الفصل الرابع

التوازن بين الحكم المركزي والحكم المحلي في الديمقراطية المعاصرة

(١)أهمية اللامركزية الإدارية في سلطة الدولة:

إن التوازن بين نشاط السلطة المركزية ونشاط السلطة المحلية في حكم وإدارة الدولة يعتبر أحد المكونات الأساسية والهامة لشكل الديمقراطية الذي ينظم العلاقة بين الحاكم والمحكوم بالشورى والمشاركة والتعاون التكامل في جميع الميادين الاجتماعية والاقتصادية. ولا نستطيع فهم هذا التوازن وتحديده وإقامته بين السلطة المركزية والسلطة المحلية إلا وفق التاريخ السياسي والاجتماعي لكيان الدولة الإقليمي. فالدولة الموحدة تختلف عن الدولة الاتحادية التي تختلف بدورها عن دولة الاتحاد الكونفدرالي، لأن اللامركزية قد تكون إدارية أو إقليمية أو سياسية حسب طبيعة تكوين أقاليم الدولة ومكونات مجتمعها من الشعوب والأجناس. وما يهمنا هنا هو النظر في اللامركزية الإدارية للدولة الموحدة المناسبة لكيان الدولة في اليمن التي يمكن حل مشاكلها دستوريًا وفق اللامركزية الإدارية بإيجاد التوازن الديمقراطي المناسب بين سلطات الحكم المركزي وسلطات الحكم المحلي كأحد العوامل الأساسية في تنظيم وإصلاح سلطة الدولة، لأن الإسلام يهدف إلى توحيد الأرض تحت راية العدل والمساواة والجهاد في سبيلها بكل الوسائل دون الانحراف والانجراف في طريق التجزئة والتفرقة. وعليه فإن أي خلل في شكل الديمقراطية بسبب قوة المركزية في الحكم على حساب اللامركزية أو بسبب قوة المحلية في الحكم على حساب للمركزية يضعف مضمون الديمقراطية في الحقوق والحريات من جهة ويضعف كيان المجتمع والدولة من جهة أخرى. ولذلك فإن التوازن والتواقف والتراقب في الحكم والإدارة للمصالح العامة والخاصة بين المركزية واللامركزية في

ممارسة السلطات والصلاحيات والحفاظ على حدودهما هو أحد مقومات شكل الديمقراطية السليمة. إن مفهوم اللامركزية في حكم الناس وإدارة شؤونهم في التراث الإسلامي قد ذكر في وثائق كثيرة بعضها مدون في موسوعة وثائق الحكم والإدارة الإسلامية التي تضمنها الكتاب الشهير للقلقشندي الموسوم "صبح الأعشى في صناعة الإنشاء" غير أن أهم وثيقتين يعتز بهما التاريخ الإسلامي هما كتاب الإمام علي بن أبي طالب(ﷺ) إلى والي مصر مالك الأشتر في "نهج البلاغة" وكتاب طاهر ابن الحسين لابنه عبد الله والي "الرقة ومصر" الذي أمر الخليفة العباسي المأمون بعد إطلاعه عليه بكتابته إلى جميع العمال في نواحي الدولة الإسلامية ليقتدوا به ويعملوا بما فيه وهو مذكور في تاريخ ابن خلدون المسمى "كتاب العبر وديوان المبتدأ والخبر".

ان فلاسفة الحكم يقررون أن اللامركزية الإدارية تقتضيها عدة عناصر أخرى هي: (أولًا) وجود مصالح محلية خاصة مختلفة عن المصالح القومية العامة. و(ثانيًا) قيام هيئات السلطة المحلية بالانتخاب والمبايعة التي تعبر عن الاستقلالية اللامركزية في مباشرة مهامها ووظائفها دون خضوعها للتوجيهات والأوامر من السلطة المركزية. و(ثالثًا) وجود نوع من العلاقة الرقابية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية للمحافظة على حدود الصلاحيات والاختصاصات القانونية والدستورية بين المركزية واللامركزية وتغيير هذه الحدود حسب التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

(٢)تنظيم السلطات والصلاحيات المحلية بالتوازن مع السلطات والصلاحيات المركزية:

أن تحديد وتنظيم السلطات والصلاحيات المتوازنة ومتابعة سلامة ممارستها ومراجعتها وتطويرها بصفة منتظمة بين السلطات المركزية واللامركزية يهدف أساسًا إلى تحسين أداء السلطة المركزية وتوحيد مسار الحكم في جميع المناطق والأقاليم وتامين ربط السلطات المحلية بسلطة الدولة المركزية للحفاظ على وحدة الدولة كيانًا وأرضًا وانتماءً. وتأسيسًا على ذلك فإنه لابد من تحديد الموضوعات والمسائل المالية والمرفقية في القوانين والدستور وطرق وإجراءات توزيعها توزيعا متوازنا بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وهذه الموضوعات والمسائل يمكن تلخيصها على النحو التالي :

١- تحديد سلطات واختصاصات وواجبات هيئات الحكم المحلي في المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٢- تحديد الموارد المالية للسلطة المحلية ومصادرها ووضع القواعد الاقتصادية والاجتماعية التي تقرر نسبة الدعم المالي المركزي المستحق للسلطة المحلية عند اقتضاء الحال.

٣- تحديد شروط وأوصاف المرافق التابعة للسلطة المحلية والمرافق القومية التابعة للسلطة المركزية وشروط وأوصاف المرافق المشتركة بين السلطتين ونوعية التنسيق والتبعية الإدارية بينهما لهذه المرافق المشتركة أن وجدت.

٤- تحديد أدوات التوازن والتراقب والتواقف بين السلطة المركزية وبين السلطة المحلية فيما يتعلق بحسن استخدام وممارسة سلطات ووظائف كلا منهما تجاه الآخر بما يمنع التجاوز والتضارب بينهما وبما يحفظ استقلالية المحليات ضمن شرعية وحدة أعمال الدولة ونشاطاتها الأساسية.

٥- تحديد هيئات السلطة المنتخبة بالمبايعة وهيئات السلطة المعينة على مستوى المنطقة وتنظيم شروط وطرق الانتخاب والتعيين والجهات المختصة بذلك.

(٣)أهمية قيام مجالس الحكم المحلي بالانتخاب والمبايعة:

ان قيام المجالس البرلمانية المركزية بمفردها يعتبر نقصًا وعجزًا في تمثيل الشورى الشعبية للديمقراطية ما لم يرافقها قيام المجالس النيابية المنتخبة للحكم المحلي لأن مشاورة الشعب بالانتخاب والمبايعة تتمثل في شبكة من السلطات المركزية والمحلية التي تغطي كافة أنحاء البلاد. ولذلك فإن أهمية قيام المجالس المحلية المنتخبة يجب أن يتزامن مع قيام المجالس البرلمانية المركزية المنتخبة إن لم يسبقها وذلك للأسباب التالية:

(أ) الحكم المحلي والحكم المركزي ركنان للشورى في الديمقراطية:

يقال باختصار إن الديمقراطية هي "حكم الشعب بالشعب للشعب" أي إن الحكام ينتخبون ويبايعون من قبل الشعب لمصلحته وبما إن الحكم ينقسم إلى مركزي

ومحلي، فلا حكم مركزي بدون حكم محلي ولا حكم محلي بدون حكم مركزي، أي إن المواطنين ينتخبون حكامهم ويبايعونهم على المستوى المركزي وعلى المستوى المحلي. إن انتخاب السلطة المحلية هو تكملة لانتخاب السلطة المركزية فالديمقراطية لا تتجزأ من حيث المفهوم ولكنها تتدرج من حيث التطبيق الشامل للسلطات المركزية والمحلية على السواء. فإذا قامت السلطة المركزية لوحدها فإنها بحكم انفرادها بالسلطة ستجنح كثيرًا نحو المركزية الشديدة والعكس صحيح، لأن السلطة المركزية والسلطة المحلية وجهان لعملية شوروية واحدة. كما أن المشاركة الشعبية في السلطة ستكون واسعة فالمواطن سيمارس سلطته في اختيار حكامه عدة مرات في وقت واحد فهو سينتخب ممثليه في البرلمان (المجالس المركزية) وممثليه في المجالس المحلية على مستوى المناطق الإقليمية. كما أن القيادات الشعبية ستجد فرصة واسعة لأن تنتخب محليًا ومركزيًا بل أن قيام السلطات المحلية المنتخبة سيجعلها مدرسة لتدريب قيادات المستقبل السياسية المركزية والمحلية.

(ب) السلطة المحلية المنتخبة قابلة للرقابة الشعبية:

ان قيام المجالس المحلية المنتخبة هو ركن من أركان شكل الديمقراطية فقاعدة تمثيل الشعب تتوسع بفعل مشاركة المواطنين في انتخابات أعضاء المجالس المحلية وبفعل ممارسة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة للسلطة محليًا. أن مفعول الديمقراطية يكمن هنا في أن المواطنين يشعرون بسلطتهم الرقابية على من انتخبوهم لأن حق الانتخابات يعطيهم القوة في إسقاط أعضاء السلطة المحلية حينما لا يؤدون الأمانة على وجهها الصحيح ولذلك فهم لن يجدوا سببًا للشكوى إلى المركز من سوء تصرفات أعضاء السلطة المحلية ما داموا قد قاموا بانتخابهم بأنفسهم فغالبًا ما يقوم المواطنون بانتخاب أعضاء المجالس المحلية (السلطة المحلية) من بين المواطنين المقيمين في نفس المنطقة الذين يكونون أدرى بمشاكل المنطقة وهموم الناس فيها ولذلك فهم أقدر من غيرهم على معرفة احتياجات المنطقة وتحديد الأوليات فيها. إن قيام المجالس المحلية المنتخبة وانتقال السلطات إليها من المركز سيجعلها تتحمل مسؤولياتها بجدية واجتهاد وسوف تخضع أجهزة الدولة في الوحدات المحلية

لإشرافها ورقابتها ولذلك فإن اقتران السلطة بالمسؤولية سيدفع بهيئات السلطات المحلية إلى تطوير الإدارة والخدمات والاعتناء بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الوحدات المحلية ولن تجد سببًا في تبرير عجزها عن إدارة شؤون الوحدات المحلية فالسلطة لديها والمسؤولية تقع عليها مادام المركز قد تخلى عنها بل أن المواطنين الذين انتخبوا تلك السلطات سيظلون رقباء عليها ومتابعين لنشاطاتها وأعمالها.

أما الذين يعينون فيها من خارجها حتى لو كانوا مناسبين فإنهم يستغرقون وقتًا طويلًا لمعرفة مشاكل المنطقة الجوهرية وهموم الناس الأساسية فيها لأنهم يقعون تحت تأثير نتائج البنى الاجتماعية وقواها المختلفة التي تهدف إلى تحقيق مصالحها أولًا مما يجعلهم عاجزين عن تمييز القضايا تمييزًا واضحًا ومتوازنًا أو غارقين أحيانا في حبائل تلك القوى الاجتماعية وخلافاتها وصراع المصالح الاقتصادية فيها. أما حين يكون أعضاء السلطة المحلية معينون من المركز فإن المواطنين يشعرون بأنهم مكتوفي الأيدي أمام محاسبة المقصرين من أعضاء السلطة المحلية فيضيقون بهم ويكثرون من الشكوى عليهم ويسخطون على المركز الذي عينهم حينما يسيئون في أعمالهم ولا يقدمون لهم ما يحلمون به حتى ولو كان من المستحيلات بالنسبة للمكان والزمان. أما السلطات المعينة في الوحدات الإدارية فإنها تظل دائمًا مقيدة بالمركز ولا تتحرك إلا في نطاق ذلك القيد فمسؤولياتها ضعيفة لأنها لا تمتلك من السلطات ما يجعلها قادرة على معالجة كافة الأمور المحلية ولذلك فإنها واقعة بين تناقضين احدهما مركزي يقيدها كثيرًا والآخر محلي يطلب منها أكثر مما لديها.

(ج) التخفيف من مركزية سلطة الدولة باللامركزية:

إن قيام المجالس المحلية (السلطة المحلية) ستكون لها من الصلاحيات والسلطات ما يكفي لحل مشاكل المواطنين والمنطقة اليومية واتخاذ الإجراءات اللازمة لها دون الاضطرار إلى تحويل قضايا المواطنين أو قضايا المنطقة إلى العاصمة في رحلات تعذيب ومكابدة ومعاناة لا يعرفها إلا من تسول طارقًا المكاتب البيروقراطية في العاصمة ليلقى ردودًا قابلة أو قاصرة أو رافضة بعد ضياع زمن طويل إذا قيس بالوقت اللازم لإنجازها وفق معايير إدارة الدولة النظامية.

إن حل مشاكل المحليات والمواطنين في المناطق ذاتها سوف يؤدي إلى نتيجتين هامتين للوطن والمواطنين أولهما :إن كثيرًا من الجهود والنفقات والأوقات التي يتكبدها المواطنون والجهات المحلية في المتابعات المركزية ستقل إلى درجة كبيرة وستحقق وفرًا ماليًا سيذهب لصالح المواطنين ومحلياتهم وثانيهما أنه سيحقق وفرًا عظيمًا في الزمن فبدلًا من تبديد أوقات الأهالي والسلطات المحلية في المتابعات المركزية فسيكون لديهم أوقات أكثر لاستخدامها في مصالح أخرى داخل مناطقهم. إن عنصر الزمن في العمل هو أهم من عنصر المال لأنه بيد الإنسان يستطيع أن يستفيد منه دائمًا وكلما ضاع الزمن على الإنسان خسره وكلما كسب الإنسان الوقت كسب جهدًا ومالًا، وقد قيل قديمًا : إن الزمن كالسيف إن لم تقطعه قطعك.

إن قيام المجالس المحلية المنتخبة هو تفريغ وتخفيف لجزء كبير من السلطة المركزية إلى السلطات المحلية وهو نقل لسلطات تخطيطية وتنفيذية ورقابية كانت تمارس بالوصاية البيروقراطية على السلطات المحلية. إن ممارسة السلطات المركزية لمهام وصلاحيات السلطات المحلية يجعلها تنشغل حتى أذنيها بتفاهات الأمور والقضايا مما يحجب عنها الرؤية الصحيحة للقضايا الكبرى التي تختص بها السلطات المركزية ناهيك عن مفاسد التسلط المركزي، ولذلك فإن تفويض السلطة منها إلى الوحدات الإدارية سيخفف عن هذه الأجهزة المركزية الكثير من أعبائها ومشاكلها وسيجعلها أكثر تفرغًا واهتمامًا بالقضايا الكبرى التي تضيع بين ثنايا المشاغلات الصغرى اليومية التي لا نهاية لها. أن عقلية الأجهزة البيروقراطية المركزية في الدولة المتخلفة تظل دائمًا مشدودة ومنشغلة بصغائر الأمور اليومية التي تغرق فيها تدريجيًا حتى تعمى بصيرتها من رؤية الأمور الكبرى للدولة التي هي مكلفة بها وعليه فإن نقل السلطة إلى الهيئات المحلية سيزيل الغشاوة عن أعين الأجهزة المركزية لتتفرغ لمهامها وواجباتها الصحيحة الكبرى في إدارة الدولة.

(د) خلق المنافسة بين السلطات المحلية في ولايات المناطق:

إن انتقال السلطة من المركز إلى الأقاليم بفعل قيام المجالس المحلية المنتخبة ذات الصلاحيات والسلطات الموزونة سيدفع بالسلطات المحلية إلى العمل بجدية في

مواجهة المشاكل المحلية وستنطلق فيها كافة الطاقات والإبداعات المحلية بحيث إن السلطات المحلية في كل منطقة ستجد نفسها في سباق محموم وتنافس شديد مع بقية السلطات المحلية في المناطق المجاورة لها لأن احتكاك المواطنين وتنقلهم بين المناطق سيجعلهم مدركين لما تفعله كل سلطة محلية في خدمة سكان المنطقة وستنتشر عدوى المنافسة والاقتباس للتجارب الناجحة بين الولايات في كافة مناحي الحياة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية كما أن كل سلطة محلية ستحاول قدر المستطاع زيادة مواردها المالية وتحسينها وتجديد مصادرها على الدوام لأنها كلما زادت إيراداتها زادت قدراتها على تقديم أفضل الخدمات والأعمال المؤدية إلى تطوير المنطقة فبدلًا من أن تنظر السلطات المحلية نحو المركز للمزيد من الدعم المالي المركزي فإنها ستحاول تطوير وتنويع مصادر دخلها المحلي. إن الدعم المركزي سيظل مهمًا لفترة من الزمن غير أنه سيقل تدريجيًا كلما زادت الإيرادات المحلية وتحددت بوضوح. والمعروف أيضًا أنه كلما زادت الإيرادات المحلية فإن ذلك ينعكس على زيادة في الموارد العامة أيضًا.