محمد الإرياني، ماجد سلطان، ماري كريستين هينز، «إدارة الأمن المحلي في اليمن وقت الحرب: حالات الحديدة وتعز وعدن»، مركز اليمن للسياسات، كاربو، تم الاطّلاع في 23 أبريل/نيسان 2021، https://www.yemenpolicy.org/wp-content/uploads/2021/04/YPC-CARPO-Local-Security-Governance-in-Yemen-in-Times-of-War-final.pdf.

عندما انقسم البنك المركزي اليمني بين صنعاء وعدن. كما هو الحال في المناطق الأخرى الخاضعة لسيطرة الحوثيين، تعتبر جميع الإيرادات المحصّلة في الحديدة الآن موارد حكومية مركزية. بعد إرسال الإيرادات إلى صنعاء، توفّر السلطات المركزية للمسؤولين المحليين حدًا أدنى من الميزانية للعمليات إضافة إلى بعض المدفوعات ونفقات النقل لوكلاء الوزارات وأعضاء السلطة المحلية. في عام 2020، تلقت الحديدة ميزانية تشغيلية بنحو 20 مليون ريال.[85]

جميع رؤساء الإدارات الأمنية المحلية موالون للحوثيين ويقعون تحت سيطرة الحكومة المركزية للغاية في صنعاء.[86] معظم هؤلاء المسؤولون الأمنيون المحليون كانوا مشرفين حوثيين ثم استلموا مناصب رسمية في سلطة الجماعة بينما آخرون كانوا تابعين لحزب المؤتمر الشعبي العام قبل أن يتعهدوا بالولاء للحوثيين.[87]

[85] مقابلة مع علي قشر، وكيل محافظة الحديدة في حكومة الحوثيين بتأريخ 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2020.

[86] مريكي ترانسفيلد، محمد الإرياني، ماجد سلطان، ماري كريستين هينز، «إدارة الأمن المحلي في اليمن وقت الحرب: حالات الحديدة وتعز وعدن»، مركز اليمن للسياسات، كاربو، تم الاطلاع في 23 أبريل/نيسان 2021، https://www.yemenpolicy.org/wp-content/uploads/2021/04/YPC-CARPO-Local-Security-Governance-in-Yemen-in-Times-of-War-final.pdf

[87] المصدر نفسه.

النتائج والتوصيات

فيما يلي نتائج التقرير وتوصيات قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى لكل من المواضيع الأربعة التي تطرق إليها. التوصيات المقدمة ليست محددة لكل نتيجة كون الأولى لم تصاغ بناءً على الأخيرة.

تحصيل الإيرادات ووضع الميزانية وإدارة المالية العامة

النتائج	التوصيات
• منذ بداية الصراع تباينت عمليات جمع الإيرادات وتوزيعها بشكل كبير في جميع أنحاء البلاد، كما توقفت المخصصات المقدمة من الحكومة المركزية جزئيًا أو كليًا بحسب المنطقة مما يجعل من الصعب تحديد مدى اعتماد السلطات المحلية على الدولة المركزية في تغطية نفقاتها. • حصلت المحافظات المنتجة للنفط والغاز مأرب وشبوة وحضرموت على 20% من هذه الموارد من الحكومة المركزية، ووظفت تلك الإيرادات في استقلاليتها الجديدة عن الدولة المركزية وتمويل الحكم المحلي. • عانت شبوة من نقص كبير في العاملين في قطاعي الصحة والتعليم، لم يسده توظيف المتعاقدين المؤقتين. • تُمنح المشاريع الحكومية في العديد من المحافظات لتُنفذ من قِبل جهة ما بموجب مراسيم وليس عبر المناقصات الرسمية.	**توصيات قصيرة المدى على المستوى الوطني:** • استعادة وضع الميزانية وإضفاء الطابع الرسمي على التغييرات في المخصصات التي صدرت بقرارات خلال الحرب مثل تخصيص 20% من الإيرادات السيادية لمأرب وشبوة وحضرموت، بما يضمن المساواة في المخصصات لجميع المحافظات الخاضعة لسيطرة الحكومة.[88] – يجب أن تبدأ هذه المحافظات محادثات حول كيفية نمو اللامركزية وتطور إلى إطار فيدرالي. على سبيل المثال، يمكن إنشاء منصة اختبار تجريبية بحيث يمكن لأصحاب المصلحة التحدث مع بعضهم حول جوانب النجاح والفشل في جهود اللامركزية التي قاموا بها، وكيف يمكن لهذه الأساليب التصاعدية (من القاع إلى القمة) أن تتكيف مع النظام الفيدرالي. • تحسين المساءلة وتقليل الهدر من خلال: – تفعيل المراجعة المتزامنة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.[89] – إدراج خبراء صندوق النقد الدولي في البنك المركزي اليمني ووزارة المالية لتقديم المشورة بشأن العمليات المناسبة ومراقبة الامتثال وإبلاغ السلطات اليمنية والدولية المختصة.[90] – تطبيق قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية الحالي. – مراجعة قوائم رواتب الموظفين العموميين وفرض البيانات البيومترية للحد من الازدواج الوظيفي والموظفين الوهميين. – وضع مبادئ توجيهية وطنية للمشتريات ونظام وطني لترخيص المشتريات وتسجيلها. – السماح بصرف مخصصات المحافظات في الوقت المناسب لحساب كل محافظة في البنك المركزي اليمني على أن تدار بشكل مشترك من قِبل السلطات المركزية والمحلية. **توصيات قصيرة المدى على مستوى المحافظة:** • فرض الامتثال للوائح المالية الحالية. – إعادة سلطة تحصيل إيرادات الزكاة إلى المجالس المحلية في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون؛ تمثل الزكاة حوالي 90% من إيرادات معظم المديريات. – يجب على سلطات الحوثيين حل المؤسسات التي أنشئت خلال الحرب والتي حلت محل سلطات المؤسسات المحلية -الموضحة في قانون السلطة المحلية- أو توازيها.

[88] يجب تنفيذ هذه العملية بهدف تنفيذ آلية التحويلات المالية إلى المحافظات التي لا تملك تدفقات إيرادات سيادية كافية.

[89] بالنظر إلى السجل الطويل من ضعف الامتثال وإنفاذ القوانين في البيروقراطية اليمنية فإن المراجعة المتزامنة ضرورية على الرغم من أنها تبطئ عمليات الصرف.

[90] جُربت هذه الممارسة من قبل، ففي أوائل عام 2000، أُدرج خبير من صندوق النقد الدولي في وزارة المالية لمدة عامين، وكان لوجوده تأثيرًا ملحوظًا على الشفافية والامتثال للإجراءات.

تحصيل الإيرادات ووضع الميزانية وإدارة المالية العامة

النتائج

- أدت الانقسامات السياسية في عدن إلى تفاقم نقص الإيرادات، حيث إن الأموال المحصّلة ليست متاحة دائمًا للمجالس المحلية، وفي كل مرة يتولّى فيها محافظ جديد السلطة في عدن تُحوّل الإيرادات المحلية إلى حسابات بنكية مختلفة.
- في المحافظات الواردة بالتقرير، جرى التخلي إلى حد كبير عن ترتيبات تقاسم الإيرادات بين الحكومة المركزية والمحافظات والمديريات كما هو منصوص عليه في قانون السلطة المحلية. وكانت المديريات هي الأكثر تضررًا من هذه التغييرات.
- تعرضت المجالس المحلية في المناطق الريفية الخاضعة لسيطرة الحوثيين لضرر اقتصادي أكبر من مثيلاتها في المدن كونها تملك طرقًا أقل لتحصيل الإيرادات بشكل مستقل ولا تحظى بالأولوية في توزيع الأموال المحدودة على المستوى المركزي ومستوى المحافظات.
- أعاق الفساد وسوء الإدارة وانعدام الأمن في عدن تحصيل الإيرادات المفترض استخدامها لتمويل تقديم الخدمات. في عدن اشتكت السلطات المحلية من انخفاض الإيرادات جزئيًا بسبب تحويل ضرائب القات والعقار عنها.

التوصيات

- وضع ميزانية للمحافظة وفرض الامتثال لها.
- فرض تسجيل الأعمال التجارية لدى مصلحة الضرائب.
- فرض تسجيل العقارات التجارية.
- تعيين مقيّمين عقاريين مرخصين وتحصيل الضرائب العقارية.
- تعزيز المساءلة:
  - تتمثل إحدى طرق خلق المساءلة على المستوى المحلي في تشكيل لجان الأحياء التي يمكنها تقديم الإلتماسات/الطلبات إلى المحافظ. يمكن لهذه الأنواع من هيئات الرقابة التشاركية أن تنجح حتى إذا ظهر نظام حكم غير ديمقراطي من الصراع.
  - عند إنشاء آليات الرقابة يجب الأخذ بعين الاعتبار الاستعانة بمحاسبين جنائيين معتمدين لمراجعة اللامركزية المخصصة التي نشأت، وذلك من أجل فهم هذه التغييرات بشكل مفصل واستكشاف كيفية جعلها رسمية ومتسقة.

توصيات متوسطة المدى على المستوى الوطني:

- إنشاء هيكل مواز متخصص «فريق لامركزية الإدارة المالية العامة الوطنية» ليكون بمثابة وسيط بين المؤسسات على المستوى المركزي والمحافظات وتنفيذ مهمة تفويض اختصاصات الميزانية على مستوى المحافظة. يجب أن يشمل ذلك:
  - صياغة اللوائح والإجراءات الخاصة بإدارة المالية العامة على مستوى المحافظات.
  - تدريب العاملين.
  - التدرج في نقل الاختصاصات لكل محافظة بحيث تصبح جاهزة لممارسة هذه الاختصاصات.
- إصدار التشريعات/ القرارات اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي على التغييرات في تحصيل الإيرادات وتخصيصها وإنفاقها.
- الموافقة على إنشاء «مجلس إدارة المالية العامة للمحافظة» لإدارة الشؤون المالية للمحافظة، بحيث يتألف المجلس من ممثلين عن المكاتب الفرعية للمؤسسات المركزية بما في ذلك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد وممثلين عن غرفة التجارة ومنظمات المجتمع المدني الرئيسية والمنظمات المجتمعية (بما في ذلك مجالس المديرية/القرى) ويترأسها الرئيس التنفيذي للمحافظة، أي المحافظ. ستكون هذه المجالس مسؤولة عن تحصيل الإيرادات، إضافة إلى دورة الميزانية بأكملها.

تحصيل الإيرادات ووضع الميزانية وإدارة المالية العامة	
النتائج	التوصيات
	توصيات متوسطة المدى على مستوى المحافظة: • إنشاء وحدة تخطيط وتنفيذ المشاريع (على غرار وزارة التخطيط مدمج ببرنامج بالأشغال العامة) باعتبارها الجهة المسؤولة الوحيدة عن المشاريع في المحافظة مع التركيز على ضبط التكاليف وضمان جودة الأعمال والمشاريع العامة. **توصيات طويلة المدى على المستوى الوطني:** • اعتماد «صيغة تكافؤ مالي» تنظّم التحويلات المالية رأسيًا (من الحكومة المركزية إلى المحافظات) وأفقيًا (بين المحافظات) لتقليل التفاوتات المالية بين المحافظات إلى مستوى متفق عليه. • إنشاء مجلس مالي وطني قائم بذاته لإدارة «صيغة التكافؤ المالي» والإشراف على السياسة المالية، على أن يتألف من ممثلين عن مؤسسات الحكومة المركزية الرئيسية (البنك المركزي اليمني ووزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي ومصلحة الضرائب إلخ) والوحدات الوطنية الفرعية (المحافظات) إضافة إلى ممثلين عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والجهات المانحة الرئيسية لليمن، على أن يقدم تقاريره إلى البرلمان. • وضع جميع الإيرادات السيادية تحت سيطرة المجلس المالي الوطني لتوزيعها وفقًا لصيغة التسوية المالية. **توصيات طويلة المدى على مستوى المحافظة:** • إنشاء مجلس استثمار لتعزيز النمو الاقتصادي وزيادة الإيرادات. يجب أن يكون المجلس شراكة بين السلطة المحلية وغرفة التجارة والنقابات العمالية والمنظمات المجتمعية الأخرى.

الموارد البشرية

النتائج	التوصيات
• لم تتمكن السلطات المحلية في عدن من معاقبة أو فصل الموظفين الحاليين لأن الانقسامات السياسية منعت المسؤولين من تنفيذ القرارات. • يفوق عدد الموظفين في كشوف الرواتب في المحافظات والمديريات بكثير العدد اللازم لإدارة هذه المناطق، كما أن العديد من أولئك الموجودين في قوائم الرواتب ليسوا مؤهلين أو لا يذهبون إلى مكاتب عملهم لأنهم مُنحوا هذه المناصب كخدمة سياسية. يعزو مسؤول من محافظة شبوة الكثير من التوظيف الزائد عن الحاجة إلى حقيقة أن التعيينات تجري في صنعاء بمعزل عن واقع المحافظة. • نظرًا لتجميد وزارة الخدمة المدنية جميع التعيينات خلال الحرب، عينت العديد من المحافظات متعاقدين مؤقتين، وذلك لتلبية احتياجاتها من الموظفين.	• توصيات قصيرة المدى على المستوى الوطني: – تشكيل لجنة تنسيق للخدمة المدنية من قبل الحكومة المعترف بها دوليًّا وسلطات الأمر الواقع لتقليص الاختلاف بين الطرفين. – وقف الاختلاف التصاعدي بين مختلف أجزاء البلاد التي تسيطر عليها الفصائل المتنافسة، وفرض التعيينات الجديدة على أساس عقود مؤقتة فقط. – فرض استخدام البيانات البيومترية لتقليل الازدواج الوظيفي والموظفين الوهميين. – السماح للإدارات المحلية بإدارة احتياجاتها من الموظفين بحرية. • توصيات قصيرة المدى على مستوى المحافظة: – الالتزام بالقاعدة التي تنص على وجوب إجراء التعيينات الجديدة على أساس عقود مؤقتة فقط. • توصيات متوسطة الأجل على المستوى الوطني: – إنفاذ قوانين التقاعد الإلزامي والتوظيف ا لتنا فسي . – إعداد توصيف وظيفي للموظفين.[91] • توصيات طويلة الأجل على المستوى الوطني: – إنشاء معهد للخدمة المدنية لتأهيل موظفي الخدمة المدنية. – إنشاء نظام التراخيص لموظفي الخدمة المدنية على المستوى الوطني لضمان كفاءتهم. – إعادة تدريب وترخيص الموظفين الحاليين.

[91] كانت المتطلبات الأساسية للتوصيف الوظيفي للموظفين الحكوميين قد تبنيت في خطط إصلاح الخدمة المدنية المتعاقبة منذ منتصف الثمانينيات، ولكن لم يتم تنفيذها بالكامل بسبب زيادة عدد الموظفين والممارسة الشائعة المتمثلة في استخدام الوظائف الحكومية كمورد محسوبية.

خدمات الكهرباء والمياه

النتائج	التوصيات
• تشكو المجالس المحلية في عدن من أن السياسات واللوائح لم تتكيف مع النمو الكبير في عدد السكان والناتج عن تدفق النازحين خلال الحرب. صحيح أن القاعدة الضريبية التي تعتمد عليها المجالس المحلية لتمويل تقديم الخدمات العامة هي أكبر بكثير الآن مما كانت عليه قبل الحرب، لكن شرائح كبيرة من السكان توقفت عن دفع الضرائب على خدمات مثل المياه والكهرباء بسبب عدة عوامل من بينها: رداءة جودة الخدمات والصعوبات الاقتصادية التي يعاني منها السكان.	• توصيات قصيرة المدى على المستوى الوطني: – خصخصة شبكات توزيع المياه والكهرباء وذلك إقرارًا بأن الخصخصة الفعلية قد حدثت في معظم المحافظات. – وقف الدعم لقطاع الكهرباء. – للحد من الفساد يجب وقف شراء الكهرباء من منتجي الطاقة المستقلين والسماح لهم ببيعها مباشرة إلى المستهلكين. – إنشاء مجالس للمرافق لتنظيم الأسعار وتقديم الخدمات. – التوقف عن بناء محطات الطاقة التي تعمل بالديزل وتحويل المحطات القائمة إلى الغاز الطبيعي أو إيقاف تشغيلها بالكامل. • توصيات متوسطة الأجل على المستوى الوطني: – الاستفادة من التحويل إلى الطاقة الشمسية في جميع أنحاء البلاد من خلال توفير ألواح الطاقة الشمسية بسعر التكلفة للمستهلكين. – إعادة تأهيل شبكات توزيع الكهرباء وتركيب عدادات تتيح للمستهلكين بيع فائض طاقتهم للشبكة.

العدالة	
النتائج	التوصيات
• اشتكت المجالس المحلية في عدن من تدخل الجماعات المسلحة. أثناء تصاعد التوتر بين الأطراف السياسية الفاعلة، عقدت المجالس المحلية اجتماعات خاصة لتجنب تدخّل قوات الأمن. • قوات الأمن بعدن منقسمة بين الولاءات وتفتقر إلى التدريب وتتقاضى رواتب أقل من المجندين العسكريين. تعمل إدارة البحث الجنائي هناك إلى حد ما لكنها لا تنسق عملها مع وزارة الداخلية. هناك أيضًا انقسامات داخل المؤسسات الحكومية الرسمية مثل قوات الأمن الخاصة. القوات الموالية لوزارة الداخلية هي القوات الوحيدة التي ما تزال تستلم الرواتب من الحكومة المركزية. • تجنّب موظفو الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحكمة الأموال العامة في عدن تقديم تقارير حول قضايا حساسة بما في ذلك المتعلقة بالمسؤولين السياسيين والعسكريين النافذين خوفًا من العقاب. • تشتكي إدارات البحث الجنائي في جميع أنحاء البلاد من افتقارها للمعدات اللازمة لإجراء تحقيقات الطب الشرعي بسبب حظر الاستيراد المفروض من التحالف العربي بقيادة السعودية. • تعاني شبوة من نقص في عدد القضاة، ونتيجة لذلك يشرف كل قاضٍ الآن على قضايا في ثلاث مديريات مختلفة، أما قبل الحرب فقد كان كل قاضٍ يتعامل مع القضايا في مديرية واحدة فقط. • أكبر مشكلة يواجهها القضاء في شبوة حاليًا هي الحصول على موافقات من الحكومة المركزية لتنفيذ أحكام معينة مثل أحكام الإعدام. على سبيل المثال لا تزال العديد من قضايا عقوبة الإعدام التي بُت فيها في المحاكم المحلية منذ أكثر من عام بانتظار موافقة السلطات في الحكومة المركزية. • في صنعاء، تعمل مراكز الشرطة بقدرات مخفّضة ويرجع ذلك إلى عدم دفع الرواتب. أوقفت إدارة البحث الجنائي الكثير من عمل مختبرات الطب الشرعي لنقص الإمدادات الفنية بما في ذلك المواد الكيميائية المحظور استيرادها من التحالف الذي تقوده السعودية. ما تزال قوات الأمن الخاصة المسؤولة عن حراسة المدن الكبرى تعمل ولكن تأثر عملها نتيجة تدخّل الحوثيين.	• توصيات قصيرة المدى على المستوى الوطني: – احترام استقلالية القضاء. – تشكيل لجنة مشتركة للإشراف على القضاء والعمل على إعادة توحيده. – النظر في تعيين كيان دولي للتوسط وتسهيل مهام القضاء.

عن الباحثين

عبدالغني الإرياني، باحث أول في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، حيث تتركز أبحاثه على عملية السلام وتحليل النزاع وتحولات الدولة اليمنية. يمتلك الإرياني خبرة تمتد لأكثر من ثلاثة عقود كمستشار سياسي وتنموي.

كيسي كومبس باحث في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. يعمل كومبس أيضًا كصحفي مستقل حيث يقدم تقارير معمّقة عن اليمن.

صلاح علي صلاح، باحث وكاتب في مركز صنعاء، حيث تتركز أبحاثه عن العلاقات والارتباطات بين الأطراف المحلية وأثرها على الحالة السياسية في اليمن.

حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

تهدف مبادرة إعادة تصور اقتصاد اليمن إلى المساهمة في بناء السلام ومنع نشوب الصراعات وتحقيق الاستقرار (الاقتصادي) والتنمية المستدامة في اليمن من خلال بناء توافق حول أهم السياسات التنموية والاقتصادية من خلال إشراك وتعزيز الأصوات اليمنية الفاعلة في هذا المجال من مختلف أطياف المجتمع اليمني الفاعلين في مجال التنمية والاقتصاد وإعادة الإعمار في اليمن، وكذلك التأثير بشكل إيجابي على اجندة التنمية المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة باليمن، تنفذ هذه المبادرة بالشراكة التنفيذية ما بين مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO)، وديب روت للاستشارات، ومركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، وبتمويل قبل الاتحاد الأوروبي وسفارة المملكة الهولندية في اليمن.

لمزيد من المعلومات والمنشورات السابقة: www.devchampions.org

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:

مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فارق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية..

www.sanaacenter.org

ديب روت للاستشارات:

شركة استشارية تهتم بقضايا التنمية في اليمن. تهدف ديب روت إلى تقديم العون لكل من شركاء التنمية الدوليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والحكومة اليمنية لتوجيه تدخلاتهم بناء على فهم أوسع للسياقات المحلية والوطنية في اليمن وبناء على أفضل الممارسات الدولية. تتمتع إدارة ديب روت ومجلسها الاستشاري بخبرة طويلة في القطاعين العام والخاص وفي منظمات المجتمع المدني في اليمن وعلى المستوى الدولي.

www.deeproot.consulting

مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

منظمة المانية يتركز عملها فيما له علاقة بالأبحاث وتقديم الاستشارات والتبادل، مع التركيز على تنفيذ المشاريع عبر التعاون والشراكة مع أصحاب المصلحة في الشرق الأوسط. يمتلك فريق CARPO خبرات طويلة في تنفيذ المشاريع بالتعاون مع شركاء في الإقليم، وأيضاً يتمتعون بمعرفة عميقة بالسياق اليمني.

www.carpo-bonn.org

بتمويل مشترك من: بعثة الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن.

للتواصل: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، شارع حده، صنعاء، اليمن - البريد الإلكتروني: info@devchampions.org