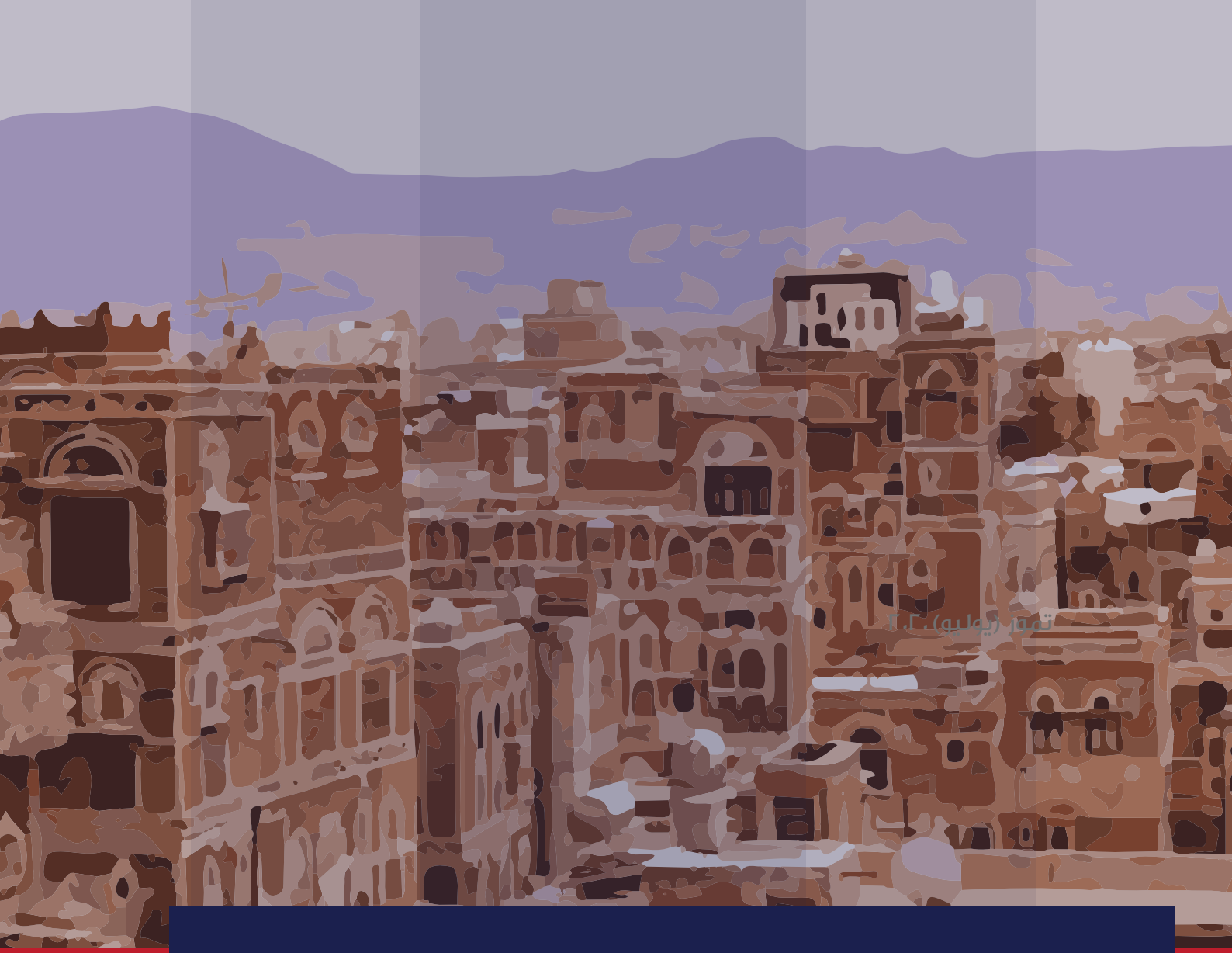


موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة

بين تحديات التحصيل ومعوقات التنمية

وجدان عبدالمؤمن العبسي

تموز (يوليو) ٢٠٢٠

رنين! اليمن
تعلم. تفاعل. ساهم.

موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة
بين تحديات التحصيل ومعوقات التنمية

وجدان عبدالمؤمن العبسي

تموز (يوليو) ٢٠٢٠

نبذه عن الكاتب

وجدان عبد المؤمن العبسي باحث في السياسات العامة، خريج برنامج الزمالة الاستشارية،عضو برنامج زمالة السياسات العامة في اليمن، متخصص في إدارة المشاريع وعمل مستشار في إدارة المشاريع للعديد من مؤسسات المجتمع المدني، صدرت له مؤخرا ورقة سياسات بعنوان البطالة في أوساط الشباب التداعيات والحلول.

تنوية:
تم إعداد هذه الورقة كمخرج من مخرجات برنامج زمالة السياسات العامة ضمن أنشطة مشروع "قادة للتنمية" ، وجميع الآراء الواردة في الورقة تعبر عن رأي الكاتب، ولاتتحمل المؤسسة أي مسؤولية عن الآراء والمعلومات التي تضمنتها الورقة.

جميع الحقوق محفوظة © لمؤسسة رنين! اليمن 2020

الملخص تنفيذي:

أدى الصراع القائم في البلاد إلى العديد من المشاكل كان أحدها عجز القدرة التنفيذية لدى السلطة المحلية بأمانة العاصمة عن تنفيذ المهام التي أوكلت لها قانونا، حيث أسهم ارتفاع مستوى الفاقد وانخفاض مستويات تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية تزامناً مع رفع الحكومة الدعم السنوي المقدم منها في جعل السلطة المحلية في أمانة العاصمة مسلوبة القدرة والإرادة في التعامل مع متطلبات المجتمع المحلي، ومع ارتفاع معدلات النزوح من المناطق التي حدثت فيها المواجهات العسكرية إلى أمانة العاصمة فقد ضاعف ذلك من مستوى التحديات التي تواجهها السلطة المحلية في الوقت الحالي. وتكمن أهمية البحث عن معالجة لمشكلة تدني مستويات تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية في أمانة العاصمة صنعاء لغرض خلق وتنمية موارد مالية خاصة بها تمكنها من تنفيذ المهام والاختصاصات الموكلة إليها بموجب القانون وكذلك لتعينها على تقديم أبسط الخدمات للمواطنين.

انعكست مشكلة تدني مستويات تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية بشكل واضح على مستوى الخدمات التي تقدمها للمجتمع المحلي والتي أصبحت شبه منعدمة حاليا بأمانة العاصمة. ومع عدم قدرة السلطات المحلية على تحصيل وتنمية مواردها الذاتية تصبح يوما بعد آخر غير قادرة على التعامل مع الاحتياجات التنموية الأساسية للمجتمع.

تضع هذه الورقة الحل الممكن لتحقيق الكفاءة والفاعلية في تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة حيث يركز بشكل أساسي على تمكين السلطات المحلية من تحصيل مواردها وتنميتها عبر إصلاح مجموعة من الاختلالات القائمة في أربعة محاور رئيسية وهي محور المنظومة التشريعية للسلطة المحلية، ومحور الجوانب الفنية والتقنية المستخدمة في تحصيل الموارد، ومحور بناء القدرات البشرية المطلوبة لتحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية ومحور الرقابة والمساءلة المجتمعية على تحصيل وإنفاق الموارد.

المقدمة:

إن تمتع السلطة المحلية في أمانة العاصمة بالشخصية الاعتبارية يقتضي الاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة، وتعتمد قدرتها على ممارسة وظائفها ومهامها التنموية في عدم اعتمادها المطلق على ما يمكن أن تقدمه الحكومة، لهذا فإن مدى الاستقلال الذي تتمتع به في الواقع لا يتناسب مع حجم الإمكانات المالية الموضوعة تحت تصرفها، لأن كلما زادت الإمكانات المادية، تمكنت السلطات المحلية من تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.[1]

تقوم السلطة المحلية بدورٍ بارزٍ في عملية تحقيق التنمية والمساهمة في تطوير المجتمع، كونها من تمتلك القدرة الكافية لمعرفة متطلبات المواطنين (انشغالاتهم، احتياجاتهم)، وهو دورٌ هامٌ وبارزٌ لا يمكن ضمان استمراريته وديمومته ما لم تتوفر لها الموارد الكافية التي تمكنها من تقديم الخدمات المرتبطة بحياة الفرد والمجتمع، إلا أنها تعاني حاليا من تحديات كبيرة في تحصيل الموارد، ومعوقات أكبر في تنميتها، مما تسبب في وجود ضائقة مالية لديها أثرت بشكل مباشر على قدرتها في التعامل مع متطلبات التنمية المحلية ، وهذا الاختناق المالي الذي تعاني منه يحتاج فتح المجال واسعاً أمامها من أجل خلق الفرص الاستثمارية، ومن ثم خلق الموارد الذاتية اللازمة لتغطية نفقاتها بهدف المساهمة بشكل أكبر في خدمة المجتمع.

تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على أبرز تحديات تحصيل الموارد المالية للسلطة المحلية بأمانة العاصمة ومعوقات تنميتها، وتستند هذه الورقة إلى دراسة بحثية (تقرير) تحديد احتياجات تنمية وتحصيل موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة مع البحث في مجموعة من التقارير والدراسات ذات العلاقة والحسابات الختامية السنوية للسلطة المحلية بين عامي (2014 – 2018).

تتناول هذه الورقة تحليلاً للمشكلة وتوضيحاً لأبرز التحديات والمعوقات التي تواجه تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة مع مقارنة لمستوى إيرادات وحدات السلطة المحلية بين 2014 – 2018 م، كما تتناول ملخصاً عن تجربة دولة الجزائر في تطبيق نظام السلطة المحلية، وتحاول الورقة أن تقدم حلاً لجميع محاور المشكلة وبهدف الحد من تزايد معدلات الفاقد في موارد السلطة المحلية، بالإضافة الى مجموعة من توصيات لتنفيذ الحل المقترح.

(1) مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015.

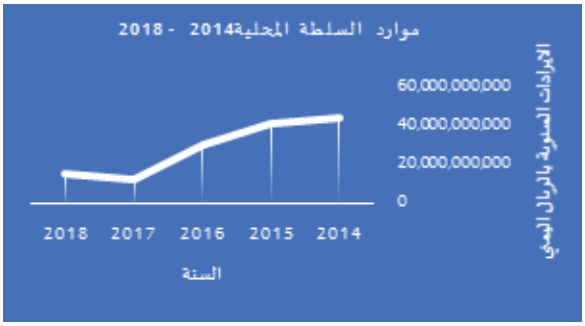
أين تكمن المشكلة؟

تدني موارد السلطة المحلية:

ثمة الكثير من التحديات التي تقف حجر عثرة أمام تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية بأمانة العاصمة المحددة لها في قانون السلطة المحلية[2] ، هذه المشكلة التي حدت وبشكل كبير من قدرة السلطة المحلية عن القيام بالدور المناط بها في تنمية المجتمع وتقديم الخدمات في مختلف القطاعات الخدمية، والتي ترتبط ارتباطاً مباشراً باحتياجات المواطن، حيث تشير الحسابات الختامية للسلطة المحلية إلى وجود ارتفاع طردي في نسب الفاقد في الموارد، حيث بلغ الإجمالي العام لموارد السلطة المحلية في عام 2014 مبلغ (45,105,059,427) ريالاً يمنياً وبلغت في عام 2015 مبلغ

(41,627,130,293) ريالاً بنسبة فاقد (17.78%) عن ربط عام 2014م، وبلغ في عام 2016مبلغ (30,914,556,798) بنسبة فاقد (37.99%) عن ربط عام 2014م،وبلغ في عام 2017مبلغ (13,096,069,583) ريالاً يمنياً بنسبة فاقد تصل إلى (73.71%)عن ربط عام 2014م، وبلغ في 2018م مبلغ (15,418,377,686) ريالاً يمنياً بنسبة فاقد تصل إلى (69.04%) عن ربط عام 2014 [3]، يوضح الشكل البياني نسبة الإجمالي العام السنوي لموارد السلطة المحلية ومستوى الفاقد ومستوى التدني بين 2014 و2018م:

شكل بياني



يتضح من الشكل البياني أعلاه أن واقع الموارد المالية للسلطة المحلية في تدنٍ مستمر، كما أن نسبة الفاقد في الموارد[4] تزداد سنويا عما كانت علية في عام 2014م، من وجهة نظر عينة الدراسة يعود هذا الفاقد في الموارد للعديد من العوامل التي أثرت بشكل مباشر على مستويات تحصيل موارد السلطة المحلية.

(2) قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م
(3) الحسابات الختامية لموازنة السلطة المحلية أمانة العاصمة بين (2014 – 2018)
(4) تقرير تحديد الاحتياجات لتنمية وتحصيل موارد السلطة المحلية في أمانة العاصمة، مؤسسة رنين اليمن، 2019م

تحديات تحصيل الموارد:

آليات التحصيل التقليدية:

مازالت وحدات السلطة المحلية تعمل وفق الآليات التقليدية في تحصيل مواردها، وهو ما تسبب في ارتفاع نسبة الفاقد من الموارد ، استمرار تحصيل الموارد عبر الوسائل التقليدية البيروقراطية، وعدم الانتقال إلى مسار التحصيل التقني التكنولوجي، الأمر الذي تسبب في تنامي معدلات الفاقد السنوي، كما أن إجراءات التحصيل الحالية تتسم بالرتابة وطول وقت وفترة انجاز المعاملات المالية، مع افتقارها إلى أدنى معايير الرقابة مما أتاح فرصة كبيرة لدى العديد من المكلفين للتهرب من دفع الرسوم والضرائب، وأثر ذلك على حصيلة الموارد وعدم واقعية العائدات المالية لوحدات السلطة المحلية. إن استمرار العمل بذات الآلية يعرض المكلفين أنفسهم كممول أساسي لوحدات السلطات المحلية إلى أشكال مختلفة من المعاناة أثناء قيامهم بدفع ما عليهم من التزامات ضريبية، فرتابة الإجراءات، وطول فترتها يعرض المكلف إلى إهدار المزيد من الوقت والمال، كما يتعرض إلى أنوع مختلفة من الابتزاز، وعدم الشفافية والمساواة، وهذا ينعكس بشكل سلبي على مستوى اقبال المكلفين على دفع ما عليهم من رسوم ضريبية سنوية.

هشاشة نظام حصر وتحديث بيانات المكلفين:

افتقار وحدات السلطة المحلية إلى إحصائية حقيقية عن حجم وطبيعة الأوعية المزاولة وعدد المكلفين المزاولين للمهن على مستوى النوع في المديريات والوحدات الإدارية وهو ما يكرس عدم واقعية الموارد المحصلة، حيث أسهم عدم تحديث قواعد بيانات المكلفين التي كان آخر تحديث لها عام 2000م في اتساع الفجوة بين الرسوم المحصلة والرسوم مفترضة التحصيل، وتسبب هذا في وجود تحدٍ كبير أمام السلطة المحلية كما أثر على مقدرتها على تحصيل مواردها بشكل أمثل من كافة المزاولين للمهن بأمانة العاصمة، الشيء الذي تسبب في حرمان وحدات السلطة المحلية من رسوم وموارد هامه لها.

يقوم العديد من المتحصلين والمتعهدين غير الرسميين بتحصيل الرسوم بسندات غير رسمية، مما تسبب في اختلالات ومخالفات كان لها الأثر المباشر في إهدار الموارد المحلية وتسريبها، والتلاعب بها حيث يتم تحصيل الرسوم في المنتزهات والمرتفعات والميادين والمنافذ والشوارع العامة بسندات غير رسمية، ومن قبل متعهدين غير رسميين يعمل غالبيتهم على تحصيل رسوم غير محددة القيمة ومتروكة لتقديرات جزافية، صاحب عملية

(2)(3)(4)(5) نتائج استمارة المسح الميداني لفئة المهمشين، اعداد الباحثان.
(6) نتائج استمارة المسح الميداني لمسح اراء المجتمع الحضرمي حول المهمشين، اعداد الباحثان.

التحصيل غير الرسمية غياب رقابة ومتابعة قيادات السلطة المحلية لعملية تحصيل الموارد المالية، مما سهل عملية التلاعب بموارد السلطة المحلية وحرمان الخزينة العامة مبالغ كبيرة، وأتاح ذلك فرصة كبيرة أمام تنامي معدلات الفساد ونهب المال العام، واثقال كاهل المواطن بإتاوات غير قانونية يستفيد منها المتنفذون[5].

كممول أساسي لوحدات السلطات المحلية إلى أشكال مختلفة من المعاناة أثناء قيامهم بدفع ما عليهم من التزامات ضريبية، فرتابة الإجراءات، وطول فترتها يعرض المكلف إلى إهدار المزيد من الوقت والمال، كما يتعرض إلى أنوع مختلفة من الابتزاز، وعدم الشفافية والمساواة، وهذا ينعكس بشكل سلبي على مستوى اقبال المكلفين على دفع ما عليهم من رسوم ضريبية سنوية.

عدم واقعية الموارد الذاتية والمشتركة (قيم الرسوم):

تتكون الموارد المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة من خمسة وخمسين مصدراً إرادياً[6] ، إلا أن هناك العديد من العوامل التي أثرت بشكل مباشر على تلك المصادر والتي انعكست سلباً على عدم واقعية العائدات المالية المفترضة التحصيل من كافة المصادر المتاحة، ويعد عدم واقعية قيم الرسوم الحالية قياساً لحجم الأنشطة أحد أبرز العوامل التي تأثر على واقعية الموارد الذاتية والمشتركة للسلطة المحلية، حيث حددت قيم الرسوم الخدمية في مطلع العام 2001[7] وهي قيم غالبيتها حددت في تسعينيات القرن الماضي ولم يطرأ عليها أي تعديل ومازال العمل بها حتى اليوم، كما أن الكثير من الرسوم المحلية ضئيلة إلى درجة لا تستحق عناء تحصيلها، بالإضافة إلى ضعف الكفاءة في التحصيل، وارتفاع تكاليفه. هذه القيم التي تعد تكلفة تحصيلها أكبر من عائدها المالي تشكل عبئاً مالياً على السلطة المحلية، على سبيل المثال رسوم تراخيص مزاولة المهن وتجديداتها والتي حددت في الفقرة (20) البند أولاً من المادة(123) من قانون السلطة المحلية، وبالتمعن في قيم تراخيص تلك المهن المحددة في المادة (20) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) فإن قيم تلك الرسوم لا تسهم في رفد الخزينة المحلية الا بنسبة ضعيفة جدا لا تتناسب مع حجم الأوعية المزاولة، فعلى سبيل المثال فقد حددت رسوم تراخيص انشاء الفنادق السياحية (فندق خمسة نجوم)فقط بمبلغ (40000) ريالاً يمنياً، ومبلغ (30000) الف ريالاً يمنياً لتجديد الترخيص سنويا. ومن هنا يتضح بأن مبلغ الرسم لا يتناسب مع حجم النشاط المزاول، ويمثل ما نسبته أقل من (1%) من العائدات السنوية التي يكسبها المستثمر. وبهذا فإن التراخيص او التجديدات أصبحت تخدم مستثمري المنشآت السياحية فقط، بينما لا تستفيد السلطة المحلية من العائد المالي إذا ما قُرن بحجم النشاط.

(5)بيان الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة عن الاختلالات في تحصيل الموارد المالية للسلطة المحلية 13 سبتمبر 2018.
(6) قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م
(7) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م

معوقات تنمية الموارد المالية

كادر وظيفي غير مؤهل وغير رسمي:

يشير تقرير تحديد احتياجات تنمية وتحصيل الموارد المالية إلى أن الكادر الوظيفي العامل في الموارد المالية وخصوصا العاملين منهم في تحصيل الموارد بحاجة كبيرة إلى تأهيل وبناء قدرات حيث إن الكثير منهم ليس لديهم الالمام الكافي بالقوانين واللوائح المالية و تشريعات السلطة المحلية، وأنواع الرسوم والغرامات المرتبطة بها والمحددة بقرار مجلس الوزراء رقم (283)[8] ، والكثير منهم غير متخصص في المجالات ذات العلاقة بالموارد المالية، بالإضافة إلى أن عدداً كبيراً منهم يعمل متعاقداً وبدون ضمانات تجارية، أو بشكل غير رسمي كالعاملين في تحصيل رسوم الباصات، والفرزات، ووسائل النقل الداخلية، وقد سهل هذا من تنامي ظاهرة الفساد وشجع على نهب المال العام وعدم توريد المبالغ التي يتم تحصيلها بشكل كامل، ضعف كفاءة القائمين على عملية التحصيل، ووجود متعهدين ومتحصلين غير رسميين، وكادر غير متخصص مع غياب التدريب والتأهيل وبناء قدرات تلك الكوادر بالشكل المطلوب، وغياب التوصيف الوظيفي، ومعايير منهجية لتقييم وتقويم الأداء الوظيفي للعاملين في أجهزة السلطة المحلية، أسهم بشكل سلبي في تحصيل موارد السلطة المحلية وتوريدها وتنميتها وإعداد الخطط الاستثمارية للنهوض بواقع مواردها.

مدى قدرة المحليات على تحديد مواردها:

إن ما تمارسه المجالس المحلية من صلاحيات بغية تحقيق التنمية المحلية، هي صلاحيات مقيدة، وهو ما يعد ابتعاداً عن الممارسات الجيدة على الصعيد الدولي، حيث لا تملك المجالس المحلية الحق في تحديد قيم مواردها المالية المحلية، وإضافة موارد جديدة بالصورة التي تساعدها على الاكتفاء الذات، ولو على المدى البعيد.

تشريعات وقوانين تعارض قانون السلطة المحلية:

ازدواجية القوانين والتشريعات وتداخلها أدت إلى محدودية البرامج والأنشطة التي كان يجب أن تقوم بها السلطة المحلية، والمرتبطة بتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية[9] ، وهناك تضارب بين قانون السلطة المحلية والكثير من القوانين واللوائح التنفيذية الأخرى، ورغم ما قررته المادة (173) من قانون السلطة المحلية، بإن

(8) قرار مجلس الوزراء رقم 283 لسنة 2001م.

القانون يلغي كل حكم يرد في أي قانون آخر يتعارض معه، إلا أننا نجد أن هناك أكثر من(70) نصاً تشريعياً وقانوناً نافذاً ولائحة تنفيذية بحاجة إلى تعديل من أجل أن تنسجم مع نص وروح قانون السلطة المحلية، ومن الملاحظ عدم قيام مجلس النواب والحكومة بتعديل القوانين النافذة على ضوء ما جاء في المادة (173) من قانون السلطة المحلية، بل مازالت تصدر قوانين تتضمن بعض موادها مخالفة صريحة لروح قانون السلطة المحلية. فقد جاء قانون المناقصات والمزايدات الذي جرى تعديله في أواخر العام2007 م، مخالفا لروح ونصوص قانون السلطة المحلية[10] الصادر سنة (2000م) ولوائحه، الأمر الذي أعاق السلطة المحلية من تحقيق أي تنمية حقيقية في مواردها وهو ما انعكس سلبا على الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها.

موارد مفقودة:

فقدان السلطة المحلية أهم مواردها:

إن الإيرادات المحلية والتي يُسمح للسلطات المحلية أن تقوم بتحصيلها لا تتجاوز نسبة (1%) من إجمالي الإيرادات العامّة، وهي نسبة[11] ضئيلة لا تكفي للقيام بالمسئوليات على المستوى المحلي، و لأنها كانت أحد المصادر الرئيسية للإيرادات المحليةبالاضافة الى الضريبة المفروضة على المبيعات العقارية، والتي لا يعمل بها في اليمن، فإن الزكاة تبقى أهم مصدر للإيرادات الخاصة بالمديرية، وتحصيل الواجبات قائمٌ على إقرار المكلفين لثرواتهم، وتعد الزكاة هي الرافد الأساسي للخزينة المحلية بنسبة (80%) من الموارد المحصلة، وتعتبر مصدر التمويل الرئيسي لمواجهه متطلبات المجتمعات المحلية، إلا أنه مع صدور قرار انشاء الهيئة العامة للزكاة أوكل إليها مهمة تحصيل موارد الزكاة وتحويلها إلى حساباتها[12] ، دون أن تقوم الحكومة بتخصيص مورد بديل لصالح السلطات المحلية، الأمر الذي سيلقي بظلاله على القدرات التمويلية للوحدات المحلية، وسيتسبب في عجز وشلل مواردها وهو ما يعني الحد من قدرتها على تنفيذ خططها وبرامجها التنموية، وقد أدى هذا القرار إلى فقدان السلطة المحلية أهم وأبرز مواردها التي كانت تستخدمه لمواجهة الاحتياجات المجتمعية، ومع سحب هذا المورد فإن السلطة المحلية ستصبح عاجزة عن تقديم أدنى مستوى من الخدمات.

رسوم متوقفة من التحصيل:

بحسب عينة الدراسة فإن السلطة المحلية فقدت الكثير من مواردها، نتيجة صدور بعض القرارات بالإعفاء من تحصيل بعض الرسوم، كما هو حاصل في رسوم الخدمات التعليمية وشهادات المواليد، وكذلك إيقاف

(9)نحو سياسة متكاملة للتنمية المجتمعية في الجمهورية اليمنية، الإسكوا، بيروت..
(10)(11) مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015.
(12) قرار رئيس المجلس السياسي رقم (53) لسنة 2018م
(13) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م

تحصيل واحد من أهم المصادر الإيرادية وهي العوائد عن الوعاء الإيرادي لرسوم فتح المحلات التجارية المحددة في الفقرة (5) البند أولا من المادة (123) من ضمن مكونات الموارد التي حددت قيم تلك الرسوم في المادة (5) من قرار رئيس مجلس الوزراء ، التي كانت ترفد الخزينة المحلية بعائد وإن كان ضئيلاً إلا أنه يمثل الإيراد الأعلى ضمن إيرادات السلطة المحلية نظراً لحجم الانشطة المزاولة مقارنة ببقية الرسوم في نفس القرار، وتعود أسباب إيقاف هذا المورد إلى قيام الغرفة التجارية برفع دعوى إلى الدائرة الدستورية في المحكمة العليا طلبت فيه إيقاف تحصيل رسوم هذا الوعاء، و أصدرت الدائرة الدستورية بالمحكمة العليا ما بين عامي 2003-2005م حكما قضائياً يقضي بإيقاف تحصيل هذا المورد، وتسبب هذا الحكم في حرمان السلطة المحلية من أهم المصادر الايرادية المتأتية من تلك الرسوم والتي كانت تعتمد عليها في تنفيذ المشاريع الخدمية والتنموية في نطاقها المحلي.

حرمان السلطة المحلية من مواردها:

بحسب عينة الدراسة فقد تفاقمت مشكلة تدني إيرادات السلطة المحلية وصعوبة تنميتها نتيجة استحواذ بعض الأجهزة المركزية على بعض موارد السلطة المحلية، واستمرار تمسك تلك الأجهزة بتقديم بعض الخدمات، ومنح التراخيص مركزياً بالرغم من أن هذه الخدمات والتراخيص صارت اختصاصاً محلياً، وهو ما ترتب علية حرمان السلطة المحلية من الرسوم المحددة لها قانونا، ورغم وضوح النص القانوني[14] الذي حدد صلاحيات ودور الأجهزة التنفيذية بالمحافظات للقيام بدور الأجهزة المركزية كلا فيما يخصه عند تنفيذ النشاط. مع هذا فمازالت العديد من الأجهزة المركزية تعمل على مخالفة قانون السلطة المحلية في أحكام المواد (14/ أ) و (144 و145) من قانون السلطة المحلية، حيث تقوم السلطة المركزية في بعض الحالات بالالتفاف على مهام السلطة المحلية من خلال إنشاء هيئات ومؤسسات وطنية تمارس بعض الصلاحيات التي منحت لأجهزة السلطة المحلية، كما حدث حين تم إنشاء هيئة عامة للمساحة والتخطيط الحضري، با لإضافة إلى أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، تعمل على منح تراخيص المنشأة التعليمية، كما قامت وزارة الصحة العامة والسكان بالاستحواذ على رسوم تراخيص المعاهد الصحية والخدمات الطلابية المرتبطة بها، وتعمل وزارة الصناعة والتجارة على منح تراخيص لشركات ومؤسسات المحاسبة القانونية المحلية والأجنبية، ومكاتب المراجعة والأفراد العاملين في مجال المحاسبة القانونية، والتي تندرج تلك التراخيص ضمن رسوم تراخيص المهن[15] ، وكذا رسوم القيد في السجل التجاري من ضمن الموارد المحلية والمشتركة على مستوى المحافظة والمحددة في قانون السلطة المحلية.

(14) الفقرة (ب) من المادة 14 من قانون السلطة المحلية الصادر سنة 2000م

تداعيات تدني موارد السلطة المحلية:

عجز السلطة المحلية عن الوفاء بالتزاماتها:

مع استمرار تدني مستويات تنمية وتحصيل موارد السلطة المحلية أصبحت السلطة المحلية غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه المجتمع، ويتضح ذلك جليا من تدني مستوى الخدمات المقدمة للمجتمع وكذلك التي تقدم للمكلفين حيث أصبحت السلطات المحلية نتيجة التحديات القائمة في التحصيل والمعوقات المتراكمة أمام تنمية مواردها غير قادرة على تقديم الخدمة بنفس وذات الكفاءة المطلوبة.

ومن استطلاع رأي لعدد 50 شخصاً من سكان أمانة العاصمة عن رؤيتهم لمستوى وطبيعة الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية فقد أجمع العديد منهم بأن مستوى الخدمات المقدمة رديء جداً، بل إن البعض يرى انه لا وجود حقيقي لهذه الخدمات المرتبطة بالنظافة، والصحة، وصيانة الطرقات. يقول (ل.م.ط) أحد سكان مديرية آزال وأحد المشاركين في الاستبيان بأن: مستوى الخدمات الصحية في المستشفيات الحكومية والمراكز الصحية ضعيف جداً ورديء للغاية، حيث لا يجد المريض شرنقة (إبرة) قيمتها (50) ريالاً في المستشفى ويضطر لشرائها من خارج المستشفى.

كذلك أشار (م.ع) أحد المكلفين المزاولين في مديرية معين واحد المشاركين في الاستبيان بإن كفاءة الخدمات المقدمة من السلطة المحلية في المديرية والمرتبطة بالأنشطة المزاولة رديئة جدا، ومع رداءة الخدمات يتعرض العديد من المكلفين لأشكال مختلفة من الابتزاز خارج إطار القانون من قبل المتعهدين والمعنيين بتحصيل الرسوم والضرائب.

السياسات القائمة في التعامل مع المشكلة:

كيف تتعامل الحكومة (السياسات الرسمية):

منذ صدور قانون السلطة المحلية والحكومة تعمل على تطوير تجربة الحكم المحلي في اليمن وكان اخر تلك التجارب هو مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي 2015 التي تم إعدادها في 2008م ولكنها لم ترَ النور حتى هذه اللحظة ولم يتم تنفيذ ما ورد فيها.

(15) الفقرة (20) بالبند اولاً في المادة (123) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م.

تجارب دولية:

تهدف هذه الورقة في هذا الجزء إلى استعراض خلاصة تجربة الجزائر على صعيد القدرات التمويلية للمحليات لما لتلك التجربة من إيجابية في تحقيق نمو في قدرة المحليات على تقديم مستويات كبيرة من التنمية:

1.مصادر الموارد الذاتية:

- الضرائب (وبشكل رئيسي ضرائب الملكية العقارية، وضرائب المهن بالإضافة إلى رسوم الخدمات وضرائب القيمة المضافة والدخل، وعوائد الاستثمارات).

2. مصادر الموارد الخارجية:

- الدعم الحكومي المركزي.
- حصة من موارد المحافظات بالنسبة للبلديات.
- التمويلات المتأتية من برامج التنمية المتخصصة.
- صناديق الضمان والتضامن.

3. درجة الاعتماد على الضرائب والرسوم المحلية:

- الضرائب المحلية هي: مصدر التمويل الرئيسي في نظام التمويل المحلي.

4. صلاحيات تعديل أو فرض الضرائب:

- تحصيل الضرائب وتعديل قيمها مركزياً وتحصل لصالح المحليات.

5. صلاحيات عقد القروض:

- للمحليات حق عقد القروض من المصادر التمويلية العامة والخاصة.

6. درجة الاستقلالية للمحليات في التصرف بمصادر التمويل:

- لا توجد استقلالية في إطار الضرائب، فيما عدا ما يتعلق برسوم الخدمات.
- صلاحية لعقد القروض.
- تعتمد المحليات على الدعم المركزي بشكل أساسي.
- حق الدخول في مشاريع استثمارية وإنشائية اقتصادية.

7. المميزات التي تتميز بها تجربة الجزائر:

- إنشاء صندوقين: صندوق للتضامن بين المحليات بهدف تحسين موارد المحليات الفقيرة، ومن خلال ذلك تسهم المحليات ذات الموارد الأعلى في تمويل التنمية في المحليات الأقل دخلاً بهدف إيجاد نوع من التوازن،

وصندوق لضمان تغطية ربط الموارد في الموازنات المحلية في الوحدات التي لم يتأثر بها تحقيق الربط المقدر في موازناتها.

- السماح لوحدات الحكم المحلي بإنشاء شركات عامة محلية لإدارة استثمارات المحليات في المجالات الاقتصادية.

الحل المقترح:

إن التنمية المحلية لا يمكن تحقيقها، إلاّ بتوفير الاعتماد الكافي من الموارد لها، ولتمكين أجهزة الحكم المحلي - أمانة العاصمة- من مصادر تمويل مستقرة وقابلة للنمو وتتناسب مع حجم الصلاحيات والمهام المحلية وتكلفة أدائها، بالإضافة إلى تمكينها من إدارة شؤونها المالية باستقلالية في حدود القانون لهذه الموارد، وتوظيفها بكفاءة في خدمة المجتمع المحلي،ولتحقيق الكفاءة والفاعلية في تحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية في أمانة العاصمة يضع الباحث هذا الحل الذي يركز بشكل أساسي على تمكين السلطات المحلية من تحصيل مواردها وتنميتها عبر إصلاح مجموعة من الاختلالات القائمة في أربعة محاور رئيسية وهي: محور المنظومة التشريعية للسلطة المحلية، ومحور الجوانب الفنية والتقنية المستخدمة في تحصيل الموارد، ومحور بناء القدرات البشرية المطلوبة لتحصيل وتنمية موارد السلطة المحلية، ومحور الرقابة والمساءلة المجتمعية عن تحصيل وانفاق الموارد المالية.

المنظومة التشريعية:

لتمكين المحليات من تحصيل مواردها وتنميتها بشكل يمكنها من تنفيذ مهامها على أكمل وجه يجب إصلاح مجموعة من التشريعات المرتبطة بالسلطة المحلية وهي كالآتي:

1.إلغاء كافة القوانين واللوائح المتعارضة مع قانون السلطة المحلية السابقة، أو التي صدرت بعد قانون السلطة المحلية وخاصة فيما يتعلق بالموارد المحددة قانونا لوحدات السلطة المحلية.

2.إصدار قانون خاص بالموارد المحلية والمشتركة وتحديد قيمها وأوعيتها ومصادرها بدلا عن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001 م مع منح وحدات السلطة المحلية صلاحيات واسعة في تحديد مصادر إيرادية جديدة من الرسوم والضرائب ذات الطابع المحلي، وتحديد قيم رسوم الخدمات المحلية وتعديلها بالزيادة أو النقص، إلى جانب ذلك تضمين القانون السماح لوحدات الحكم المحلي باستثمار نسبه من مواردها في مشاريع

اقتصادية بما يحقق تنمية الموارد الذاتية والحصول على موارد جديدة. وكذلك تمكين المحليات من التعامل المباشر مع المنظمات الدولية والمانحين للحصول على تمويلات مباشرة لتغطية تكاليف ونفقات إقامة مشاريع تنموية تمكنها من إحداث تنمية محلية، وتحسين الخدمات المقدمة للمجتمع، مع تضمين القانون النصوص التي لا تجيز لأي من الأجهزة المركزية والهيئات والمؤسسات التدخل المباشر في تحصيل الضرائب والرسوم والموارد المخصصة قانونا لوحدات السلطة المحلية.

3.تضمين التشريعات الحالية الحق لوحدات السلطة المحلية في الاقتراض لتمويل المشاريع التنموية والاستثمارية من البنوك والمؤسسات المصرفية، في ضل قواعد ملزمة ومنظمة لعملية الاستثمار بحيث يكون الاقتراض لأغراض إقامة المشاريع الاستثمارية وليس للنفقات التشغيلية.

4.تفعيل التشريعات العقابية الرادعة لمقاضاة المتسببين بأي انحراف او فساد في تحصيل موارد السلطة المحلية.

5.وضع لائحة للمخالفات وتشديد العقوبات على المتهربين من السداد والمتلاعبين من المكلفين.

6.منح وحدات السلطة المحلية صلاحيات إدارة وتنمية وتحصيل مواردها الذاتية بنفسها.

المحور التقني والفني:

تتطلب عملية تطوير وتنمية الموارد المحلية بصورة فعالة توفر تقنيات حديثة لتحسين وتطوير تحصيل موارد المحليات وتعزيز قدرتها المالية وتنمية مواردها وذلك من خلال الآتي:

1. إدخال نظام التحصيل الإلكتروني وفق النافذة الواحدة على مستوى الأمانة والمديريات والأجهزة التنفيذية فيها وربط جميع المكاتب الإيرادية بنظام آلي موحد لمواكبة التطور في تحصيل الموارد.

2. تنفيذ حصر شامل للأوعية الإيرادية بأمانة العاصمة وتحديث قاعدة البيانات لجميع المكلفين والمزاولين للمهن والأنشطة المزاولة في نطاق مديريات الأمانة وتحديثه سنويا.

3.وضع معايير دقيقة لتحديد نسبة نمو الموارد السنوية وفقا لأسس علمية وموضوعية مع إسناد أعمال الربط والتقدير للموارد المحلية والمشتركة للسلطة المحلية في المديريات وأجهزتها التنفيذية وفقا لحجم الأنشطة المزاولة في الواقع.

4.تطوير أساليب تحصيل وإدارة الموارد المالية المحلية واستخدام الأساليب الحديثة في إدارة تنمية موارد المحليات، وبما يتفق مع الإجراءات المتبعة في التجارب الدولية الناجحة.

5.استخدام أنظمة العمل الإدارية والتقنيات الإلكترونية الحديثة، وتسهيل إجراءات السداد، ومنح المكلفين فرصة سداد الرسوم والضرائب من أي نافذة تحصيل إلكترونية، أو التعامل المباشر مع البنوك، او عبر رسائل (S.M.S).

6.تطوير آلية لمنع أي اتصال مباشر بين المحصل والمكلفين، وتحديد دور المحصلين في متابعة عملية التحصيل وتقديم المعلومات للمكلفين فقط بدلا من المعاملة للمكلفين، والتحصيل المباشر للرسوم والضرائب والتوريد بدلا عن المكلف.

7.تطوير البنية المؤسسية والتنظيمية التي تمكن وحدات السلطة المحلية من الحصول على موارد مالية مستقرة وتتناسب مع حجم مهامها ووظائفها.

8.إنشاء مراكز أبحاث للموارد المالية ومجالات تطويرها وتنميتها والاستفادة من التجارب الدولية وبمشاركة المنظمات والصناديق المحلية والأجنبية.

القدرات البشرية:

يتطلب تحقيق إدارة كفؤه وفعالة للموارد المالية للسلطة المحلية توفر كادر لديه قدرات نوعية، الأمر الذي يتطلب بناء قدرات هذا الكادر وتوفير المقومات اللازمة لأداء مهامه من خلال الآتي:

1. تدريب قيادات السلطة المحلية في الأمانة والمديريات على رسم السياسات العامة والتخطيط الاستراتيجي والمهام والاختصاصات المحددة في قانون السلطة المحلية.

2. إجراء عملية دمج للمتعهدين والمتحصلين غير الرسميين وتوظيفهم بشكل رسمي، وتكليفهم بمهام تقتصر على تقديم المعلومات للمكلفين فقط.

3.تأهيل وتدريب مسؤولي وقيادات السلطات المحلية والمختصين فيها، وجعلهم قادرين على التخطيط وإعداد وتنفيذ المشاريع، ومراقبة وتقييم مستويات التنفيذ، وتحديد أولويات الإنفاق على المشاريع التنموية والتركيز على جوانب إدارة الموارد المحلية، والتخطيط بالمشاركة وإعداد الخطط الاستراتيجية التنموية، التخطيط وإدارة برامج التمكين الاقتصادي، وإدارة المشاريع التنموية المحلية، وإعداد مقترحات المشاريع التنموية والوصول للمانحين، والتحليل والتنبؤ بالمشكلات العامة وتحليل الاحتياجات المحلية.

4.تنفيذ تدريب نوعي تخصصي للكوادر الوظيفية في مجالات (المحاسبة المالية المحلية، تنمية الموارد، تخطيط الموارد، النفقات، تحليل القوائم المالية).

5.بناء قدرات الكوادر العاملة في قطاع الموارد المحلية في الجوانب المتعلقة بـ(حصر الموارد، البرمجة والكمبيوتر، ونظام التحصيل الالكتروني).

6.تأهيل الكادر العامل في الموارد المالية في جوانب (الربط، التخطيط والتحصيل، الرقابة، الفحص والمراجعة، تحليل وتقييم البيانات المالية، وإعداد وتحليل الموازنات السنوية للموارد، وإعداد التقارير المالية).

7.تنمية قدرات أعضاء المجالس المحلية في الجوانب المتعلقة بالرقابة على تحصيل الموارد المحلية وتعزيز المشاركة المجتمعية.

8.إجراء تدوير وظيفي لموظفي الموارد ورؤساء الأقسام للأجهزة التنفيذية في المديريات وفقا للفترة المحددة قانونا.

9.تعيين موظفين وكوادر مؤهلة ومتخصصة في إدارة وتنمية الموارد المالية للوحدات الإدارية.

تفعيل المنظومة الرقابية والمساءلة المجتمعية:

يضع هذا الحل أهمية كبيرة لتفعيل الرقابة والمحاسبة والمساءلة المجتمعية لما في ذلك من قدرة على المساهمة في تحسين وضع السلطات المحلية في إدارة وتحصيل وتنمية مواردها والحد من الفساد ونهب المال العام ولتفعيل ذلك يجب القيام بالآتي:

1.تعزيز دور الرقابة المجتمعية على عملية تحصيل وإنفاق الموارد المالية، وتفعيل آليات المساءلة والمشاركة المجتمعية في التخطيط والإعداد والتنفيذ والمتابعة والرقابة والإشراف على المشاريع المحلية بما يعزز الشفافية.

2 تفعيل إدارات رقابة وتحصيل الموارد المالية في جميع المديريات لما لها من أهمية كونها الإدارة المختصة في متابعة الإيرادات والتنسيق مع كافة مكاتب فروع الوزارات بالمديرية.

3.توسيع وتعزيز المشاركة الشعبية من خلال إيجاد شراكة فاعلة بين وحدات الحكم المحلي وكافة الأطراف المجتمعية المحلية، مع إرساء وتعزيز أسس المساءلة الشعبية لوحدات الحكم المحلي.

4.رفع مستوى الرقابة الرسمية على أعمال التحصيل وتفعيل القوانين الرقابية وإحكام الرقابة والمتابعة السابقة والمصاحبة واللاحقة على كافة العمليات المالية وبشكل دوري.

5.تفعيل الرقابة والمراجعة الداخلية للعمليات المالية والمحاسبية في الأماكن الإيرادية والخدمية.

التوصيات

يتميز الحل الذي تقدمه هذه الورقة في أنه يركز على اغلب الجوانب والمحاور التي تحيط بالمشكلة، كما أن نتائج تنفيذه تحقق بشكل عاجل معالجات فاعلة وذات أثر مستدام، كون هذا الحل ينظر إلى تفاصيل دقيقة وجوهرية ذات تأثير مباشر في مشكلة تنمية وتحصيل موارد السلطة المحلية، ويمتاز هذا الحل بإمكانية التدرج في تطبيقه، لذلك نوصي بأن يتم تطبيقه بالتركيز أولاً على منظومة التشريعات والكادر، ثم الانتقال إلى الجوانب التقنية والفنية والرقابة والمساءلة المجتمعية، وذلك لعدم إمكانية تحقيق نتائج ملموسة إلا من خلال اصلاح تشريعي ووجود كادر مؤهل قادر على التعامل مع البنية التقنية والفنية الحديثة، وقادر على تفعيل الرقابة المجتمعية. كما أن ميزة هذا الحل تتمثل في سهولة تطبيقه كنموذج في إحدى مديريات أمانة العاصمة، ثم نقل هذه التجربة وتعميمها على مستوى أمانة العاصمة وهذا سيمكن السلطات في أمانة العاصمة من خلق نموذج وتجربة فاعلة وناجحة للسلطة المحلية يمكن تعميمها مستقبلا على مستوى الجمهورية اليمنية.

عن مؤسسة رنين! اليمن

رنين!اليمن مؤسسة غير حكومية غير ربحية بدأت بمزاولة أعمالها كمبادرة شبابية في يناير 2010 وسجلت رسميا في وزارة الشؤون الاجتماعية في أغسطس 2011. تعمل المؤسسة على خلق مناخ سياسي جديد يعنى بتطوير سياسات أكثر استدامة، ويقبل الشباب كأحد الشركاء الأساسيين في تطوير وتقييم السياسات العامة. تهدف رنين اليمن إلى تقديم أصوات الشباب اليمني لخطاب السياسة العامة في اليمن ودعم العمل الشبابي ذات البعد الوطني والدولي.

عن مشروع قادة للتنمية

مشروع إشراك المجتمع المدني في بناء السلام " قادة للتنمية" نفذ من قبل مؤسسة "رنين! اليمن" بالشراكة مع مجموعة القانون الدولي. والسياسات العامة (PILPG) حيث عمل المشروع على تقديم الدعم للمجتمع المدني في اليمن وخاصة فئة النساء والشباب والأشخاص ذوي الإعاقة - وهي الأصوات التي لم تحظَ بتمثيل عادل في مختلف مراحل اليمن المعاصر.

هدف المشروع من خلال عقد ورش العمل والتشبيك وتبادل الخبرات إلى تمكين منظمات المجتمع المدني والقيادات المدنية من الدفاع عن رؤاهم وقضاياهم بشكل أكثر فاعلية للدفع بعملية بناء السلام وتحقيق الاستقرار للبلد. كما هدف المشروع إلى تأسيس شبكة شبابية فاعلة تهتم بقضايا مجتمعاتها المحلية وتعمل على معالجتها بالتنسيق مع السلطات المحلية.

www.resonateyemen.org