

تحديات الحكم المحلي في اليمن في خضم النزاع

تحرير: انثوني بيسول

وضاح العولقي، ماجد المذحجي

ملخص تنفيذي

تعتبر المجالس المحلية من أهم مؤسسات الدولة في اليمن، فهي بتوليها توفير الخدمات العامة الأساسية لملايين اليمنيين تقوم بتمثيل الحكم الرسمي والدولة اليمنية بالنسبة لكثير من السكان. إلا أن اشتداد النزاع بين الحكومة المعترف بها دولياً والداعمين الإقليميين الحوثيين منذ مارس / آذار 2015 أثر بشكل كبير على تمويل وأمن المجالس المحلية، مقوضاً قدرتها على تقديم الخدمات بشكل فعال في معظم مناطق البلاد.

في العديد من المجالات، أدى غياب الحكم الرسمي الفعال إلى خلق أرض خصبة للفاعلين غير الرسميين لفرض نفوذهم. ففي المناطق الواقعة تحت سيطرة الحوثيين، يراقب أنصار الجماعة عن كثب نشاط المجالس المحلية ويتدخلون في أعمالها بشكل منظم، أما في المدينة الساحلية الجنوبية عدن فالمجالس المحلية واقعة تحت تأثير نزاعات الميليشيات المسلحة المتنافسة التي تشكل جزءاً من نزاع نفوذ أوسع بين كيانات جنوبية ذات نزعة انفصالية والحكومة اليمنية المعترف بها دولياً.

وعلى الرغم من التحديات التي تواجهها، لا تزال المجالس المحلية تمثل أدوات فاعلة لتنسيق جهود الإغاثة الإنسانية والوساطة في النزاعات على المستوى المحلي. ففي غياب سلطة الدولة المركزية، ظهرت عدة نماذج حكم محلي فعالة ومستقلة القرار نسبياً عن المركز، ولا سيما في محافظتي مأرب وحضرموت. في مرحلة ما، لا بد من وضع نظام حكم جديد يعكس الحقائق الجديدة على الأرض؛ فقد تشير هذه النماذج إلى إحدى الطرق الممكنة للسير قدماً. المجالس المحلية هي من أفضل وأمتن المؤسسات لدعم التحول بعيداً عن النموذج المركزي السابق.

تمثل القدرة المحدودة حالياً للمجالس المحلية مصدر قلق كبير منذ اندلاع النزاع وتعمق الأزمات الاقتصادية والإنسانية في اليمن. بغض النظر عن كيفية تقدم النزاع، لا بد أن يسعى الفاعلون المحليون والإقليميون والدوليون ليس فقط نحو الحفاظ على هيكل الإدارة المحلية من الانهيار بل وأيضاً نحو تعزيز قدرات المجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد النزاع.

المقدمة

تعتبر المجالس المحلية من بين أهم مؤسسات الدولة في اليمن، فهي بمسؤوليتها عن توفير الخدمات العامة الأساسية لملايين اليمنيين تقوم بتمثيل الحكم الرسمي والدولة اليمنية بالنسبة لكثير من السكان. إلا أن اشتداد النزاع الدائر بين الحكومة المعترف بها دولياً والحوثيين منذ مارس / آذار 2015 أثر بشكل كبير على تمويل وأمن المجالس المحلية، مقوضاً قدرتها على تقديم الخدمات بشكل فعال في معظم مناطق البلاد. وبشكل تراجع قدرة المجالس المحلية على العمل مصدر قلق كبير مع اشتداد النزاع وتعمق الأزمات الاقتصادية والإنسانية في اليمن.

بهدف تزويد الجهات المعنية بالرؤية حول خيارات دعم المجالس المحلية على المدى القريب والبعيد، يقدم موجز السياسة هذا، والذي يستند إلى ورقة بحثية أكثر شمولاً، نظرة فاحصة على التحديات الحالية التي تواجهها المجالس المحلية.

يقدم القسم الأول نظرة عن كيفية تطور الحكم المحلي في جميع مناطق اليمن في ظل النزاع وغياب الاستقرار. وفي حين ولد النزاع فراغاً سياسياً وأمنياً، تدخلت الجهات غير الحكومية لتقديم الخدمات على المستوى المحلي. وعلى الرغم من التأثير السلبي للنزاع على قدرة المجالس المحلية على العمل، إلا أنها واصلت العمل على تنسيق المساعدات الإنسانية والتوسط في النزاع على المستوى المحلي. في الشمال، سعت محافظة مأرب نحو تعزيز صلاحياتها على الأرض، كما حققت، مثلها مثل حضرموت في الجنوب، قدراً من النجاح والفعالية في تحقيق ذلك.

بغض النظر عن كيفية سير النزاع، على الجهات اليمنية المعنية بالحكومة أن تسعى ليس فقط إلى منع هياكل الحكم المحلي من الانهيار، بل إلى التخطيط المسبق للنهوض بقدرات المجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد النزاع. على هذا النحو، يقدم القسم الثالث من هذا الملخص توصيات للجهات المحلية والإقليمية والدولية لدعم المجالس المحلية على المدى القصير مع التأسيس لاستقرار طويل الأجل بعد انتهاء النزاع.

* تم إعداد هذا الملخص من قبل مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، بالتنسيق مع شركاء المشروع ديب روت للاستشارات ومركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO).

تطور الحكم المحلي خلال النزاع

مع اتساع الفراغ السياسي والأمني في العديد من مناطق اليمن، بدأ سمسرة السلطة المحليون، بما في ذلك السلطات المحلية، بالعمل بدرجة أكبر من الاستقلالية. أصبحت الجهات المحلية الفاعلة أكثر انفصالاً مع الوقت عما يحدث في أماكن أخرى من تطورات، وأكثر ميلاً إلى خدمة أجندها الخاصة، أحياناً بدعم من داعميها الإقليميين. وقد أدى ذلك إلى ارتفاع عدد الأطراف غير الحكومية التي تمارس نفوذها في الشؤون المحلية، بما في ذلك الحوثيين ومجموعة متنامية من اللاعبين في جنوب اليمن.

الحوثيون، القاعدة، السلفيون

مع تفجر النزاع واستمرار تآكل قدرة الدولة - المحدودة أصلاً - على توفير الأمن لمواطنيها، انخفضت في كثير من المناطق ثقة المدنيين بالمجالس المحلية. ففي غياب الحكم المحلي الرسمي الفعال، أصبحت الجهات غير الحكومية - وهي غالباً جماعات مسلحة - تحظى بموارد أكبر تحت تصرفها وتمارس تأثيراً متزايداً في الشؤون المحلية.

في شمال اليمن، باستثناء مأرب والجوف، مارس الحوثيون سطوتهم على المستوى المحلي من خلال ما يسمى "اللجان الشعبية"¹. على الرغم من أن الحوثيين لم يقوموا بأي تغييرات جوهرية في إطار الحكم المحلي، إلا أنهم في بعض الأحيان غيروا وجهات الأموال المخصصة لمشاريع التنمية المحلية. وهم يقومون برصد المجالس المحلية الواقعة في المناطق الخاضعة لسيطرتهم لضمان قيام المجالس المحلية بتوزيع الإيرادات وتوجيه المساعدات الإنسانية الخارجية بما يتفق مع الأجندها التي تضعها قيادة الحوثي.

عام 2015، سيطر تنظيم القاعدة في جزيرة العرب على مدينة المكلا عاصمة محافظة حضرموت. اندمج تنظيم القاعدة في المجتمعات المحلية من خلال توفير برامج رعاية اجتماعية وتزويد المكلا بالغذاء والماء على الرغم من انقطاعه في مناطق أخرى.² ورغم أن تواجد القاعدة لم يكن دون معارضة، إلا أن الجماعة استمرت في الحكم حتى انسحابها من المكلا في أبريل 2016.³ وقد كافحت السلطات المحلية في المكلا بعد انسحاب القاعدة لتقديم الخدمات، وهي الآن تعتمد على الدعم الخارجي من المنظمات الدولية والتحالف الذي تقوده السعودية.

في بعض الحالات، حتى الميليشيات ضمن الاتجاه الواحد تجد نفسها في حالة تنافس. في محافظة تعز، حيث بدأت قوات الحوثي-صالح فرض حصار على مدينة تعز في مارس / آذار 2015، ساعد التحالف الذي تقوده السعودية، وخاصة دولة الإمارات، على صعود الميليشيات السلفية.

إن إحجام الإمارات عن دعم حزب الإصلاح، بذريعة ارتباطاته بتنظيم الإخوان المسلمين في المنطقة، وجهها نحو جماعات أخرى مناهضة للحوثيين، مثل الميليشيات التي يقودها القائد العسكري السلفي

Peter Salisbury, "Yemen: National Chaos, Local Order," Chatham House, last modified December 20, 2017, accessed May 23, 2018. <https://www.chathamhouse.org/publication/yemen-national-chaos-local-order>

Thomas Joscelyn, "Arab Coalition Enters AQAP Stronghold in Port City of Mukalla, Yemen," Long War Journal, last modified April 25, 2016, accessed May 23, 2018. <https://www.longwarjournal.org/archives/2016/04/arab-coalition-enters-aqap-stronghold-in-port-city-of-mukalla-yemen.php>; Elisabeth Kendall, "How Can al-Qaeda in the Arabian Peninsula Be Defeated?" Washington Post, last modified May 3, 2016, accessed May 23, 2018. <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/03/how-can-al-qaeda-in-the-arabian-peninsula-be-defeated>

"Joscelyn, "Arab Coalition Enters AQAP Stronghold in Port City of Mukalla, Yemen" (3)

عادل عبده فارغ المعروف أكثر باسم (أبو العباس).⁴ وقد أدى دعم الإمارات لكتائب أبو العباس إلى نشوء عداوة بين رجاله والميليشيات المحسوبة على الإصلاح، ما أدى في عدة مناسبات إلى اشتباكات بين هذه الفصائل التي يفترض أنها جميعاً مؤيدة للحكومة إلا أنها تتنافس على النفوذ على الأرض.⁵

جنوب اليمن

أدى اكتساح قوات الحوثيين-صالح عام 2015 لعدة محافظات جنوبية لإضعاف المؤسسات المحلية التي تقدم الخدمات العامة. بعد إخراج الحوثيين من هذه المناطق، ساعد التحالف الذي تقوده السعودية - ولا سيما الإمارات - في استعادة بعض الخدمات، إلا أن دعم التحالف لسلطات متعددة، وأحياناً متنازعة على قطاعات مختلفة - وخاصة الأمن - ولّد حالات توتر وجعل الحكم المحلي الفعال مسألة معقدة.⁶ وكما هو الحال في تعز، اضطرت المجالس المحلية في عدن إلى تحمل ضغط الاقتتال الداخلي المنتظم بين الجماعات المسلحة المتنازعة. في مدينة عدن الساحلية الجنوبية، وفي جنوب اليمن بشكل عام، أدى النزاع لتعزيز دعوات إقامة دولة جنوبية جديدة ومستقلة. وقد دعمت الإمارات مختلف الجهات الفاعلة في المجال السياسي والأمني الداعية لاستقلال الجنوب.⁷

في أبريل / نيسان 2017، قام الرئيس عبدربه منصور هادي، المعارض على علاقات الإمارات مع الانفصاليين الجنوبيين، بإقالة عدد من القادة الجنوبيين المواليين للإمارات من حكومته. في الأسبوع التالي شكل هؤلاء القادة المجلس الانتقالي الجنوبي وبدأوا لاحقاً بإنشاء هيكل حكم محلي مواز في جميع أنحاء جنوب اليمن.⁸ ومع تزايد النفوذ المحلي للمجلس وقادته المطالبين بانفصال الجنوب، أخذ موقف حكومة هادي بالتراجع. يزعم منتقدو حكومة هادي أن الخدمات العامة المقدمة من قبل الحكومة في عدن ينخرها سوء الإدارة الاقتصادية والفساد المباشر.

إن التنزع المستمر بين القوى ذات النزعة الانفصالية وتلك الموالية لهادي يزعزع استقرار المجالس المحلية في جنوب اليمن. فقد اشتعلت عمليات عدائية مراراً وتكراراً في عدن بين قوات محلية مدعومة إماراتياً وبين القوات الموالية لهادي، حيث حدثت آخر الاشتباكات نهاية يناير / كانون الثاني 2018.⁹ تمنع الصدامات بين المجموعتين المجالس المحلية من العمل في بيئة آمنة.¹⁰ وبغض النظر عن التهديد بالعنف فإن المجالس المحلية عرضة لتدخل الميليشيات المسلحة الحريصة على تأكيد نفسها على المستوى المحلي.

(4) "UAE, Saudi Send Weapons to Taiz Resistance," Emirates 24/7 News, last modified January 7, 2016, accessed May 23, 2018. <http://www.emirates247.com/news/region/uae-saudi-send-weapons-to-taiz-resistance-2015-11-07-1.609560>

(5) "عاجل: استشهاد حمزة الخلافي شقيق قائد المقاومة الشعبية بتعز"، موقع الموقع، <http://almawqea.net/news.php?id=7226#.V9k0FJN96lO>؛ "عاجل.. الشيخ حمود الخلافي يكشف عن تفاصيل مقتل شقيقه بتعز"، موقع أبابيل، <http://ababiil.net/yemen-news/82187.html>؛ "قائد كتائب حسم يكشف عن ملابسات استشهاد حمزة الخلافي وتفصيل الكالمة التي اجراها مع الشيخ حمود سعيد عقب الحادثة"، اليمن 24، <http://yemen-24.com/news27572.html>.

(6) مقابلة للكاتب مع قيادي كبير في المجلس المحلي، مايو / أيار 2018.

(7) في عدن وأماكن أخرى من جنوب اليمن تقوم الإمارات بتجميع وتدريب ومواصلة دعم عدد من قوات الأمن المحلية التي تعمل بدرجات متفاوتة من الاستقلالية عن الحكومة المعترف بها دولياً. تشمل هذه القوات قوات الحزام الأمني في محافظات عدن ولحج وأبين، وقوات النخبة الحضرية، وقوات النخبة الشبوانية، وقوات النخبة المهريّة المشكّلة حديثاً.

(8) "Al-Zubaidi and the STC Members are in Al-Mukalla City," Southern Transitional Council, 2017, accessed May 23, 2018. <http://en.stcaden.com/news/7959>. "Al-Zubaidi Issues a Resolution to Appoint Local Leaderships in Shabwah Governorate," Southern Transitional Council, 2017, accessed May 23, 2018. <http://en.stcaden.com/news/8084>.

(9) مقابلة بحثية مع ممثلي للمجالس المحلية في عدن، مايو 2018.

(10) "Al-Zubaidi and the STC Members are in Al-Mukalla City," Southern Transitional Council, 2017, accessed May 23, 2018. <http://en.stcaden.com/news/7959>. "Al-Zubaidi Issues a Resolution to Appoint Local Leaderships in Shabwah Governorate," Southern Transitional Council, 2017, accessed May 23, 2018. <http://en.stcaden.com/news/8084>.

في الوقت نفسه، يتدخل كل من الجانبين بنشاط في أعمال أعضاء المجالس المحلية لتعزيز أجندهم الخاصة. وقد أظهرت المقابلات مع ممثلي تلك المجالس بعض التحديات التي تواجه أعمالهم في محافظة عدن، ومنها:

- تواجه المجالس المحلية تغييرات مطردة في القيادة، مما يعيق القدرة على القيام بأعمال طويلة الأمد.
- تفتقر المجالس المحلية إلى التخطيط الواضح على المدى القصير والبعيد، وبدلاً من ذلك تضطر إلى معالجة المشكلات العاجلة مراراً وتكراراً.
- تفتقر المجالس المحلية إلى ميزانية واضحة (كافية ومستمرة)، مما يجعل عملها مؤقتاً ومتغيراً ويعتمد على دعم الجهات الفاعلة الخارجية مثل الهلال الأحمر الإماراتي.
- لقد خففت الحكومة المعترف بها دولياً ووظائفها دون تمتعها بسلطة فعلية على الأرض.
- سلطات ومرافق الخدمات العامة غير فعالة، مما يحد من قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات.
- تتخطى المنظمات غير الحكومية المجالس المحلية كآلية تنفيذ، وقد أدى عدم وجود شراكات منظمة بوضوح مع هذه المنظمات إلى فقدان المنظمات غير الحكومية لبيئة ذات قيمة يمكن أن تجعل تدخلاتها أكثر نجاحاً.
- توجد مصادر متعددة للسلطة/القوة، بما في ذلك قوات الأمن التي تسعى إلى فرض رغباتها على أنشطة المجالس المحلية.

المجالس المحلية خلال النزاع

مع تكثف النزاع وانتشاره في السنوات الثلاث الماضية حدث انهيار في الأمن المحلي. ولم تتمكن قوات الشرطة المحلية وفروع السلطة القضائية التي ساعدت ذات يوم في الحفاظ على درجة من النظام محلياً على توفير بيئة آمنة يمكن أن تعمل فيها السلطات المحلية. في الوقت نفسه، فقدت المجالس المحلية الكثير من تمويلها: ففي عام 2015، خففت الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً، والتي تعاني من انخفاض حاد في عائدات النفط والغاز بسبب النزاع، من الأموال المقدمة إلى المجالس المحلية.¹¹ وقد قصرت ميزانية يناير / كانون الثاني 2018 الأموال المخصصة للسلطات المحلية على دفع الرواتب، دون تغطية أكثر من 50% من النفقات التشغيلية في المناطق الخاضعة لها.¹²

لقد ترك تدهور الاقتصاد اليمني معظم المجالس المحلية عاجزة عن جمع الضرائب، أو الرسوم المشابهة، كعائدات الزكاة.¹³ بينما تتلقى بعض المجالس المحلية (خاصة في إب وحضرموت) تبرعات من رجال أعمال ومؤسسات يمنية، تبقى معظم هذه المجالس مفتقرة إلى الأموال اللازمة لتقديم الخدمات. كان نقص التمويل ملحوظاً بشكل خاص في حالة المجالس المحلية الواقعة في مناطق سيطرة الحوثيين، ويرجع ذلك جزئياً إلى إعادة توجيه الحوثيين للأموال الواصلة إلى تلك المجالس لأغراض أخرى.¹⁴

(11) آدم بارون وآخرون، مرجع سابق. انخفض إنتاج النفط سنوياً منذ 2001. وقد وضع هذا الاقتصاد اليمني تحت ضغط متزايد، على الرغم من افتتاح محطة الغاز الطبيعي المسال في اليمن في بلحاف بمحافظة شبوة. في عام 2014 كان ما يقرب من 70% من الميزانية الوطنية يأتي من موارد النفط والغاز اليمنية. في أعقاب تصاعد النزاع في مارس / آذار 2015، توقف إنتاج النفط والغاز في محافظات مأرب وشبوة وحضرموت، مما حرم اليمن من مصدر دخله الرئيسي. وفي عام 2015 كان هناك انخفاض سنوي بنسبة 54% في إيرادات الدولة في موازنتها السنوية.

(12) مقابلة للباحث مع مصدر مقرب من البنك المركزي في عدن، يونيو / حزيران 2018.

(13) الزكاة هي "الضريبة الإسلامية" أو الواجب المالي المفروض على جميع المسلمين الذين يستوفون شروطاً محددة، وتعد وفقاً للقانون اليمني مورداً قانونياً تنظمه هيئة حكومية تابعة لوزارة المالية باسم مصلحة الواجبات.

(14) مقابلات للباحث أجريت مع مديري وأعضاء المجالس المحلية في مناطق سيطرة الحوثي، سبتمبر / أيلول 2017.

مع ذلك، وعلى الرغم من كفاها من أجل توفير الخدمات، تساعد المجالس المحلية على تنسيق المساعدات الإنسانية الخارجية أثناء النزاع. ففي عدد من المحافظات يقوم أعضاء المجلس المحلي بنقل المعلومات اللازمة للمنظمات الدولية عبر قنوات اتصال شبه رسمية، ويساعدونها في تقييم الاحتياجات الإنسانية. كما ساعد هؤلاء الأعضاء على منع انتشار الكوليرا عن طريق توجيه أموال دعم خارجي إلى المرافق الصحية اليمينية. وفي بعض الحالات، لعبت المجالس المحلية في اليمن دوراً في تسهيل حل النزاعات محلياً، عبر تنسيق وقف إطلاق النار على المستوى المحلي أو ضمان المرور الآمن للمساعدات الإنسانية عبر الجبهات أو تنظيم تبادل سجناء بين الأطراف المتحاربة.¹⁵

حضرمت: رفع مستوى الاستقلال المالي

تعتبر حضرمت، شرق اليمن، كبرى محافظات البلاد وأكثرها إنتاجاً للنفط.¹⁶ ولطالما شعر الكثير من الحضرميين بالإحباط نتيجة نقص عائدات النفط المعاد استثمارها في المحافظة. كانت رغبة حضرمت في زيادة قدرتها على التحكم في مواردها الاقتصادية وزيادة حصتها أحد أبرز مطالب مؤتمر حضرمت الجامع الذي عقد في أبريل / نيسان 2017.¹⁷

منذ تأسيس المجلس الانتقالي الجنوبي يقوم أعضاؤه، إلى جانب آخرين من النخب الاجتماعية والسياسية الحضرمية، بربط انضمام المحافظة إلى أي دولة فدرالية مستقبلية - أو دولة جنوبية مستقلة - بشرط حصولها على حصة أكبر مما تحصل عليه حالياً من عوائد مواردها الخاصة. على وجه التحديد، يطالب المجلس الجنوبي بإعادة استثمار 20% من عائدات النفط المستخرجة من حضرمت في المحافظة نفسها.¹⁸ ومن المستبعد بشدة أن يكون المسؤولون المحليون في حضرمت على استعداد للالتزام بآلية اللامركزية السابقة التي حددها قانون السلطة المحلية.¹⁹

يبدو أن الحكومة المعترف بها دولياً تأخذ على محمل الجد مطالب الحضرميين بالحصول على حصة أكبر من عائدات موارد محافظتهم: فهي تدفع الآن لاتحاد قبائل حضرمت وشركة بترو مسيلة - شركة النفط المحلية التي تدير حقل نفط المسيلة (رقم 14) من أجل النفاذ إلى الحقل النفطي.²⁰ كما ترسل الآن مدفوعات نقدية أو وقوداً للسلطات المحلية وقوات النخبة الحضرمية المدعومة إماراتياً في مدينة المكلا الساحلية للنفاذ إلى مرافق تصدير النفط الموجودة هناك.²¹ وهذه المدفوعات تساعد على تخفيف العبء عن المجالس المحلية.

هناك أيضاً شبكة واسعة من رجال الأعمال الأثرياء من ذوي الأصول الحضرمية الذين يعيشون في دول الخليج المجاورة. لقد لعب هؤلاء دوراً كبيراً في مساعدة المجالس المحلية مالياً لتقديم الخدمات وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية.

وعليه سمحت مصادر الدخل المختلفة للسلطات المحلية في حضرمت الاستمرار في العمل - وبدرجة أعلى من الاستقلالية - من حيث قدرتها على دفع مرتبات الموظفين المدنيين بانتظام، والاستثمار في الخدمات المحلية، وتمويل تطوير وصيانة الكهرباء، والبنية التحتية للمياه والصرف الصحي.

15) مقابلة مع الباحث، إب، أكتوبر / تشرين الأول 2017؛ مقابلة مع الباحث، مأرب، سبتمبر / أيلول 2017.

16) في فبراير / شباط 2014 كانت نسبة النفط القادم من حضرمت حوالي 53% من إجمالي إنتاج النفط في اليمن. انظر:

World Bank, Republic of Yemen: Unlocking Potential for Economic Growth (Washington, DC: World Bank, 2015) accessed May 23, 2018.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23660>

17) حضر المؤتمر 160 مشارك، ونجم عنه تعيين 52 عضواً يشكلون بمجمعهم سلطة اتخاذ القرار ضمن مؤتمر حضرمت الجامع.

18) مقابلة للكاتب مع د. عبد القادر بايزيد، الأمين العام لمؤتمر حضرمت الجامع، الأردن، سبتمبر / أيلول 2017.

19) مقابلة للكاتب مع د. عبد القادر بايزيد، الأردن، سبتمبر / أيلول 2017.

20) مقابلة للكاتب مع خبير الشؤون اليمينية بيتر سالزبوري، 5 مارس / آذار 2018.

21) مقابلة للكاتب مع خبير الشؤون اليمينية بيتر سالزبوري، 5 مارس / آذار 2018.

مأرب: الحكم المحلي الفعال²²

قبل النزاع الحالي، ورغم وجود مصادر طاقة حيوية هامة، افتقرت محافظة مأرب إلى البنية التحتية المتطورة بسبب احتكار الحكومة المركزية لعائدات النفط والغاز.²³ إلا أن النزاع الحالي أدى إلى تغيير في نصيب المحافظة. فقد أتاحت الحماية التي وفرتها قوات التحالف الذي تقوده السعودية، إلى جانب جهاز أمني متين وموحد، إلى تمتع سكانها بمستوى عالٍ نسبياً من الأمن.²⁴ ومن موقع الأمن النسبي هذا، تفاوضت مأرب في منتصف عام 2017 على اتفاق مع الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً لاستبقاء ما يصل إلى 20% من عائدات النفط المستخرج من المحافظة، والتي كانت الحكومة المركزية سابقاً تحتكرها بالكامل.²⁵

تعكس الاتفاقية جهداً أوسع من جانب السلطات المحلية الحاكمة في مأرب لامتلاك زمام منشآتها النفطية والغازية والكهربائية. ومنذ الاتفاق، ساعدت المجالس المحلية في إبقاء منشآت الطاقة نشطة، وفي زيادة قدراتها من خلال التشاور مع الجهات المحلية المعنية. كما تشرف المجالس على توزيع النفط والديزل ومشتقات الغاز في الوقت المناسب على أهالي مأرب. بخلاف العديد من المجالس المحلية في اليمن، تقوم مجالس مأرب بتقديم الخدمات العامة وتنسيق مشاريع التنمية المحلية.

منذ سيطرتها على حصة أكبر من عائدات مواردها الطبيعية، أدى الازدهار الاقتصادي النسبي لمأرب إلى جذب آلاف النازحين داخلياً نحوها.²⁶ ورغم هذا التدفق، تستفيد مأرب من فترة الاستقرار النسبي والتنمية الاقتصادية المستدامة، حيث يتواصل دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية وتوفير الخدمات العامة بشكل عام. يتخلل نموذج صنع القرار للسلطات المحلية في مأرب عقد جلسات استشارية مع مختلف المكونات المجتمعية، حتى وإن كانت غير متسامحة مع المعارضة السياسية المباشرة. وقد أصبحت المحافظة تمثل نموذجاً لامركزياً فريداً وفعالاً للحكم المحلي في اليمن، تدعمه وحدة الأهالي وتماسك الأمن وتوفير الموارد.

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

22) تم الحصول على معظم المعلومات في هذه الفقرة عبر مقابلات الكاتب مع مديري المجلس المحلي في مأرب، نوفمبر / تشرين الثاني 2017؛ و "Yemen's Urban-Rural Divide and the Ultra-Localisation of the Civil War," workshop organized by the London School of Economics Middle East Centre, March 29, 2017, London, UK

23) بحسب الإحصاءات الوطنية في اليمن فإن أقل من 1% من الإنفاق الحكومي الإجمالي كان مخصصاً لمأرب عام 2015.

24) Ben Hubbard, "As Yemen Crumbles, One Town Is an Island of Relative Calm," New York Times, last modified November 9, 2017, accessed May 23, 2018. <https://www.nytimes.com/2017/11/09/world/middleeast/yemen-marib-war-ice-cream.html>; Adam Baron, "Not Only a Pawn in Their Game," European Council on Foreign Relations, last modified November 16, 2017, accessed May 23, 2018. http://www.ecfr.eu/article/commentary_not_only_a_pawn_in_their_game

25) رغم الاتفاق بين مأرب والحكومة المعترف بها دولياً، إلا أن الخلافات المستمرة حتى كتابة هذه السطور بين فروع البنك المركزي في مأرب وعدن قادت إلى رفض فرع مأرب إيداع أي ريع خاص بالإنتاج الحكومي من الغاز والنفط والديزل في فرع عدن.

26) هذه التقدير غير رسمي، لكنه مقدم من قبل الصحفي علي عويضة، الصحفي المحلي المقيم في مأرب، للباحث في يونيو / حزيران 2018.

خلاصة

منذ بداياتها، كانت المجالس المحلية مؤسسات حكم بالغة الأهمية في اليمن. إلا أن استمرار النزاع أعاق بشدة قدرتها على توفير الخدمات الأساسية لمجتمعاتها في وقت تتفاقم فيه الأزمات الإنسانية والاقتصادية. في بعض المناطق، تتنافس الجهات غير الحكومية على تقديم الخدمات، مما يقوض ثقة المواطنين اليمنيين بالمجالس المحلية. لكن في مناطق أخرى طورت السلطات المحلية أشكالاً ناجحة إلى حد ما من الإدارة الذاتية في ظل غياب حكومة مركزية قوية.

سعى موجز السياسات هذا إلى إلقاء الضوء على التحديات التي تواجهها المجالس المحلية أثناء النزاع المستمر في اليمن. على الجهات المحلية والإقليمية والدولية المعنية بإقامة نظام حكم مستقر وفعال في اليمن أن تدعم بشكل فاعل المجالس المحلية في مواجهة تلك التحديات. ومن شأن بعض الأمثلة القائمة، مثل حضرموت ومأرب، أن تشير إلى شكل مستقبلي مناسب للحكم المحلي في اليمن. على المجالس المحلية أن تلعب دوراً مهماً في أي عملية إعادة إعمار مستقبلية في مرحلة ما بعد النزاع، إلا أن دعم المجالس المحلية لا يجب أن ينتظر حتى انتهاء النزاع. فبالنظر إلى أهمية الدور الذي لعبته لما يقرب من عقدين، تعتبر المجالس المحلية شريكاً واعدداً وقيماً في إعادة بناء الثقة والاستقرار.

توصيات

تعزيز قدرة البنك المركزي اليمني على دعم المجالس المحلية

على الجهات المعنية الإقليمية والدولية تنسيق الجهود لإعادة البنك المركزي اليمني كياناً وطنياً موحداً يعمل بكفاءة. منذ بداية الاضطرابات السياسية عام 2011 وحتى قبل نقل مقر البنك المركزي في سبتمبر / أيلول 2016 إلى عدن، كان البنك المركزي يلعب دوراً حيويًا في الحفاظ على قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات الأساسية عبر الاستمرار في صرف رواتب الموظفين المدنيين والمساعدة في تغطية تكاليف العمليات التشغيلية. من الصعب حالياً على المجالس المحلية في أي من محافظات اليمن البالغ عددها 22 محافظة - باستثناء مأرب، وبدرجة أقل في حضرموت - تأمين عائدات تشغيلية كافية.

تسهيل آليات الموازنة والتمويل الحكومية

على المجتمع الدولي اتخاذ تدابير بناءً لتطوير آلية مشتركة بين الأطراف المتحاربة لجمع عائدات الدولة على الصعيد الوطني كالضرائب والجمارك. إن من شأن إعادة إنشاء الخدمات العامة في جميع المجالات أن يوفر حافزاً لمختلف الأطراف على التعاون في هذه الجهود. ستضمن ميزانية الدولة حين تعكس الوضع الحالي في اليمن تحصيل دعم مالي أكبر للمجالس المحلية.²⁷ يمكن للصندوق الاجتماعي للتنمية، وهو هيئة شبه حكومية مهمتها الحد من الفقر، توجيه إيرادات مخصصة للسلطات المحلية وحتى تنفيذ مشاريع خدمات عامة بالاشتراك مع هذه السلطات.

توظيف المجالس المحلية في تقديم الخدمات والمساعدات

على المانحين الدوليين والمنظمات الدولية إدراج المجالس المحلية كجهات تواصل مع المنظمات المحلية والجهات المحلية الفاعلة في القطاع الخاص، وهذه المقاربة سترفع من شرعية المجالس وتشجع المجتمع المحلي على التوحد في إطار هياكل حكومية رسمية. كما ستخلق نموذجاً أكثر لامركزية لتقديم الخدمات، ما قد يؤدي بدوره إلى توسيع نطاق جهود إعادة الإعمار. كما يجب أن ينطوي أي دعم يمر عبر المجالس المحلية على آلية مراقبة لتجنب اختلاس الأموال.

(27) مقابلة الباحث مع مصدر مقرب من البنك المركزي اليمني في عدن، يونيو / حزيران 2018.

إنشاء إطار رسمي لنقل السلطة تدريجياً للمجالس المحلية

على الحكومة المعترف بها دولياً أن تصدر تعليمات تنظيمية مؤقتة لنقل المزيد من سلطاتها رسمياً إلى مستوى المحافظة والمديرية عن طريق:

- تفويض المجالس بالنفذ إلى/وتطوير موارد مستدامة على المستوى المحلي، وصرف الإيرادات المرتبطة بها على احتياجاتها؛
- تخصيص حصة من الموارد السيادية للمحافظات على أساس معايير تمويل شفافة؛
- ضمان امتلاك المجالس المحلية سلطات إدارية كافية للإشراف على تقديم الخدمات والحكم الفعال ووقف شبكات المحسوبية المحلية؛
- السماح للمجالس المحلية بتسمية قادة المناصب الرسمية في وحدات الأمن المحلية والإشراف على أداء هذه الوحدات؛ وأخيراً؛
- منح السلطات المحلية حق العمل مع المانحين الدوليين لتلبية الاحتياجات الإنسانية والتنموية على المستوى المحلي.

إعادة بناء/والارتقاء بمهنية القضاء المحلي والأجهزة الأمنية

ينبغي أن تستهدف الجهات المعنية الدولية تنفيذ برامج لبناء القدرات المحلية تحسن أداء الجهاز القضائي والأجهزة الأمنية المحلية. قد يتطلب ذلك أيضاً دعماً مالياً لإعادة بناء وتحسين البنية التحتية الحيوية. سيسمح ذلك للخدمات القضائية والأمنية بالعمل بفعالية والاحتفاظ بالشرعية بين السكان. مع الاعتراف بالتعقيدات المحلية، على الجهات المعنية الدولية منع أطراف النزاع واللادعين الإقليميين من التدخل في أنشطة الهيئات القضائية المحلية أو إنشاء كيانات منافسة تقوض شرعية الدولة.

دعم الحكم المحلي المستجيب والشامل للجميع

على المنظمات الدولية غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى دعم المبادرات المجتمعية المؤسسة حالياً بما يدعم فعالية المؤسسات الحكومية الرسمية المحلية وليس بالتحايل عليها. إن تعزيز الحكم المحلي الشامل من القاعدة إلى القمة سيساعد على تجنب الادعاءات المتعلقة بالتحيز أو التمييز، وفي الوقت نفسه على الحد من جاذبية الجهات غير الحكومية كبداية للدولة.

إجراء تقييم شامل

إن التقييم الشامل والواقعي لأدوار الأفراد والجماعات المسيطرين على مستوى المحافظة والمديرية، بالإضافة لتقييم قدرة هذه الكيانات على توفير الخدمات، سيساعد صانعي السياسة المحليين (بدعم من المجتمع الدولي) على تطوير استراتيجيات ما بعد النزاع لاستعادة وظائف الدولة، كتوفير الأمن وتقديم الخدمات العامة.

- **ملاحظة:** تم إنجاز هذه الوثيقة بدعم من الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن. التوصيات الواردة في هذه الوثيقة تعكس حصراً الآراء الشخصية للمشاركين في منتدى قيادات التنمية، وهي لا تمثل بالضرورة آراء مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية أو شركة ديب روت للاستشارات أو مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO) أو أي أشخاص أو منظمات أخرى ينتمي إليها أي من المشاركين. كما لا يمكن اعتبار محتويات هذه الوثيقة بأي حال من الأحوال معبرة عن مواقف الاتحاد الأوروبي أو سفارة مملكة هولندا في اليمن.

عن الباحثين

وضاح العولقي هو مساعد مدير الحسابات المصرفية العامة في البنك المركزي اليمني وباحث اقتصادي في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. وقد ساهم منذ العام 2006 في تطوير السياسات النقدية وسياسات الاقتصاد الكلي في البنك المركزي اليمني، كما شغل سابقاً منصب نائب مدير البنك المركزي لإدارة الموازنة العامة للدولة.

لدى العولقي خبرة تمتد لأكثر من عشر سنوات في مختلف المهارات الاستشارية في مجال الإدارة والقطاع الخاص في اليمن، وقد عمل مديراً للعلوم الإدارية وأستاذاً مساعداً في الكلية الألمانية في صنعاء، وشارك في إنشاء ووضع خطة عمل الكلية ورؤيتها المستقبلية.

يحمل العولقي ماجستير إدارة أعمال في المالية من المعهد الكوري المتقدم للعلوم والتكنولوجيا في العاصمة الكورية الجنوبية سيول، وبكالوريوس في المحاسبة من جامعة إب في اليمن.

ماجد المذحجي هو شريك مؤسس والمدير التنفيذي الحالي لمركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية منذ عام 2014.

نشرت أبحاث ومساهمات المذحجي حول اليمن في منصات أكاديمية وإعلامية مختلفة، من بينها نشرة كلية لندن للاقتصاد، ومبادرة الإصلاح العربي، والمفكرة القانونية، وصحيفة الجارديان، كما أنه معلق دائم على الشؤون اليمنية في وسائل الإعلام العربية.

عام 2012، عيّن المذحجي عضواً في اللجنة التحضيرية لمؤتمر الحوار الوطني باليمن، وقد استقال في وقت لاحق من العام نفسه احتجاجاً على سياسات اللجنة الإقتصادية.

عن المحرر

أنتوني بيسويل هو مساعد محرر وباحث في مركز صنعاء. قبل انضمامه إلى المركز، كان أنتوني محلل اليمن الأول في مركز دلمة للدراسات في أبوظبي، حيث أدار مشاريع البحوث والبرامج الاستشارية، فضلاً عن تدريب وتوجيه المحللين المبتدئين.

عمل سابقاً كمحرر وباحث في IHS في اليمن، حيث أقام هناك بني 2010 و2013-2014. أنتوني حاصل على ماجستير في دراسات النزاعات الدولية من كلية كينغز كولدج في لندن، وعلى بكالوريوس في السياسة من جامعة كارديف.

قيادات التنمية:

رئيس هيئة المساحة الجيولوجية والثروات المعدنية السابق	د. إسماعيل الجند
أستاذ مساعد في التاريخ في جامعة عدن	د. أسهمان العلس
النائب الأول للأمين العام لمؤتمر الحوار الوطني	د. أفراح عبد العزيز الزوبة
استاذة جامعية وباحثة في داسات النوع الاجتماعي بجامعة صنعاء	د. انطلاق المتوكل
وزير النقل السابق	م. بدر محمد باسمة
أستاذ في جامعة صنعاء	د. جلال إبراهيم فقيرة
مديرة شركة استشارة اليمن. عضو فريق الإصلاحات الاقتصادية	جميلة علي رجاء
خبير تنمية دولية	جيهان نواف عبد الغفار
رجل أعمال. رئيس المجلس الأهلي في عدن، عضو فريق الإصلاح الاقتصادي	م. خالد عبد الواحد نعمان
وزير النفط والمعادن السابق	م. رشيد الكاف
أكاديمية وعميدة سابقة لكلية العلوم الإدارية بجامعة عدن. دكتوراه في الاقتصاد الزراعي	د. سعاد عثمان يافعي
وزير التجارة والصناعة السابق، عضو سابق في البرلمان، وعضو سابق في الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد	د. سعد الدين بن طالب
خبير تنمية اقتصادية وموارد بشرية	عثمان الحدي
رجل اعمال	علي محمد الحبشي
وكيل وزارة المياه والبيئة	م. عمار ناصر العولقي
مستشار اقتصادي	عمر العاقل
عضو سابق في لجنة التحضير الفني لمؤتمر الحوار الوطني	ماجد المذحجي
مدير تطوير الأعمال في مجموعة هائل سعيد أنعم	مازن محمود أمان
رجل أعمال	محمد عقيل شهاب
وزير المالية السابق ورئيس هيئة الجمارك السابق	د. محمد منصور زمام
الرئيس السابق لشركة كمران للصناعة والاستثمار ووزير السياحة السابق	نبيل الفقيه
وزير الخدمة المدنية السابق	نبيل شمسان
أستاذ دكتور في الشؤون المالية بجامعة صنعاء، سيدة أعمال وعضو مؤتمر الحوار الوطني، ورئيسة قطاع سيدات الأعمال في غرفة التجارة اليمنية	د. نجاة جمعان

حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

(2) الخلية البحثية، والتي بالاستناد إلى قضايا وتوصيات المنتديات ستبحث في أفضل الممارسات والدروس المستفادة من التجارب الدولية لخلق رأس المال المعرفي اللازم لمبادرة «إعادة التصور للاقتصاد اليمني».

(3) ستشمل مخططات التواصل العام إقامة ورش عمل تشاورية مع الأطراف المعنية على المستوى المحلي، بما في ذلك القطاع الخاص والشباب ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى حملات إعلامية تتم عبر كل من الإعلام التقليدي والاجتماعي، وذلك بهدف إشراك الجمهور اليمني الأوسع.

(4) وأخيراً سيتم إشراك أطراف إقليمية ودولية وإطلاع الأطراف المعنية على نتائج المشروع، بهدف تحفيز وتوجيه تدخلات المجتمع الدولي في مجال السياسات لتحقيق فائدة قصوى للشعب اليمني.

مشروع يستمر لعامين انطلق في مارس 2017، وهو مبادرة تهدف إلى تحديد الأولويات الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والتنمية للبلاد خلال فترة الحرب، وإلى التحضير لفترة ما بعد انتهاء الحرب. يهدف المشروع إلى بناء توافق في الآراء حول هذه المجالات المحورية عبر إشراك الأصوات اليمنية المطلعة وتعزيز حضورها في الخطاب العام، بالإضافة إلى التأثير الإيجابي في خطط التنمية المحلية والإقليمية والدولية.

يتألف المشروع من أربعة مكونات:

(1) منتديات قيادات التنمية، والتي تجمع خبراء وعاملين من اليمن في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي ستحدد القضايا الرئيسية للتدخل وتقتراح توصيات لمعالجة هذه القضايا.

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



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



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 للسياسات 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.deeprooot.consulting



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

مركز سياسات وأبحاث مستقل، يعمل على تقديم مقاربات جديدة لفهم الواقع اليمني والإقليم المحيط عبر وضع رؤى متوازنة، ودراسات عميقة وتحليل من قبل خبراء محلية. تم تأسيس مركز صنعاء في العام 2014، ويعمل على تنفيذ أبحاث وتقديم استشارات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والتنمية، بالإضافة إلى تقديم نصائح فنية وتحليلية حول أهم القضايا المحلية والإقليمية والدولية.

www.sanaacenter.org

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