مؤسسة شباب سبأ للتنمية
Sheba Youth Foundation for Development

الملف الإنساني والتنموي في محافظة تعز

ضعف في التنسيق وفرص ضائعة

ورقة سياسات

يوليو 2021

راشد محمد
عُلا السقاف

مؤسسة شباب سبأ للتنمية
Sheba Youth Foundation for Development

الملف الإنساني والتنموي في محافظة تعز

ضعف في التنسيق وفرص ضائعة

ورقة سياسات

يوليو 2021

راشد محمد
عُلا السقاف

التقطت الصور بواسطة حمزة مصطفى

جميع الحقوق محفوظة لمؤسسة شباب سبأ للتنمية 2021 ©

الملخص

كان ظهور المجتمع المدني في اليمن منذ العام: ١٩٩٠م مقترناً بالتعددية والنهج الجديد لدولة اليمن الموحد في تعزيز؛ فضاء الحريات، وإتاحة الفرص امام المجتمع للمشاركة في جهود التنمية المحلية بأبعادها الحقوقية الاجتماعية و الاقتصادية والثقافية والسياسية والمدنية، وكان لمنظمات المجتمع المدني اسهاما ملحوظا في رفع الوعي السياسي والحقوقي، وتعزيز المشاركة المجتمعية في مجالات التنمية، وبسبب من حداثة تجربة المجتمع المدني في اليمن وما رافقه من ضعف البنية المعرفية والقيود التشريعية وقلة الكوادر المؤهلة، فقد اقتصر نشاط منظمات المجتمع المدني على مدن معينة وفي مجالات التوعية الحقوقية والسياسية حتى العام: ٢٠١٤م

وفي محافظة تعز كان نشاط المجتمع المدني حاضراً بشكل جيد، قياساً بأغلب محافظات الجمهورية اليمنية، واشتغل في انشطة رفع الوعي وبناء القدرات و أنشطة التنمية المحلية، ومع بداية الازمة السياسية في عام: ٢٠١٥ م.

ونظرا لتراجع دور مؤسسات الدولة؛ اتجهت عدد من منظمات المجتمع المدني للعمل في الجانب الإنساني وتقديم المساعدات الطارئة، خصوصا مع اشتداد الأزمة وذروة الحصار في عام : ٢٠١٦م مدعومة في ذلك من قبل الجهات المانحة الدولية وتقديراتها لكون المجتمع المدني هو الأقدر على القيام بهذا الدور من مؤسسات القطاع العام، حيث ساهمت في ايصال الادوية والأكسجين والمياه وتوزيع مساعدات الغذاء ومواد الإيواء، وكذا المشاركة في أنشطة الحماية وتوفير سبل العيش والدعم النقدي وأنشطة الدعم النفسي للنازحين والمتضررين، ولكن هذه الأنشطة لم تحقق النتائج المرجوة من التدخلات، حيث عجزت عن توسيع الاستهداف، واقتصرت التدخلات بمناطق واحتياجات معينة وتهميش مناطق أخرى، واهمال احتياجات تمثل أولوية للمتضررين. وذلك بسبب ضعف التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات.

ورغم الجهود التي تقوم بها مكاتب السلطة المحلية في منح التصاريح والموافقات للمنظمات المحلية والدولية، إلا أن هذه المهام لا تعتبر هي التنسيق في الملف الإنساني والتنموي في المحافظة.

وتوصلت الورقة إلى أن المشكلة تكمن في عدم استيعاب السلطة المحلية لأهمية التدخلات الإنسانية والتنموية وأهمية نشاط المجتمع المدني، وبالتالي فإن حل هذه المشكلة يكون بقيام السلطة المحلية بإنشاء لجنة إنسانية وتنموية مهمتها إدارة وتنسيق الشأن الإنساني والتنموي في المحافظة بالشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص

المقدمة

يعد المجتمع المدني أحد روافد التنمية في اليمن بشكل عام ومحافظة تعز بشكل خاص، وأبرز الشركاء للسلطات الرسمية في تخطيط ورسم وتنفيذ سياسات التنمية، بما يتوفر له من دعم مالي دولي وما يمتلكه من قدرات وإمكانات بشرية ومادية كبيرة تفتقرها اغلب مؤسسات القطاع العام في البلد، وقد برز المجتمع المدني في محافظة تعز بشكل لافت خلال فترة الحرب واستطاع ان يقوم بدور كبير في الملف الإنساني، وتخفيف المعاناة الإنسانية، إلا أن النتائج المتوقعة من هذا الدور لم تكن بالمستوى المأمول، ذلك أن المهام الجسيمة لإنقاذ المجتمع وتنميته تحتاج إلى تنسيق وشراكة فاعلين مع المجتمع المدني.

على مدى سنوات الصراع، شكل غياب وضعف التنسيق بين السلطة المحلية في محافظة تعز والمنظمات الدولية والمحلية ضعف أخر في استغلال الموارد والدعم الإنساني المقدم لهذه المحافظة، وانعكس ذلك سلبا على الفئات الضعيفة في المجتمع وسيادة الاجتهاد والعشوائية في التدخلات الإنسانية في المحافظة الأعلى كثافة سكانية في اليمن ، والأكثر تضرراً من الحرب القائمة والمستمرة فيها منذ قرابة الست سنوات، ونقصد هنا بضعف التنسيق تدني مستوى التواصل الفعال في مشاركة البيانات والمعلومات والمشاركة في إعداد خطة الاستجابة الإنسانية وتنفيذها ومراقبة وتقييم مستوى التدخلات وأثرها على المجتمع بشكل مشترك بين السلطة المحلية والمنظمات الدولية والمحلية في محافظة تعز.

تأتي هذه الورقة بغرض تسليط الضوء على هذه القضية التي باتت تستدعي تدخل الجهات الحكومية لاتخاذ سياسات تعمل على وضع الحلول المناسبة للمشكلة المتمثلة بضعف التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات المحلية والدولية، من وجهة نظر الفاعلين الرسميين وغير الرسميين.

في إطار إعداد هذه الورقة تم عقد عدد (١٥) مقابلة مع جهات مختلفة في مدينة تعز وقد توزعت كالتالي(٦) ست مقابلات مع مكاتب السلطة المحلية و(٤) أربع مقابلات مع منظمات محلية عاملة في المجال الاغاثي والإنساني بالمحافظة، و(٥) خمس مقابلات مع نشطاء في المجتمع المدني وعقال أحياء ولجان مجتمعية، كما تم إجراء مراجعة مكتبية للتشريعات والقوانين واللوائح المتعلقة بالأدوار المختلفة لتنسيق الشؤون الإنسانية في المحافظة، بالإضافة الى الاطلاع على تقارير منظمات دولية والاطلاع على تجارب وخبرات مماثلة يمكن الاستفادة منها.

تتضمن هذه الورقة توصيف لواقع إدارة الجهود الانسانية والتنموية في المحافظة، وأدوار الجهات والفاعلين المختلفين، وأبرزها السلطات المحلية والمنظمات الدولية والمحلية، والعلاقة بين هذه الجهات، وتقدم الورقة أيضاً تحليل للسياسات العامة التي اتخذت في هذا السياق، وتقييمها، ثم استعراض وتحليل الخيارات البديلة وتقييمها، وأخيرا المقترحات والتوصيات.

توصيف المشكلة

تعد محافظة تعز من أكثر المحافظات اليمنية تأثراً بالأزمة الإنسانية القائمة في اليمن بسبب النزاع المسلح المستمر منذ العام: ٢٠١٥م ، إلا أن واقع التدخلات الإنسانية والتنموية فيها ضعيف وغير مستجيب للاحتياجات الفعلية، ورغم أن هناك تدخلات إنسانية وتنموية تقوم بها المنظمات المحلية والدولية للتخفيف من حدة الأزمة الإنسانية ودعم جهود التنمية المحلية، إلا أن واقع إدارة العمل الإنساني والتنموي يعاني من ضعف واختلالات قائمة ومتعددة، أبرزها غياب أو ضعف التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات المحلية والدولية العاملة في المجال الإنساني والتنموي، وما يترتب عليه من ضعف في تحديد الاحتياجات لتغطية الفجوات، بالإضافة إلى ضعف الكوادر الوظيفية وندرة الخبرات الاستشارية في هذا المجال، الأمر الذي ينعكس على كفاءة التنفيذ وجودة الخدمات، وتلبيتها للاحتياجات، فتبدو هذه التدخلات غير منظمة ويغلب عليها الطابع العشوائي من حيث تكرار الاستهداف والتدخلات في قطاعات ومناطق وفئات معينة واهمال قطاعات أخرى وكذا حرمان مناطق وفئات أخرى، بالإضافة إلى أن هذه التدخلات لا تتم وفق تنسيق مسبق بين المنظمات والسلطة المحلية، حتى تكون أكثر شمولية من حيث نوعية التدخل ونطاقه والفئات المستهدفة وأكثر جدوى واستمرارية، كما أنها تفتقر الى التقييم من قبل الجهات الرسمية لمعرفة مدى مساهمتها في تغطية الاحتياجات ومستوى جودتها، ومساهمتها في تخفيف الأزمة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف المخرجات واهدار المنح واستمرار تفاقم الحاجة.

وخلال سنوات الأزمة القائمة لم نشهد إجراءات ملموسة تسعى إلى إيجاد شكل من أشكال التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات، وأقتصر دور مكاتب السلطة المحلية على مجرد منح التراخيص والموافقات للمنظمات بالعمل، دون المساهمة في تحديد نوعية وحجم التدخلات، وعلاقتها بالاحتياجات الفعلية، ودون أي عملية رقابة أو تقييم تذكر، وكمثال بسيط على مستوى العشوائية في العمل الإنساني والتنموي، وأثارها السلبية، فرغم كل التدخلات الإنسانية والتنموية القائمة في تعز خلال السنوات السابقة، ورغم كل الدعم والامكانيات التي صرف، لم تستطع هذه التدخلات أن تساهم في حل مشكلة توقف مشروع المياه في مديريات مدينة تعز الثلاث (القاهرة، المظفر، صالة)، منذ العام: ٢٠١٥م، حتى كتابة هذه الورقة.

حاليا وبالرغم من الدور المهم الذي تؤديه هذه المنظمات في التخفيف من واقع الحرب على المواطنين في محافظة تعز إلا أنها تواجه تحديات في تنسيق التدخلات الإنسانية، سواء من حيث تحديد الاحتياجات أو تنظيم التدخلات أو تنوعها بشكل مستجيب للاحتياجات الملحة أو في الوصول إلى الأماكن والفئات الأكثر حرمان.

يرى ممثلي المجتمع المدني، بأن أبرز التحديات التي تواجه المنظمات العاملة في المجال الإنساني هي الضعف المؤسسي وغياب نهج العمل التشاركي، وحداثة العمل في المجال الإنساني، وضعف الكوادر الإدارية والفنية، وتدني مستوى الرقابة الحكومية، وغياب الإطار التنسيقي الذي ينبغي أن يستوعب كل الجهود، ويسهم في إعادة ضبط إيقاع التدخلات الإنسانية بما يعزز من قدرة المجتمع على الصمود والانتعاش والتعافي، ويستفيد من التجارب المماثلة تمكنه من تقديم نموذجه الخاص المستجيب للاحتياجات والمراعي لخصوصية الوضع الإنساني في محافظة تعز.

لا شك أن هذا الضعف في جانب التنسيق وتكامل الجهود الحكومية والغير حكومية، قد انعكس على ضعف في الاستجابة لاحتياجات الفئات المتضررة من الحرب، وفي مقدمتها النازحين والعائدين والفئات الضعيفة في المجتمع كالنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة وكبار السن والمرضى، وساهمت باستمرار تدهور الخدمات في قطاعات الصحة والتعليم والنظافة والمياه والإيواء والحماية وسبل العيش وغيرها.. بالإضافة إلى أن هذا الضعف وما ترتب

عليه من إهدار للإمكانيات والمنح، تحول إلى غياب كبير للتدخلات وخسارة للكثير من المنح في قطاعات متعددة والتي جرى نقلها إلى خارج محافظة تعز.

لم تتوقف أثار ضعف التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات في تعز إلى هذا الحد، بل امتدت لتساهم بتردي الوضع الإنساني والمعيشي، وتفاقم النزاعات المجتمعية، وأدت الى حرمان المحافظة من منح وتدخلات كبيرة كان يمكن الاستفادة منها في تخفيف المعاناة الإنسانية وفي دعم جهود التنمية المحلية..

أدوار السلطة المحلية في إدارة الملف الإنساني والتنموي

بالنظر إلى وضع السلطة المحلية في محافظة تعز فيما يتعلق بالتنسيق مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية، يلاحظ غياب واضح وعدم استيعاب من قبلها لمهامها في هذا الملف الهام حالياً، ورغم أن السلطة المحلية هي المستوى الإداري الأول على مستوى المحافظة وفقاً لنظام الإدارة المحلية في اليمن، وتتمتع بسلطات واسعة فيما يتعلق بالعمل مع منظمات المجتمع المدني، فقد منحها القانون مهام الأشراف على أنشطة المنظمات، وتقديم التسهيلات لها وتنسيق خطط وبرامج المنظمات لتتكامل مع خطط السلطة المحلية [1]. ومنح القانون بصراحة لمحافظة المحافظة مهمة التنسيق مع المنظمات والجمعيات والاتحادات على مستوى المحافظة [2] ، بالإضافة إلى أنه منح محافظ المحافظة سلطة حشد الموارد والطاقات في أوقات الكوارث والنزاعات [3] ، إلا أن هذا الدور ظل غائباً. وقدرة مكاتب السلطة المحلية في التنسيق ضعيفة.

وعلى الرغم من ان محافظة تعز تعد من أكبر المحافظات اليمنية تضرراً من النزاع القائم، ومن أكثرها احتياج للمساعدات الإنسانية، إلا أن السلطات المحلية في المحافظة لم تمنح هذا الملف الاهتمام الكافي.

ففي البداية ظلت بعيدة عن هذا الملف وغير قادرة على التدخل بفعل الأحداث التي شهدتها المحافظة بداية الحرب، وغياب محافظ المحافظة وتوقف أنشطة المكاتب التنفيذية، وبعد قيام مجلس الوزراء بإعادة تشكيل اللجنة العليا للإغاثة بالجمهورية [4] ، صدر قرار رئيس الوزراء بتشكيل اللجنة الفرعية للإغاثة في محافظة تعز: ٢٨/١٢/٢٠١٦م ، والتي ضمت عدد من المكاتب التنفيذية في المحافظة، أبرزها مكتبي وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وحدد مهام اللجنة بالتنسيق والإشراف والرقابة على المساعدات الإنسانية.

بدأت اللجنة الفرعية بعقد اجتماعاتها في مقر المحافظة المؤقت، لكن اجتماعات اللجنة لم تستمر، ووجودها الفعلي لم يتجاوز الشهرين تقريباً. فتوقفت.

وفقا لمقابلات تمت مع مسؤولين في اللجنة الفرعية للإغاثة، فإن غياب الدعم المالي للجنة، وعدم توفر الإمكانيات اللازمة للعمل، ساهم في عدم تمكنها من أداء مهامها، فيما يرى نشطاء في المجتمع المدني أن اللجنة الفرعية لم

1 قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، المعدل بالقانون رقم 18 لسنة 2008
مادة (19) يتولى المجلس المحلي للمحافظة... ويمارس بوجه خاص المهام والاختصاصات التالية:
19- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والابداعي وتقديم التسهيلات لها.
20- الإشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية

2 قانون السلطة المحلية، مادة (22) يتولى امين عام المجلس المحلي للمحافظة مساعدة المحافظ.. ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات التالية:
5- تنسيق العلاقات والجهود مع الجمعيات والمنظمات والاتحادات الاجتماعية والمهنية والإبداعية المنشأة طبقا للقوانين النافذة.

3 قانون السلطة المحلية رقم 4 لسنة 2000م، المعدل بالقانون رقم 18 لسنة 2008 المادة (41)، فقرة (12)

4 قرار مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2016 بشأن إعادة تشكيل اللجنة العليا للإغاثة وتحديد مهامها

تمتلك الكوادر المؤهلة ولم تتخذ لها لوائح لتنظيم عملها وافتقرت للرؤية في تنسيق العمل الإنساني بالمحافظة، وبسبب ضعف قيادة السلطة المحلية آنذاك.

بعد توقف اللجنة الفرعية للإغاثة، أقتصر تنسيق الجهات الرسمية على مجرد منح التصاريح وموافقات العمل للمنظمات، وتعددت الجهات التي تمارس هذه المهام، حيث استمرت قيادة اللجنة الفرعية تقدم نفسها كجهة تنسيق حكومية، واستمر مكتب وزارة التخطيط والتعاون الدولي بمنح موافقات العمل للمنظمات الدولية، ومكتب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بمنح التراخيص وتوقيع مذكرات التفاهم مع المنظمات المحلية، فيما تنشط الوحدة التنفيذية للنازحين لمنح الموافقة للمنظمات التي لديها تدخلات خاصة بمخيمات النازحين في المحافظة، وعلى مستوى أدنى ترك الأمر لمدراء المديريات يقومون بمهام منح الموافقة للمنظمات بمفردهم في نطاق مديرياتهم، مما اوجد ازدواجية وتعدد في الجهات التي تمنح الموافقات للمنظمات، فيما ضل التنسيق غائباً .

بهذا الشكل، اتخذت سياسات عامة وإجراءات تنفيذية ساهمت في تشتيت التدخلات الإنسانية وقلصت الاستفادة منها، وأدت الى اضعاف التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات الدولية والمحلية، عززها غياب الرؤية من قبل السلطة لمفهوم الاستجابة الإنسانية، وقلة الكوادر المؤهلة، وضعف دور المنظمات الدولية والمحلية في توفير الدعم الفني والتأهيل الكافي لتعزيز قدرة السلطة المحلية في اتخاذ إجراءات سليمة لتنسيق الجهود مع الجهات المانحة والمنفذة.

واقع إدارة جهود الإغاثة الإنسانية في المحافظة ومستوى التنسيق مع المنظمات

يعكس الوضع الإنساني المتردي في محافظة تعز واقع الإدارة المحلية لجهود الإغاثة الإنسانية، فقد اعتمدت السلطة المحلية إدارة قائمة على تعدد المنافذ والجهات التي تضطلع بمهمة التنسيق مع المنظمات الدولية والمحلية، الأمر الذي تسبب بزيادة تعقيد الملف الانساني في المحافظة، وتمثلت هذه الإدارة بعدم اتخاذ اجراءات مدروسة، الأمر الذي ساهم ببقاء الوضع الإنساني متردي، ولم تحقق استفادة في هذا الجانب.

كما أن نشاط المنظمات المحلية والدولية لا يتم بناء على شراكة حقيقية للسلطة المحلية في تحديد الاحتياجات ولم تستطع السلطة المحلية إقناع المنظمات الدولية بفتح مكاتبها في المحافظة إلا في وقت متأخر وعدد محدود من المنظمات، كما أنها لا تساهم في وضع خطة الاستجابة الإنسانية للمحافظة، بل أنها وبحسب مقابلة مسؤول محلي لا تعرف حجم مبالغ التدخلات للمنظمات الدولية في المحافظة سوى من التقارير لبعض الوزارات في عدن.

وطوال فترة الحرب لم تطلق السلطة المحلية بالمحافظة أي دعوة للمنظمات المحلية والدولية لمناقشة آليات التنسيق وتبادل وجهات النظر في هذا السياق، ووفقا لبعض من تمت مقابلاتهم فإن قيادة المحافظة لا تدرك أهمية الملف الإنساني ولا أهمية الشراكة والتنسيق مع المنظمات.

بالمقابل تعمل المنظمات بشكل منفرد وتغيب عنها ثقافة الشراكة والتشبيك فيما بينها، وفي جانب التنسيق مع السلطة المحلية، يقول عدد من مسؤولي منظمات المجتمع المدني أنهم يحرصون على إقامة علاقات طيبة مع جهات عدة للحصول على الموافقات والتصريحات المتعددة، وتجنب عرقلة نشاطهم. فيما تنشط المنظمات الدولية من خلال التنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي التي تصدر توجيهاتها لمكتبها في المحافظة بتسهيل مهمة المنظمات الدولية.

اجمالا تفتقر السلطة المحلية إلى الرؤية التي تساعدها في تعزيز علاقاتها مع المنظمات الدولية والمحلية وتطوير اليات

التنسيق بينهما، لذلك تركت الملف الإنساني دون أي محاولات للتطوير والإبداع. وبحسب أحد المهتمين بالعمل الإنساني في تعز، الذين تمت مقابلتهم، فإن السلطة المحلية تعتبر الملف الإنساني من مهام ومسؤولية المنظمات الدولية، ولذلك يتم إهدار فرص ومبالغ مالية ضخمة يمكن الاستفادة منها إذا ما تم توجيهها بالشكل المناسب لتحقيق نتائج مستدامة للفئات المتضررة والضعيفة والمجتمع بشكل عام، فكل المجتمع تقريبا متضرر في تعز بنسب ودرجات متفاوتة.

الصعوبات التي تعيق التنسيق بين السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني

إن نجاح التدخلات الإنسانية والتنموية يعتمد على استيعاب السلطة المحلية لأهمية الدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني في مجال التنمية والتدخلات الإنسانية، وإلى أهمية وجود خطة موحدة للتدخلات الإنسانية والتنموية في المحافظة، وتوفر إرادة حقيقية لإعداد مثل هذه الخطط، واتخاذ إجراءات لإيجاد مستوى عال من التنسيق والشراكة بين السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني، وتشكيل لجنة أو فريق عمل حكومي بكادر إداري وفني مؤهل، وتوفير الإمكانيات اللازمة لعمله، يستطيع تجاوز العراقيل والصعوبات التي تعيق التنسيق الجاد والمثمر بين السلطات المحلية ومنظمات المجتمع المدني.

فبحسب عدد من ممثلي المنظمات المحلية فإن أبرز الصعوبات والعراقيل التي تحتاج إلى توفر التنسيق مع السلطة المحلية، لتجاوزها تتمثل في الأتي:

- صعوبة الحصول على البيانات:

إن توفر قاعدة بيانات لمعرفة الاحتياجات وتحديد الفجوات يسهم بشكل كبير في نجاح الأعمال الاغاثية والتنموية، فيما عدم توفر بيانات دقيقة ومحدثة يشكل عائقاً أمام التدخلات الإنسانية والتنموية، ويتسبب في اضعاف العملية الاغاثية، وبهذا الخصوص لا تتوفر هذه البيانات أو أي تقارير أو احصائيات للاحتياجات الإنسانية والتنموية لدى اللجنة الفرعية للإغاثة أو مكتبي التخطيط والتعاون الدولي والشؤون الاجتماعية والعمل، وحتى مكتب محافظ المحافظة.

- ضعف ثقافة العمل الإنساني لدى السلطة المحلية:

من خلال المقابلات التي اجريناها، لاحظنا ضعف شديد لدى كوادر السلطة المحلية في ثقافة العمل الإنساني، وفي فهم معايير واهتمامات خطة الاستجابة الإنسانية، انعكس ذلك في ضعف مشاركة السلطة المحلية في الاسهام بوضع خطط الاستجابة الإنسانية للمحافظة، حيث يغيب لدى السلطة المحلية أهمية دور بقية الشركاء في اعداد خطة الاستجابة الإنسانية، وهم المنظمات المحلية والدولية والمستفيدين من افراد المجتمع، فهؤلاء لا يتم اشراكهم في تحديد الاحتياجات، بل تقوم السلطة المحلية سنويا بتكليف مدراء المكاتب والمديريات بالرفع بالاحتياجات من المشاريع الإنسانية والتنموية الخاصة بها وتجميعها في ملف واحد تسميه (خطة السلطة المحلية للاستجابة الإنسانية)، دون التركيز على أولويات قائمة على دراسات ومسوحات ميدانية، كما أنه يتم اعدادها من قبل المكاتب الحكومية ولا يتم اشراك المجتمع أو منظمات المجتمع المدني في إعدادها.

- ضعف الكوادر الإدارية والفنية:

تعاني السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني من غياب الكادر المؤهل، ومن غياب برامج التطوير والتأهيل للكوادر، الأمر الذي ينعكس في ضعف التدخلات وتدني مستوى التنسيق، ولذلك فإن الجانبين بحاجة إلى معالجة هذا الخلل، ويفضل في هذا السياق تبني برامج مشتركة للتأهيل والتطوير للكوادر الإدارية والفنية.

- غياب ثقافة الشراكة والتشبيك لدى منظمات المجتمع المدني:

يرى عدد من المهتمين ومسؤولي بعض المنظمات المحلية، أن ثقافة الشراكة في نشاط المجتمع المدني من حيث هي ممارسة لاتزال غائبة، والمنظمات بحاجة إلى فهم وتجسيد مفهوم الشراكة، لكي يجسد المجتمع المدني دوره في التأهيل والتطوير ونقل الخبرات، وكذا الغاية من نشاطه وهو التكامل وتحسين جودة التدخلات المقدمة للمجتمع.

السياسات العامة الحالية للسلطة المحلية وانعكاساتها على مستوى تنفيذ التدخلات

السياسات العامة هي مجموعة القوانين واللوائح والقرارات التي تتخذها وتمارسها المؤسسات الحكومية، وتحمل غاية محددة لتحقيق أهداف ومعالجة إشكاليات أو تجنبها، وسياسات التنسيق بين السلطة المحلية والمنظمات هي القرارات والإجراءات التي تتخذها السلطة لتنظيم العملية الإغاثية والتنموية وتوضيح وتحديد العلاقات بين السلطة المحلية والمنظمات العاملة بهدف الاستفادة من الدعم المقدم وتوظيفه بشكل أمثل، وتسهيل الوصول للمستفيدين، وتذليل الصعوبات على أرض الواقع أمام العاملين، ومحاصرة الفساد واهدار الدعم الإنساني والتنموي.

الصورة لأطفال فقراء يبحثون عن غذاء في إحدى الصناديق المخصصة لرمي القمامة والتي تبرعت بها إحدى المنظمات

اتسمت السياسات العامة المنظمة للعمل الإنساني والتنموي في محافظة تعز بالعشوائية، برز ذلك في غياب شكل تنسيقي محدد وتعدد الجهات التي يقتصر مهامها على منح التراخيص والموافقة على تنفيذ المشاريع، ونفس المشروع احياناً، فإذا كان مشروع يستهدف النازحين مثلاً، فإن تنفيذه من قبل المنظمة يتطلب الحصول على الموافقة من مكتب التخطيط واللجنة الفرعية للإغاثة والوحدة التنفيذية للنازحين، كل هذا بعيداً عن الأهداف والمضامين الإنسانية والتنموية لتدخلات المنظمات، ودون المشاركة في تحديد الاحتياجات أو تحديد مناطق الاستهداف والاحتياج الفعلي، الأمر الذي تسبب بإهدار الكثير من الدعم، وحرمان المحافظة من الاستفادة بشكل أفضل وأكثر جدوى من التمويل الإنساني والتنموي، وتوجيهه لتغطية الاحتياجات وسد الفجوات الاغاثية والتنموية.

وضمن مساعيها لتحسين إدارة الملف الإنساني والتنموي اتخذت السلطة المحلية سياسات عامة نحو تخصيص نافذة واحدة لإدارة الملف الإنساني والتنموي في المحافظة، والمتمثلة بقرار محافظ المحافظة، يونيو: ٢٠١٨م بإعادة تشكيل اللجنة الفرعية للإغاثة[1]، تكونت من(١١) أحد عشر عضوا يمثلون مكاتب التخطيط والشؤون الاجتماعية والصحة والتربية والتعليم والامن وممثلين لمنظمات المجتمع المدني والأكاديميين، إلا أن هذه الإجراءات كان ينقصها توفير الدعم المادي والفني الكافي لقيامها بالدور المأمول منها.

بالإضافة إلى عدم توفر الدعم المادي للجنة الفرعية، فإنها ظلت تعاني من خلل تشريعي متعلق بتبعيتها للجنة العليا للإغاثة [2]، وهذه الأخيرة قد انتهى مهامها، كونه لم يتم التجديد لها بقرار من رئيس الوزراء، كما نص على ذلك قرار إعادة تشكيلها.

لذلك، فإن التدخلات الإنسانية والتنموية الحالية في محافظة تعز تتم بدون مشاركة حقيقية من قبل السلطة المحلية، ولا توجد خطط تدخلات مشتركة بين السلطة المحلية ومنظمات المجتمع المدني ويرى بعض ممثلي منظمات المجتمع المدني في تعز أن استمرار تعدد منافذ التنسيق الحكومية في تعز، وغياب النافذة الواحدة يمثل إعاقة لنشاط المنظمات بالإضافة الى أنه يضعف من عملية المتابعة والتقييم لتدخلات المنظمات من قبل السلطة المحلية.

الصورة لفتاة تلبس الزي المدرسي تقوم بنقل المياه التي جائت بها إحدى المنظمات للحي في منطقة صينة بتعز

1 قرار محافظ محافظة تعز رقم (100) بإعادة تشكيل اللجنة الفرعية للإغاثة والإدارة التنفيذية لها، لسنة 2018

2 المادة (7) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (22) لسنة 2016 بشأن إعادة تشكيل اللجنة العليا للإغاثة وتحديد مهامها

التوصـيات

للسلطة المحلية:

- بناء رؤية واضحة للتعامل مع التدخلات الإنسانية والتنموية في المحافظة بما يعزز فرص الاستفادة القصوى منها في التنمية وتخفيف المعاناة الإنسانية.
- منح الملف الإنساني والتنموي الاهتمام الكافي.
- العمل على تعزيز الشراكة مع المجتمع المدني.
- إعادة النظر في التداخلات والازدواجية القائمة بين مكاتب السلطة المحلية فيما يتعلق بالتنسيق مع المنظمات
- حشد الجهود والطاقات لإبراز المعاناة الإنسانية في محافظة تعز من جراء النزاع
- العمل على رفع قدرات كوادر السلطة المحلية العاملين في الشأن الإنساني والتنموي
- اعتماد نظام النافذة الواحدة فيما يتعلق بإدارة الملف الإنساني والتنموي، وربما يكون من خلال الحل الذي تقدمه هذه الورقة.

للمنظمات الدولية والمحلية:

- مساعدة السلطة المحلية في تعزيز قدراتها على إدارة الملف الإنساني والتنموي في المحافظة من أجل تحقيق كفاءة عالية في تخطيط وتنفيذ الأنشطة. وربما يكون ذلك من خلال تطبيق الحل الذي تقدمه هذه الورقة.
- توفير الدعم المادي والفني والتقني للسلطة المحلية لتعزيز قدرتها على إدارة الملف الإنساني والتنموي.

مقترح الحل

تشكيل لجنة خاصة بالشؤون الإنسانية والتنموية لتنسيق الجهود مع المنظمات المحلية والدولية والقطاع الخاص، على سبيل المثال «اللجنة المحلية للشؤون الإنسانية والتنموية في محافظة تعز»، تكون تابعة للمحافظ مباشرة، وترفع تقاريرها إلى محافظ المحافظة، وتمنح الصلاحيات والمسؤوليات الكافية لإدارة الملف الإنساني والتنموي والتنسيق مع المنظمات الدولية والمحلية. واختيار مسؤوليها وكوادرها بعناية ووفق شروط وليس بناء على اجتهادات، على أن تحدد مهام اللجنة بالآتي:

- تنسيق الأعمال الإغاثية والإنسانية والتنموية على مستوى المحافظة مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية والقطاع الخاص المحلي.
- إعداد رؤية شاملة للأعمال والمتطلبات الإغاثية والتنموية للمحافظة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الحكومة والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني.
- وضع اللوائح الإدارية والمالية لتسيير أعمال اللجنة.
- تنفيذ المسوحات الميدانية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وانشاء قاعدة بيانات وخارطة بالاحتياجات والأولويات الإغاثية والتنموية في المحافظة.
- تحسين مستوى التدخلات الإنسانية والتنموية وفقاً للمعايير والارشادات الدولية المرتبطة بهذا الشأن.
- تقديم التسهيلات اللازمة للمنظمات الدولية والمحلية العاملة في الشأن الإنساني والتنموي وجذب التمويلات والتدخلات.
- اعداد الدراسات والأبحاث التنموية والإنسانية ورفعها للمجلس لإقرارها.
- تسويق الخطط التنموية والإنسانية لدى المنظمات والجمعيات والقطاع الخاص.

- اجراء اللقاءات والمشاورات مع المنظمات الدولية والمحلية لتوجيه التدخلات الإنسانية والتنموية وفق خارطة الاحتياجات.
- رفع قدرات الكوادر الإدارية للجنة والمكاتب والمؤسسات الحكومية المرتبطة بإدارة العمل الإنساني والتنموي عن طريق التدريبات .
- تقييم جدوى الأنشطة الإنسانية والتنموية في المحافظة.
- تنظيم الورش والمؤتمرات التنموية والإنسانية الدورية والسنوية مع المنظمات والفاعلين والناشطين للتقييم وتعزيز الشراكة .
- التنسيق مع مكاتب السلطة المحلية كلاً في مجال اختصاصه، ووحدة المشاركة المجتمعية على مستوى المديريات وتعمل على تطويرها ورفع قدرات كوادرها.

تشكيل اللجنة وآلية عملها

- مجلس إدارة اللجنة:

يشكل مجلس إدارة اللجنة برئاسة محافظ المحافظة وعضوية مدراء المكاتب التنفيذية المعنية (التخطط، الشؤون الاجتماعية، المالية، الشؤون القانونية، إدارة شرطة المحافظة، مكتب الإحصاء.. الخ، بالإضافة الى ممثل للمجتمع المدني وممثل للأكاديميين وممثل للقطاع الخاص وممثل للشباب، وممثل للمرأة، وممثل لذوي الاحتياجات الخاصة. هؤلاء يمثلون مجلس الإدارة، دوره اشرافي وتوجيهي وتنسيقي ورقابي، كما يقر السياسات والتوجهات العامة للجنة ويعتمد الموازنات، ومهام تحددها اللائحة الخاصة باللجنة.

- الإدارة التنفيذية للجنة:

يكون للجنة إدارة تنفيذية مشكلة من شخصيات مشهود لها بالكفاءة والمهنية (سواء كان موظف حكومي أو غير موظف)، مهمتها إدارة الملف الإنساني والتنموي في المحافظة بالتنسيق مع المنظمات المحلية والدولية.
تتكون الإدارة التنفيذية من سكرتارية بالإضافة إلى وحدات/اقسام، مثل (الدراسات والمعلومات، التدريب والتأهيل، الشؤون الإدارية والمالية، النزوح والايواء، الأمن الغذائي، المياه والاصحاح البيئي، الصحة، التعليم، التمكين الاقتصادي، الرقابة والتقييم، الشباب والمرأة، الموارد البشرية والشؤون القانونية).. الخ حسب الضرورات. ووفقاً للائحة.

- إدارة الرقابة والمحاسبة:

يكون للجنة إدارة رقابة ومحاسبة مستقلة عن الإدارة التنفيذية، يتم اختيار اشخاص مشهود لهم بالكفاءة والنزاهة، يعهد لها بمهام الرقابة والمحاسبة على كافة اعمال وأنشطة الإدارة التنفيذية، وتعد تقاريرها الخاصة، وترفعها الى محافظ المحافظة رئيس مجلس إدارة اللجنة، وكل ذلك وفق ما تحدده اللائحة الخاصة باللجنة وبحسب القوانين والتشريعات السارية، كما تخضع اللجنة للمساءلة والمحاسبة من قبل الأجهزة الرقابية والمحاسبية الرسمية ووفقا للقوانين.

آلية التعيين والتوظيف في اللجنة

- يتم اختيار مسؤولي الوحدات/ الأقسام والموظفين وفق عدد من المعايير الفنية والمهنية اللازمة لنجاح العمل- يتم الإعلان عن الوظائف في وسائل الاعلام والمواقع الالكترونية المخصصة لذلك.
- يتم الاختيار بناء على نظام الاختبارات والمقابلات الوظيفية.
- نظام عمل الموظفين تتم بعقود عمل وظيفية او استشارية وفقاً لقانون العمل اليمني.

الميزانية والتمويل

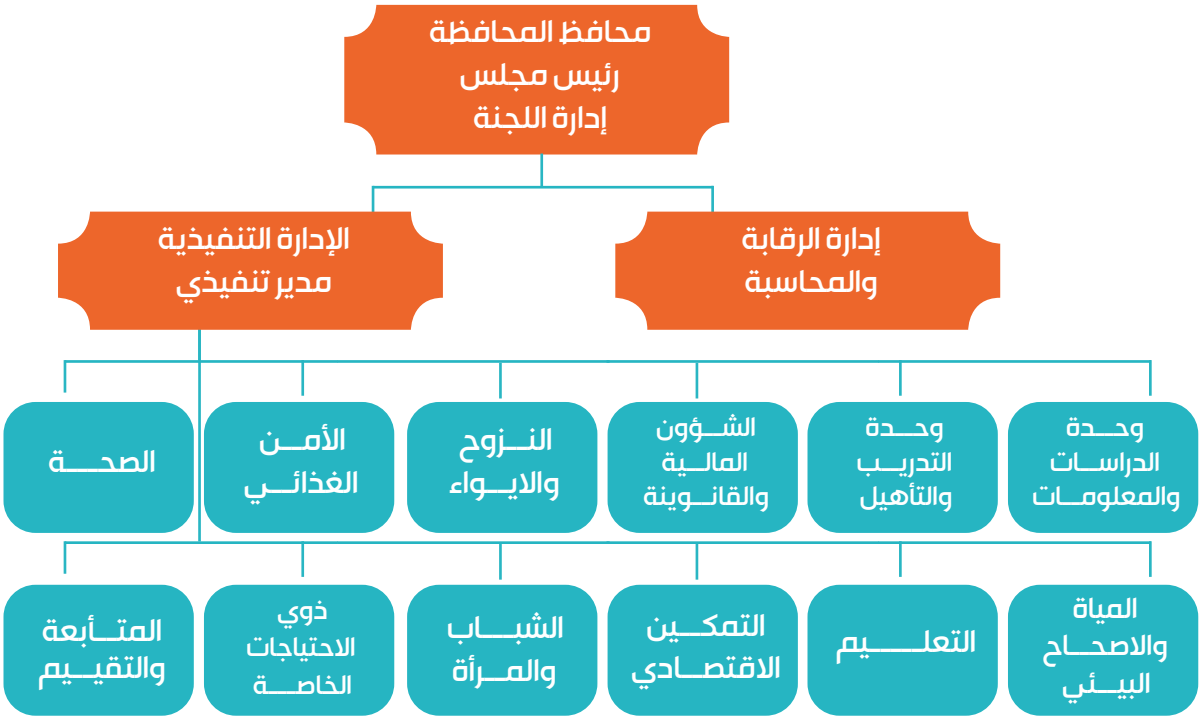
يكون للجنة في سبيل انجاز عملها الحصول على الدعم المالي والتمويل من المصادر الاتية:

- موازنة سنوية تدرج ضمن موازنة السلطة المحلية
- أي تمويلات مادية او عينية تحصل عليها اللجنة من المنظمات الدولية والمحلية والقطاع الخاص وفق ما يحدده القانون
- أي مصادر أخرى تحددها اللائحة التنفيذية للجنة ووفقاً للقوانين.

المـميزات

- تخصيص نافذة واحدة للتنسيق وإدارة الملف الإنساني على مستوى المحافظة .
- تحتوي ممثلين لمختلف المكاتب والجهات الرسمية والمجتمعية المعنية.
- مرونة الإجراءات والمعاملات والبعد عن الروتين الإداري الحكومي.
- القابلية للتطوير والاستفادة من الخبرات الدولية.

مقترح هيكل (لجنة الشؤون الإنسانية والتنموية بمحافظة تعز)



شروط عمل اللجنة

- تبعيتها المباشرة لمحافظ المحافظة.
- تعيين مدير تنفيذي من خارج المكاتب الحكومية ويكون ذو كفاءة عالية
- وضوح الرؤية وتكامل المهام ولا تلغي عمل المكاتب التنفيذية في المحافظة.

الهوامش والملاحق والمراجع

1. قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م، المعدل بالقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨م.
2. اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م
3. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٦ بشأن إعادة تشكيل اللجنة العليا للإغاثة وتحديد مهامها.
4. قرار محافظ محافظة تعز رقم (١٠٠) لسنة ٢٠١٨م، بإعادة تشكيل اللجنة الفرعية للإغاثة والإدارة التنفيذية لها.
5. الاسقاط السكاني لمحافظة تعز للعام ٢٠٢٠م، الصادر عن مكتب الإحصاء بالمحافظة .
6. المركز الوطني للمعلومات .
7. «منظمات المجتمع المدني باليمن في مرحلة التحول» الصادر عن البنك الدولي عام ٢٠١٣م.
8. https://www.dw.com/ar/
9. دليل اسفير للأعمال الإنسانية .
10. الإدارة العامة للإعلام محافظة تعز – صفحة فيسبوك
11. محمد كامل، تأثير السياسات العامة في عمليات الإغاثة الإنسانية باليمن، ورقة سياسات، مؤسسة رنين اليمن ٢٠٢٠ م.
12. مقابلات مع مدراء عموم المكاتب التنفيذية .
13. مقابلات مع مسؤولي منظمات مجتمع مدني في تعز.

مؤسسة شباب سبأ للتنمية
Sheba Youth Foundation for Development

حول مؤسسة شباب سبأ

مؤسسة شباب سبأ للتنمية هي مؤسسة مجتمع مدني يقودها شباب يمني متحمس لإحداث تغيير مجتمعي تنموي باستخدام أدوات التكنلوجيا، الإعلام المجتمعي، مهارات ريادة الاعمال وذلك من خلال إقامة شراكات فعالة مع مختلف الجهات المحلية والدولية لتنفيذ برامج ابتكارية وتقديم أبحاث نوعية.

واختار الفريق هذا الاسم كاستلهام ثقافي وانساني لتاريخ إحدى حضارات اليمن القديمة واكثرها ازدهارا وهي حضارة مملكة سبأ اليمنية التي يعود تاريخها الى القرن ١٢ قبل الميلاد.

حول الكاتب

راشد محمد

تمهيدي ماجستيرفي القانون العام كلية الحقوق جامعة تعز. محامي تحت التمرين وباحث في السياسات العامة, باحث في مشروع تتبع حركة النزوح MTD، المنظمة الدولية للهجرة MOI، ديسمبر 2015 يونيو 2020

مدرب في مجالات:

بناء السلام والنوع الاجتماعي, الحوكمة الاندماجية والمساءلةالمجتمعية, اعداد وكتابة أوراق السياسات العامة ,منهجية الخمس خطوات للمناصرة وكسب التأييد, كاتب وصحفي في عدد من المواقع الالكترونية المحلية والعربية.أبحاث وأوراق عمل في عدة ندوات

عُلا السقاف

ناشطة شبابية, بدأت في العمل في منظمات المجتمع المدني وشغلت منصب مديرة البرامج في منظمة رائدة في العمل الشبابي التي تستهدف الشباب والنساء في مختلف المحافظات حيث عملت في برامج مناهضة العنف القائم على النوع الاجتماعي وبناء السلام وتعزيز التعايش المجتمعي, كما عملت في بعض المشاريع التي تعيد تطبيع الحياة في اليمن.عملت على تمثيل الشباب والنساء اليمنيات في عدة فعاليات ومؤتمرات على المستوى المحلي والاقليمي والدولي, من ضمنها اختيارها لتمثيل الشباب اليمني في القمة العالمية, وقدمت احاطة لمجلس الأمن عن أجندة الشباب والسلام والأمن, كما قدمت احاطة اخرى في جلسة مغلقة عن أجندة النساء والسلام والأمن.

مؤسسة شباب سبأ للتنمية

Sheba Youth Foundation for Development

www.shebayouth.org