

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول



نظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية وتطبيقاتها (نموذج المجالس المحلية)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية

(اختصاص التخطيط والإدارة العامة)

إعداد :

ماجد أحمد الوشلي

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور. حسان حسن الأشمر

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتورة. نعمت عبدالله مكي

عضواً

أستاذ

الدكتور. كميل حبيب حبيب

العام الجامعي

٢٠١٩م

الجامعة اللبنانية

غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تُعبّر
عن رأي صاحبها

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول

نظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية وتطبيقاتها (نموذج المجالس المحلية)

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في العلوم السياسية والإدارية

(اختصاص التخطيط والإدارة العامة)

إعداد :

ماجد أحمد الوشلي

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور. حسان حسن الأشمر

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتورة. نعمت عبدالله مكي

عضواً

أستاذ

الدكتور. كميل حبيب حبيب

العام الجامعي

٢٠١٩م

" شُكر وتقدير "

ونحن في طريقنا إلى درجات العلم والمعرفة في سبيل الوصول إلى أعلى مراتب التوفيق والنجاح ، ومهما تقدّمنا وفُتحت أمامنا طرق البحث والاجتهاد ، ووصلنا لكل ما نحلم به ، علينا أن نتذكر من كان سبباً في نجاحنا ، ومن ساندنا ووقف إلى جانبنا بكل محبة وود ، وأمسك بيدنا للاستمرار في طريقنا للنجاح والتقدّم رغم كل الظروف الصعبة ، والعوائق الاستثنائية في هذه المرحلة ، فهم الذين من وجودهم خُلق النجاح والإبداع ، فمهما عبرنا لهم بالكلمات قليلة بحقهم ، فمن واجبنا أن نُقدّم لهم التقدير والشكر والاحترام بما قدّموه لنا من النصائح والإرشادات العلمية .

وبعد ليالٍ وأيامٍ طوال من البحث والقراءة والكتابة تكّلت بإنجاز هذه الرسالة البحثية ، نحمدُ الله عزَّ وجل على نعمه التي منّ بها علينا فهو العليُّ القدير ، كما لا يسعنا إلا أن نخصّ بأسمى عبارات الشكر و التقدير الدكتور حسان الأشمر لما قدّمه لنا من جُهدٍ و نصّح و معرفة طيلة فترة إنجاز هذه الدراسة .

كما أتقدّم أيضاً بالشكر الجزيل لكل من أسهم في تقديم يد العون لإنجاز هذا البحث ، و نخصّ بالذكر أساتذتنا الكرام في الجامعة اللبنانية الذين أشرفوا على تكوين دفعة من الخريجين والباحثين والأكاديميين ذوي الكفاءة ، وكما لا ننسى أن نتقدّم بأرقى و أثنى عبارات الشكر و العرفان إلى القائمين على الجامعة اللبنانية من عمداء وأساتذة .

وأما الشكر الخاص والذي لا بُدّ منه فنتوجه به أيضاً إلى كل من لم يقف إلى جانبنا ، ومن وقف في طريقنا وعرقل مسيرة بحثنا ورسالتنا ، فلولا وجودهم لما أحسنا بمتعة العمل و حلاوة الجِدِّ والاجتهاد ، و لما وصلنا إلى ما وصلنا إليه فلهم منّا كل الشكر والتقدير ، وكما كنا سنبقى في طريق البحث والعلم ؛ لننهل من علوم المعرفة ؛ وكي نُصبح في درجات المعالي .

" الإهداء "

إلى كُل من أُحِبُّ وأُحترم ..

إلى كُل من ساندني ووقف إلى جانبي ..
إلى الذين كانوا عوناً لنا في بحثنا هذا نوراً يُضيء الظلمة التي كانت تقف أحياناً في
طريقنا ودراستنا ..
إلى من زرعوا التقاثل في دربنا وقَدَّموا لنا معاني المحبة وشجعونا رغم كُل الظروف
والعوائق ..
إلى من علَّمتني الصبر والجِدَّ والاجتهاد في كافَّة مناحي الحياة .. أُمِّي الحبيبة .
إلى من أرسى لديَّ قواعد الخُلُق الكريم ، وكيفية كبح زمام النفس .. إلى روح أبي
الطاهرة .
إلى من كانت نعم السَّنَد في رحلتي العلمية والبحثية ، ولم تدَّخر جُهداً في مُساعدتي ..
زوجتي الغالية .
إلى إخواني وأخواتي من لم يبخلوا عليَّ بفيض الدعاء والمحبة طيلة أيام دراستي ..
إلى زملائي وأصدقائي .. إلى جميع الأحبة أهدى لكم هذا الجهد المتواضع برسالتي
هذه عربون وفاء ومحبة وتقديرٍ لكم .
وكما أهدى هذه الرسالة إلى وطني بلد الإيمان والحكمة ، ومهد الحضارة والثقافة ، وأصالة
القيم والمبادئ إلى اليمن السعيد ..

ماجد

تصميم الرسالة :

المقدمة .

الباب الأول : نظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية بين النظرية والتطبيق.

الفصل الأول : اللامركزية الإدارية ومبادئها في اليمن (المفاهيم والمنطلقات).

المبحث الأول : مرتكزات اللامركزية الإدارية في النظام الإداري للسلطة المحلية ومفاهيمها.

المبحث الثاني : لمحة تاريخية عن اللامركزية الإدارية قبل وبعد الوحدة اليمنية (التطورات والمتغيرات) .

الفصل الثاني : تطبيقات اللامركزية الإدارية في اليمن (نموذج المجالس المحلية).

١- المبحث الأول : الإدارة المحلية في اليمن (المهام والوظائف) .

٢- المبحث الثاني : الموارد الاقتصادية والمالية للمجالس المحلية .

الباب الثاني : نظام القانون الرقابي الإداري للمجالس المحلية (التحديات والمعالجات).

الفصل الأول : الرقابة الإدارية على مهام المجالس المحلية (الأنظمة والقوانين).

المبحث الأول : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية (المركزية واللامركزية).

المبحث الثاني : نظام الرقابة البرلمانية والقضائية للسلطة المحلية .

الفصل الثاني : تحديات تطوير نظام اللامركزية الإدارية في اليمن (الحلول والمعالجات).

المبحث الأول : معوقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية .

المبحث الثاني : سبل نجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية .

الخاتمة .

المقدمة :

إنّ مواكبة الحداثة الإدارية والتطورات العصرية في تقدّم نظام الحكم الإداري والمؤسسي ، وفي تقديم نموذج أفضل لمعالجة جميع الإشكالات والعوائق الإدارية والسياسية يتوقف على تقدّم النظام الإداري المحلي بجميع جزئياته وصوره ، ومن خلال التجارب والخبرات المختلفة ، والنظم المتعدّدة والتوافق بينها وبين البيئة التي تناسب هذه النظم الإدارية ، وذلك لأنّ بناء الدولة المدنية والحديثة - دولة القانون والدستور - لا يمكن أن تتمّ إلا من خلال المؤسسات الإدارية الحديثة والقائمة على نموذج اللامركزية الإدارية الذي يُسهل ويطور المؤسسات الإدارية ويُعطي مساحة أكبر في المشاركة الشعبية والأسلوب الإداري المتميّز .

ونظام اللامركزية الإدارية بمفاهيمه ومرتكزاته إنما هو نتاج تطور مستمر بتطور مؤسسات الدولة المعاصرة ، حيث وُفّر لها الأسلوب الإداري المرونة والسهولة في نقل وظائف ومهام عديدة من إطار الحكومة المركزية للإدارات المحلية والوحدات التنفيذية في المحافظات والمديريات ، ونتيجة التحوّلات والمُتغيّرات الإدارية فإنّ أغلب الدول والحكومات تستخدم نظام اللامركزية الإدارية والمالية في رسم العلاقات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية واعتبارها وسيلة ناجحة في جعل الحكومات أكثر قابلية واستجابة للاحتياجات والمطالب والأولويات المحلية للمجتمع بالاعتماد على توسيع نطاق المشاركة للمواطنين في عملية إدارة شئونهم ، وتقليص دور الدولة في إداراتها المباشرة لأجهزتها ومؤسساتها لصالح السلطات اللامركزية ومنح مؤسسات المجتمع المدني دوراً بارزاً في عملية التنمية ، ويكون دورها مُتمثلاً في جانب الرقابة ، وتعزيز المسائلة والشفافية من أجل تقوية نظام الإدارة المحلية ، والدعم في تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة للمؤسسات الإدارية في الجمهورية اليمنية .

والنظام الإداري الحديث له الحظ الأوفر في ازدهار وتطور أو تدهور أي دولة أو أي مجتمع أو مؤسسة وكونها بدأت مع ظهور الحياة الإنسانية ، فحيثما يوجد عدد من الأفراد فإنهم يحتاجون إلى تخطيط مستقبلهم والعمل على إشراك المواطنين في إدارة شئونهم المحلية ، وإعطائهم حرية أكبر وأوسع لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي ، لهذا وجدت الديمقراطية السياسية في نظام الإدارة المحلية كأحد مرتكزات الإدارة المحلية ، وكما تسعى كثير من دول العالم بخطوات نشطة ومتسارعة لتحقيق أكبر قدر ممكن من التنمية في مختلف مجالات الحياة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، وهذه التنمية لا يُمكن تحقيقها إلا من خلال جهاز إداري فعّال وذو كفاءة عالية ، يعمل على تحقيق طموحات واحتياجات المواطنين ، وأهم أدواته

هو الإنسان ومؤسساته المحلية ، فالإنسان يشكل أداة التنمية وفي نفس الوقت يعود فيه الهدف من علاقة المواطن بالإدارة المحلية من خلال تحديد حاجيات السكان المتزايدة واتخاذ الوسائل اللازمة لتلبية ذلك من أجل تحقيق تنمية ناجحة ، ومن هذا المنطلق تتحدد إيجابيات الإدارة وصلاحياتها من خلال مراعاة المصالح وذلك بتنظيم المجهود في استغلال الموارد المتاحة استغلالاً أمثل لتلبية رغبات المجتمع وحاجاته وذلك لا يتأتى إلا عندما يشارك كافة أبناء المجتمع في إدارة شئون حياتهم ومستقبلهم .

إن السلطة المحلية إذا كانت مهمة في الدول المتقدمة - والتي بلغت ما بلغت في مجال التنمية - فإنها بلا شك أكثر أهمية في البلدان النامية والتي مازالت تسعى جاهدة في شق طريقها لحياة أفضل للمجتمع ، وبالتالي فإن الحديث عن الإدارة المحلية واللامركزية الإدارية يتمثل في تلك المؤسسات والأجهزة ذات الصبغة التنفيذية التي تستنهض مجهودات المواطنين المحليين لتتساق جهودهم المادية والفكرية مع الأهداف المركزية للنهوض بمنطقتهم ، وخدمة أنفسهم بغية الوصول إلى الهدف في تنمية الإدارة المحلية والإصلاحات الإدارية .

ونلاحظ أن العوائق والتحديات والمتغيرات في النظم الإدارية تبدأ مرحلة جديدة في العمل المؤسسي كونها تصبح في إطار المراجعة والمراقبة والمساءلة ، ولذا فقد اهتمت اليمن بمسألة الإدارة المحلية منذ أكثر من ربع قرن ، وجسدت النظم القانونية للدولتين السابقتين قبل الوحدة في نظامها الإداري من خلال توجيهها نحو تطبيق نظام السلطة المحلية والقائم على أساس مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية ، وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار ، وإدارة الشأن المحلي في مختلف المجالات التنموية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق إيجاد مجالس محلية مُنتخبة يمنحها هذا النظام سلطات واسعة في الرقابة والإشراف على الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية ومحاسبتها ، أضف إلى ذلك سلطاتها في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية وممارسة دورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية .

ولقد كان الأخذ بنظام السلطة المحلية كتجربة جديدة في إدارة الشأن المحلي انطلاقة لمواكبة التطور الإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي ، واستشرافاً للمستقبل بكل آفاقه وأبعاده ، وعلى ضوء ذلك هناك جهود كبيرة تُبذل لتحقيق تنمية شاملة في الجمهورية اليمنية وخاصة على المستوى الإداري تملئها ظروف العصر ، ويفرضها الواقع المتخلف الذي نعيشه نتيجة الانغلاق

والعزلة التي دامت فترة من الزمان مما يتطلب الأمر الإسهام بالكتابة في مجالات تُعتبر من أهم مرتكزات ديمقراطية الحكم ، والتنمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وهو جهد وعمل هام نأمل أن يتكامل مع جهود أخرى من أجل تبني نظام إداري محليّ رائد يستوعب طاقات الأفراد والجماعات لبناء المستقبل المنشود للجمهورية اليمنية .

واليمن من الدول التي تبنت نظام اللامركزية الإدارية بعد قيام الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠م واندماج كيانيين سياسيين - الشمال والجنوب - وقد مثلت مرحلة جديدة في تاريخ الجمهورية اليمنية بالانتقال إلى اللامركزية المالية والإدارية ، وشهدت بذلك تحولات ومُتغيّرات تضمنت الالتزام بالديمقراطية والتعددية السياسية والتداول السلمي للسلطة ، وتبني نظام السلطة المحلية كأساس لبناء الدولة الجديدة - الجمهورية اليمنية - ونلاحظ أن المشرّع اليمني أدرك ضرورة إيجاد بنية دستورية وقانونية تتناول كافة جوانب اللامركزية المالية والإدارية التي يجب أن يجري تطبيقها على صعيد نظام السلطة المحلية وتطبيقها على الأسس الدستورية ، ولذا فقد صدر قانون السلطة المحلية رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠م ولائحته التنفيذية التي تضمنت بشكل رئيسي الأخذ بأسلوب النظام اللامركزي في تسيير الشأن المحلي ، وفي العام ٢٠٠١م أقيمت أول انتخابات للمجالس المحلية على مستوى المديريات والمحافظات كأول خطوة عملية نحو تأسيس النظام اللامركزية الإدارية ، وتوسيع المشاركة الشعبية وإدارتها على المستوى المحلي ، وتقديم نموذج التنمية الإدارية والاجتماعية والاقتصادية للمؤسسات في الإدارة المحلية .

لقد أرسى القانون رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠م للسلطة المحلية حجر الأساس في عملية تطور هيئات الوحدات الإدارية نحو الحكم المحلي والتي حدّدت الأسس التشريعية والقانونية للانتقال إلى نظام السلطة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية ، وتبني السمات العامة التي تقوم عليها ، وتطرق إلى كيفية قيام المجالس المحلية على مستوى المحافظات والمديريات وصلاحياتها والعلاقة فيما بينها وبين الهيئات المركزية في الإدارة المحلية ، وتحديد مواردها المالية وطبيعة الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية ، ومهامها وعدد أعضائها وعلاقتها بالسلطة المركزية ، والشروط المطلوب توفرها في رؤسائها ، وأمنائها العامون ، ورؤساء اللجان المتخصصة ، وكيفية طرق انتخابهم ، وهذه أولى خطوات اللامركزية الإدارية والمالية في تاريخ الجمهورية اليمنية .

• الإشكالية الرئيسية :

لدراسة هذا الموضوع قمنا بطرح التساؤلات والإشكالية الرئيسية وهي :
أسس اللامركزية الإدارية في السلطة المحلية للجمهورية اليمنية ، ومعالمها في الأنظمة
والقوانين والنشاطات التي تبناها المشروع اليمني ، والمعوقات التي تواجه السلطة
الإدارية على مستوى المجالس المحلية ، وأفاقها في المستقبل .

• الفرضيات :

أولاً : تحقيق التنمية الإدارية المحلية ، ونجاحها يعتمد على توفر الوسائل والأدوات والموارد
البشرية الكفؤة ، والاقتصادية التنظيمية ، والوحدات الإقليمية .

ثانياً : المشاركة الفاعلة في انتخاب أعضاء المجالس المحلية للمحافظات اليمنية لها دور مركزي
، ومؤشر إيجابي في تطور نظام اللامركزية الإدارية للوحدات المحلية في كل المناطق اليمنية .

ثالثاً : فعالية اللامركزية في النظام الإداري اليمني يعتمد على مدى إعطاء السلطة المركزية
صلاحيات أوسع وأشمل في عمل المجالس المحلية للمحافظات .

رابعاً : الحزبية والولاءات القبلية والمذهبية تُمثل عوائق وتحديات رئيسية أمام نجاح نظام
اللامركزية الإدارية ، وتطور عمل المجالس المحلية .

خامساً : إنّ القوانين الناظمة لعمل المجالس المحلية بحاجة ماسة إلى تغيير وتعديل في
التشريعات من أجل تطور أداء هذه المجالس ، وتكريس اللامركزية الإدارية في جميع
المحافظات اليمنية .

سادساً : نظام الفدرالية الاتحادية يُمكن أن يكون أحد حلول تفعيل اللامركزية الإدارية ، ولكن
السؤال الذي يُطرح في هذا المجال هو : ما مدى إمكانية مساهمة البيئة الجغرافية اليمنية على
تحقيق ذلك ؟

• حدود المشكلة :

وأما بالنسبة إلى حدود المشكلة في هذه الدراسة المتمثلة في مسار تنمية اللامركزية الإدارية والمالية في الجمهورية اليمنية ، والسلطة المحلية ومعوقاتهما دون التطرق إلى المواضيع الأخرى التي تختص بالإدارة المحلية ، حيث أنّ مواضيع الإدارة المحلية واسعة ومتشعبة ، ومتسعة على نظام وزارة الإدارة المحلية ، ولا يسعنا في هذه الدراسة التطرق إلى المواضيع كلها فستكون دراستنا محدّدة ومقتصرة على هذه المواضيع الرئيسية والمحدّدة في النظام الإداري اليمني المتعلق باللامركزية الإدارية والمالية ، وآفاق التنمية الإدارية للمجالس المحلية .

• أهمية البحث :

الأهمية البحثية تكمن في فهم التجربة الإدارية اليمنية ، وفي تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في المؤسسات الحكومية بناءً على فهم دقيق وعميق ، ومعرفة جميع النظم الإدارية ومكامن القوة والضعف فيها ، والبحث عن الحلول والمعالجات للعوائق والتحديات الإدارية ، بالإضافة إلى التشخيص الدقيق للإشكالات الجوهرية في الإدارة المحلية مما قد يُساعد على تطويرها وتحسين دورها الإداري في المجالس المحلية للمحافظات والمديريات ، وتنمية القدرات البحثية والإدارية للباحثين والمهتمين ، وبالتالي تحصل التنمية الإدارية للنهوض بالمجتمع اليمني ، والسعي إلى تحقيق الأهداف المنشودة وتلبية جميع المطالب والحاجات ، وهذا ما جعل للبحث أهمية كبرى حول فهم هذه التجربة ، وطرح جميع الحلول والمعالجات لها ؛ كي تبقى في عجلة التقدّم والتطور لمسارها الإداري والتنموي .

وأما الأهمية العلمية فتتبع هذه الدراسة من أهمية موضوعها العلمي والأكاديمي ، وبسبب قلّة الرسائل التي بحثت في هذا المجال في الوطن العربي ، وخاصّة في المجتمع اليمني، ولذلك لأنّ نظام اللامركزية الإدارية والمالية سيساهم في تحسين الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية .

• المُحدّد الزمني والمكاني للرسالة :

- المُحدد البشري : المشرفين على رسالة الماجستير وطلبة الدراسات العليا في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - قسم التخطيط والإدارة العامة .
- المُحدد المنهجي : هذه الرسالة مُحددة بأدواتها المستخدمة في جمع البيانات والمعلومات واستجابة عينة الدراسة عنها ، وطبيعة التحليل والمقارنة المستخدمة في هذه الدراسة .
- المُحدد الزمني : سوف نتناول في بحثنا مرحلة اعتماد النظام اللامركزي الإداري وتشريعه في العام ٢٠٠٠م بقانون رقم : (٤) المتعلّق بالمجلس المحلي مع المراحل الزمنية المرتبطة بالنظام الإداري للمشروع اليمني .
- المُحدد المكاني : وسنتحدث فيه عن النظام اللامركزي الإداري في إطار جغرافية الجمهورية اليمنية .

• أهداف البحث:

يقتصر بحثنا على دراسة السلطة المحلية كنمط جديد للإدارة المحلية بالجمهورية اليمنية ، وفق قانون السلطة المحلية رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠م وتطبيقاته العملية فقط ، ولم نحاذ السرد والتتبع التاريخي حيث بدأنا بالتجارب ، ونجاحنا فيها يتوقف دائماً على حسن الأداء والسلوك حتى نستطيع إجراء التغيير والتقدم والمواكبة لما يعتمد في عالم اليوم ، وهذا البحث يركز على الأهداف والغايات الآتية :

- أولاً : التعرف على التكامل الإداري بين الإدارتين المركزية والمحلية من خلال تتبع النصوص القانونية والمهام والصلاحيات الممنوحة في الدستور اليمني المتعلّق بالسلطة المحلية .
- ثانياً : تفويض السلطات ونقل الصلاحيات من الوحدات الإدارية نقطة الارتكاز لنجاح الإدارة المحلية من خلال تطبيقات اللامركزية الإدارية .
- ثالثاً : هدف التنمية المحلية يتمثل في تخفيف الأعباء ، وتقليل التكلفة المادية عن السلطة المركزية بإشراك السلطة المحلية في تنفيذها ، وذلك بالاعتماد على اللامركزية الإدارية في المحافظات والمديريات .

• منهجية البحث :

ولاستشراف احتياجات الإدارة المحلية وآفاقها المستقبلية كان لا بُدَّ من التعرّف على الواقع الإداري المُعاش ، والتشخيص للمهام والاختصاصات الواردة في النصوص القانونية والتشريعية للدستور اليمني ، وهذا يتطلب استخدام المنهج الوصفي التحليلي في توضيح المفاهيم القانونية فقهاً وقانوناً ، مثلاً : في ماهية المركزية واللامركزية ولملاءمتهم ، وطبيعة البحث التحليلي في تحليل النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالتنظيم الإداري ، بالإضافة إلى المنهج التاريخي لفهم التجربة اليمنية في تطبيق اللامركزية الإدارية وربطها بالحاضر ، وكما تمّ أيضاً استخدام المنهج النظامي في معرفة مكونات الوحدات الإدارية المحلية ، وعلاقاتها وأهدافها وتطورها على الصعيدين الإداري والتنموي .

• الصعوبات والتحديات ، وتتمثل في الأمور الآتية :

- العائق الأساسي هو عدم تمكننا من الرجوع إلى أرض الوطن ، والذي هو محور الرسالة ؛ وذلك من أجل الحصول على المعلومات والبيانات الدقيقة والشاملة لموضوع الدراسة ، والحصول على المراجع والمصادر والتقارير المتعلقة بعنوان البحث ، والسبب في ذلك عدم الاستقرار الأمني والسياسي ، وإغلاق مطار صنعاء الدولي للسنة الثالثة على التوالي ، ونظراً لاستمرار الحرب على اليمن ، والتي أصبح لها حوالي خمس سنوات منذ بدايتها في : ٢٥-٣-٢٠١٥ م .
- صعوبة الحصول على التقارير والبيانات الصادرة عن وزارة الإدارة المحلية ووزارة المالية والأجهزة الرقابية في اليمن .
- قلة المراجع والمصادر والرسائل والدراسات البحثية والعلمية عن موضوع اللامركزية الإدارية بشكل عام في الوطن العربي ، وخاصة في اليمن .
- عدم توفر الدراسات والأبحاث العلمية والأكاديمية حول التجربة الإدارية اليمنية بمواضيعها وعنوانها المركزية .
- ضعف الدراسات والرسائل المتعلقة بالنظم الإدارية ، وعدم دقتها في المناهج البحثية والعلمية المعتمدة من قبل الأكاديميات في الجامعات والمعاهد العلمية .

- المتغيرات السياسية والإدارية في اليمن ، وخاصة الانقسامات بين الشمال والجنوب واعتماد كل منطقة نموذج إداري معين مما تسبب في إشكالية تحديد الهوية للنظام الإداري المعتمد في الجمهورية اليمنية .

• تقسيم البحث :

في هذا الإطار سوف تكون مراحل الدراسة والبحث بالتطرق أولاً إلى خطة البحث من خلال تقسيم الإطار العام للبحث إلى مدخل وبابين ، وفي كل باب فصلين ، وفي كل فصل بحثين ، وهنا المدخل العام الذي سنتطرق فيه إلى الحديث عن الجانب النظري للبحث ، ونظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية بين النظرية والتطبيق ، والذي يتمثل في التطور التاريخي للإدارة المحلية في اليمن ونظامها اللامركزي ، وأما في الفصل الأول ، وهو ضمن الإطار النظري ، فستحدث فيه أيضاً عن الآفاق والأوضاع المستقبلية للإدارة المحلية في اليمن ، واللامركزية الإدارية ومبادئها في اليمن من خلال مرتكزات اللامركزية الإدارية في النظام الإداري للسلطة المحلية ومفاهيمها ، ثم في الفصل الثاني سنتحدث عن تطبيقات اللامركزية الإدارية في اليمن من خلال الإدارة المحلية ، والموارد الاقتصادية والمالية للمجالس المحلية .

أما القسم الثاني : فستحدث فيه عن نظام القانون الرقابي الإداري للمجالس المحلية من خلال نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية المركزية واللامركزية ، وعن نظام الرقابة البرلمانية والقضائية للسلطة المحلية ، وأما في الفصل الثاني : للقسم الأخير فالحديث سيكون عن تحديات تطوير نظام اللامركزية الإدارية من خلال تناول أبرز معوقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية ، وأهم المعالجات والحلول لنجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية ، وينتهي هذا البحث المتواضع بخاتمة ، هي عبارة عن حوصلة لمعطيات الدراسة ونتائجها ، والمتمثلة بأهم الاستنتاجات والمقترحات التي تم التوصل إليها من خلال التحليل والبحث لهذه الدراسة .

الباب الأول :

نظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية بين
النظرية والتطبيق .

تمهيد :

يُعتبرُ نظام اللامركزية الإدارية من أبرز وأهم الأنظمة الإدارية والسياسية لإدارة الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية في الدولة المدنية الحديثة ، ودولة القانون والدستور ، ودولة المؤسسات مما جعل كل دولة تأخذ بها بنسبة تختلف عن الدولة الأخرى ، ونلاحظ أن كثيراً من الدول والحكومات تعمل بشكل كبير على بلورة نظام اللامركزية في أطرها الإدارية والسياسية نظراً للتطور الكبير والنتائج الإيجابية في تسهيل وتيسير المعاملات الإدارية للموظفين والمواطنين .

وعند الحديث عن التنمية الإدارية والسياسية والاقتصادية بكل أبعادها وتطورها ، وعن سدّ احتياجات ومطالب الشعب ، لا بُدّ من التركيز بشكل دقيق حول آليات نجاح اللامركزية واعتماد نظام الوحدات الإدارية للمحافظات والمديريات لحلّ جميع العوائق والتحديات والمشاكل الموجودة في الأجهزة التنفيذية بأفضل الطرق ، ويرتبط نظام اللامركزية الإقليمية بكل أبعاده الإدارية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بتطور وظائف الدولة المدنية ومؤسساتها بما جعلها تنقل وظائفها الإدارية والسياسية الداخلية من الهيئات المركزية إلى هيئات محلية منتخبة - المجالس المحلية نموذجاً - ، وإطلاق العنان لها في التنظيم والإدارة والسلطة الإقليمية وتفرّغ الهيئات المركزية للمهام الاستراتيجية العليا والعامة مما يُعزّز من عمل اللامركزية ونشاطها في الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية .

وفيما يتعلّق بمفهوم اللامركزية الإقليمية فلم تُعدّ الإدارة صورة من صور الاتجاه الكلاسيكي المُثقل بالعيوب والعوائق ، فالיום وبعد التجارب والخبرات الإدارية والعلمية الناجحة للنُظم السياسية والإدارية ، وفي ظلّ تعدّد التقنيات والاستثمارات العالمية الواسعة يبرز نظام اللامركزية الإقليمية كمفهومٍ واسعٍ يمكن أن يستوعب اللامركزية السياسية ، وهو كذلك النظام الإداري الأمثل للسلطة ، والضمان الوحيد للوحدة السياسية المكتسبة ، ومن خلاله يمكن تقديم أفضل الحلول والمعالجات الاستراتيجية لإحداث التنمية الشاملة التي تعمل على تطور رؤية الدولة المدنية الحديثة ونظامها المؤسسي .

ويمكننا أن نُعطي تعريفاً مختصراً لـ اللامركزية الإدارية بأنها : " نظام إداري وقانوني بموجبه تنقل وظائف الهيئات المركزية الداخلية إلى هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية الاعتبارية على مستوى الوحدات الإدارية ، في ظل الرقابة على حسن الأداء"^١.

وقد عرفت دول العالم ثلاث صور لنظام اللامركزية الإقليمية وهي على الشكل الآتي^٢ :

١- صورة الحكم المحلي ، التي تعتبر الصورة التي يمكن من خلالها استيعاب اللامركزية السياسية ، والتي بموجبها تنقل الوظائف السياسية الداخلية والتشريعية والقضائية إلى الهيئات المحلية وهي الصورة الأعلى وتتميز بريطانيا بذلك النظام الإداري .

٢- صورة الإدارة المحلية ، التي أخذت بها فرنسا ويظهر فيها ركن الارتباط أكثر فعالية من خلال الرقابة الإدارية المركزية على الهيئات المحلية .

٣- صورة الحكم الذاتي ، من خلاله تتمتع البرلمانات المحلية (المجالس المحلية) بسلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في النطاق المحلي لتنظيم علاقات اجتماعية لم تنظم بقانون وطني ، وإيطاليا وسويسرا النموذج المتميز للحكم الذاتي في النظام الإداري الحديث .

وأما في العالم الثالث وخاصة الدول العربية فهي لا زالت مُتدنية ومتأخرة ، والسبب في ذلك التخوف الذي ينتابها من الانفصال والتفكك لوحداتها الإدارية دون أن تُدرك أن نظام اللامركزية الإقليمية أكبر ضمان للوحدة الوطنية لأراضيها ، ومن الأهمية بمكان أن نطوِّع القانون للنظرية العامة لنظام اللامركزية الإقليمية وليس العكس ، وإن صدق نيات القيادة السياسية للدولة في إرساء نظام اللامركزية الإقليمية هو الاتجاه الأيديولوجي الحيّ لتلبية غاية السكان المحليين سلمياً ، ومن دونه يمكن أن تسير الأمور بخلاف إرادة الرئيس والمرؤوس .

^١ - المادة : (١٤٦) من قانون السلطة المحلية.

^٢ - د. علي مهدي العلوي، الحكم المحلي من منظور التعديلات الدستورية لرئيس الجمهورية، ص:٤، صحيفة ١٤ أكتوبر، فبراير ، ٢٠٠٨م.

الفصل الأول :

" اللامركزية الإدارية ومبادئها في اليمن - المفاهيم والمنطلقات "

تمهيد:

اختلف نظام اللامركزية وإدارة الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية للمحافظات منذ فجر التاريخ السياسي والإداري ، حتى أنّ اللامركزية الإدارية الإقليمية في اليمن كانت هي الأساس في نظام الحكم لدولة سبأ ومعين ، وتمتعت بعض المدن اليمنية بالحكم الذاتي في ظل الدولة الحميرية ، وفيما يتعلّق بالدستور اليمني الخاص بالسلطة الإدارية فقد تباينت بين الأخذ باللامركزية المتشددة ، وبين اللامركزية الإدارية المحدودة ، وبقيت على تناغم دائم بين مركزية السلطة المحلية في العاصمة وبين اللامركزية في المحافظات .

وارتبط هذا التباين بعقلية المشرّع اليمني الآخذ بهذا النموذج التشريعي أو ذاك ، نظراً للخلفية القانونية له في الأخذ بالنموذج البريطاني في الشطر الجنوبي من الوطن قبل الاستقلال ، أو النموذج المصري المستمدّ من النموذج الفرنسي في الشطر الشمالي من الوطن قبل الوحدة ، ولقد كانت القوانين الخاصة بالوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية في جنوب الوطن تميل إلى الحكم المحلي في قوانين الحكم المحلي للسلطات القعيطية ، والكثيرية ، واللحجية ، وقوانين مستعمرة عدن ، في حين أخذ المشرّع في شمال الوطن بعد قيام النظام الجمهوري بالتشريع المصري في جميع المجالات بما في ذلك الإدارة المحلية ، وأخذ النظام في الجنوب بعد الاستقلال باستلهاً بعض قوانين الدول الاشتراكية سابقاً مما جعل من اليمن - شمالاً وجنوباً - أرضية للتجارب الإدارية المركزية واللامركزية في تاريخها .

وأما فيما يتعلّق بقوانين الوحدات الإدارية المحلية فقد تباينت ما بين التشدّد في تعيين جميع أعضاء هيئات الوحدات المحلية في القرارات والقوانين الصادرة في الفترة ما بين عام ١٩٦٣م وعام ١٩٧٦م (باستثناء القرار الخاص بإنشاء مجالس الشيوخ لعام ١٩٦٣م ، الذي قرر انتخاب أعضاء هذه المجالس وإعطائها صلاحيات واسعة في جميع المجالات) والجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء هذه المجالس في القانون رقم : (١٢) لسنة ١٩٨٥م ودمج العمل الشعبي

بالعمل الرسمي على اعتبار هيئات الوحدات الإدارية مزيداً من أعضاء المجالس المحلية المنتخبين عن طريق هيئات التطوير والتغيير ، ويتم انتخابهم بحيث يُمثل كل شخص من الأعضاء خمسمائة مواطن يمني في دائرة إدارية مُحددة .

وقد تغيّرت الكثير من القوانين والأنظمة في هذه الفترات ، وكان أبرزها القانون رقم : (١٢) لسنة ١٩٦٨م عن القوانين التي صدرت في عهد الحماية البريطانية للشطر الجنوبي من الوطن ، إذ تقرر بناء على هذا القانون قيام هيئات وحدات الإدارة المحلية على أساس التعيين ، ثم تدرج التشريع إلى قيام هيئات الوحدات المحلية على أساس الانتخاب شريطة أن يكون المرشح لها من أعضاء التنظيم الحاكم ، أو من أعضاء المنظمات الجماهيرية التابعة له ، وأما القانون رقم : (٥٢) لسنة ١٩٩١م الذي قرر قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب والتعيين ، فإنه لم يدخل التطبيق في الفترة ما بين ١٩٩١م - ٢٠٠٠م إلى حين صدر القانون رقم : ٤ لعام ٢٠٠٠م .

وبما أنّ لتاريخ اليمن جذور قوية تخصّ الجانب الإداري والسياسي للمؤسسات ، ومن أجل الاستفادة منه في الواقع الحالي بطرح المفاهيم والأركان التي توضح لنا معنى اللامركزية الإدارية ونظرياتها ، علينا أن نشير إلى الحكم المحلي في تلك الفترة من التاريخ ، ونوضح معاني ومركزات اللامركزية في النطاق الإداري والقانوني والسياسي ، وهذا ما سنتناوله من خلال بحثين رئيسيين هما :

- المبحث الأول : مركزات اللامركزية الإدارية في النظام الإداري للسلطة المحلية ومفاهيمها .
- المبحث الثاني : لمحة تاريخية عن اللامركزية الإدارية قبل وبعد الوحدة اليمنية - التطورات والتغيرات - .

• المبحث الأول : مرتكزات اللامركزية الإدارية في النظام الإداري للسلطة المحلية ومفاهيمها .

لكل نظام إداري مفاهيمه ومرتكزاته التي يبني عليها وحداته الإدارية والمالية ، ولذلك فقد قدمت التنظيمات الإدارية للمؤسسات مجموعة من المتغيرات الرئيسية فيما يخص مفاهيم المركزية واللامركزية ، وأعطت التصور الواضح لمفهوم النظام الإداري الحديث في نطاقه المركزي أو اللامركزي ، وهنا في هذا المبحث سنتناول ثلاث فقرات أساسية وهي :

الأولى : مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية - تعريفات عامة - .

الثانية : مُرتكزات وأركان اللامركزية الإدارية .

الثالثة : الاستقلال الإداري والمالي للسلطة المحلية .

ومن الملاحظ أن الدول الحديثة و المعاصرة تتجه إلى تطبيق اللامركزية الادارية ، وذلك بترك سلطات البت النهائي إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال تقوم بتسيير شئونها المحلية التي تقتضي طبيعة بعض الأمور فيها أن يترك شأنها لهيئات تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لبعض الرقابة تسمى بالوصاية الإدارية .

الفقرة الأولى : مفهوم المركزية واللامركزية :

عند الحديث عن مفاهيم المركزية واللامركزية نلاحظ الكثير من الاختلافات في التعريفات وذلك لخصوصية كل نظام إداري وحيثياته الخاصة ، ولذا فإن تقريب مفهوم المركزية واللامركزية يكمن في القول بأنها تعني : " التركيز الجغرافي ، أي وجود المنظمة في مكان واحد ، في حين أن اللامركزية تعني التشتيت الجغرافي ، بمعنى توزيع فروع المنظمة على أماكن متفرقة " ^٣ ، وتختلف طرق التنظيم الإداري في المؤسسات جميعها : " بين المركزية

^٣ - خالد فيحان المنديل ، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي ، دراسة ميدانية ، للعام ، ص : ١٢ ، ٢٠٠٤م .

الإدارية ، واللامركزية الإدارية ، وتُعتبر المركزية هي الأقدم بينهما ^٤ ، ونلاحظ أنّ الدول كانت قد تمكّنت من بسط سيطرتها باستخدام المركزية الإدارية على كلّ المناطق التابعة لها ، إلّا أنّ التطوّر الحاصل أظهر الحاجة إلى التخلّي عنها ، والانتقال إلى اللامركزية التي تهتمّ بتوزيع الوظائف الإدارية ، وهناك من عرّف المركزية الإدارية ، حيث قال بأنّها :

"حصر صلاحيات القرار، وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسيّة ، تنفرد بالبت في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها " ^٥ ، وهناك من عرفها أيضاً على أنّها " تجميع صلاحيات اتخاذ القرارات في إدارة واحدة ، أو شخص واحد ، أو عددٍ محدودٍ من المديرين " ^٦ .

ومن هنا فإنّ المركزية تعني : " أنّ تكون السلطة محصورة بيد المستوى الإداري الأعلى ، بحيث يمكنه وحده اتخاذ القرارات دون أيّ مشاركة من المستويات الأخرى " ^٧ ، ولابدّ فيها من حصر المهام والمسؤوليات والوظائف في نقطة واحدة من الدولة تُمثّل عاصمتها ، مثل رئيس الجمهورية والحكومة والبرلمان والمحكمة العليا للدولة والمجلس الأعلى للقضاء .

وفي مفهوم المركزية الإدارية نلاحظ مدى تخصيص دائرة الحصر حول الوظيفة الإدارية في الدولة بأيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة ، أي في الأقاليم مع خضوعهم جميعاً للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير فهي لا تتمتع بشخصيتها المعنوية ، وإنما تعتبر مُمثلة للسلطة الإدارية المركزية ، وجميع الوزارات تعتبر مرافق ، ويقوم هذا النظام الإداري المركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم ، ويتمتع هؤلاء الأشخاص بالشخصية المعنوية المستقلة ، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ، ويُمكن القول بأن المركزية الإدارية تقوم على ركنين أساسيين هما ^٨ :

^٤ - ياسين ربوح ، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر ، جامعة قاصدي مرباح ، ص: ١ ، ٢٠١٦/٢٠١٧ .
^٥ - حمدي خديجة ، وبلحاج هجيرة ، التنظيم الإداري في الجزائر ، جامعة مصطفى أسطنبولي ، ص: ١٤-١٥ ، ٢٠١٧/٢٠١٦ .

^٦ - خالد فيحان المنديل ، نفس المرجع ، ص: ٢٢ .

^٧ - أ.د. محمد محمد جاهين ، مقمّة في الإدارة العامة ، جامعة أم القرى ، الرياض ، ص: ٦١ .

^٨ - احمد الكوردي ، مفهوم المركزية واللامركزية ،، تاريخ الدخول للموقع ٢٠١٩/٧/٢م .
<http://altayebhr.blogspot.com>

١- حصر سلطة التقرير والبت النهائي في السلطة المركزية ، وفي ظل هذا النظام لا يوجد للوحدات المحلية كيان قانوني مُستقل ، وحتى إذا وجدت فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، وتخضع سلطاتها وهيئاتها خضوعاً شبه مطلق للسلطات المركزية .

٢- تبعية الموظفين و تدرجهم إدارياً : بمعنى أن يتخذ الجهاز الإداري في الدولة صورة هرم متتابع الدرجات ، وأن يقوم بين تلك الدرجات نوع من التبعية ، يتمثل في الدرجات الدنيا في واجب الخضوع والطاعة ، ويتمثل بالنسبة للدرجات العليا فيما يسمى بالسلطة الرئاسية .

وهي حصر الوظيفة والمهمة الإدارية في الدولة وفي أجهزتها حيث تحتكر الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية ، ويترتب على الأخذ بالأسلوب الإداري المركزي ، وأن سلطة اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري سواء أكان ذلك في يد رئيس الدولة أو الحكومة ، وليس معنى ذلك أن القرارات لا بدّ وأن تصدر من الأجهزة الإدارية العليا فقط ، ولكن المقصود هو أن الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائماً هو صاحب حق التوجيه ، وذلك بما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر وما يتوفر عليه من سلطات حول مراقبة أعمال المرؤوسين ، إذ إنّ للرئيس حق إجازتها أو إبطالها أو تعديلها أو الحل محلهم في أدائها ، إذاً فالتنظيم الإداري المتمركز على الأسلوب المركزي يتمثل في شكل هرم إداري ينبثق من القمة حيث تتركز جميع السلطات الإدارية، وبمعنى أن لهذه الأخيرة (الحكومة) وحدها السلطة في إصدار القرارات الإدارية النهائية وتتضمن هذه السلطة ولاية تعديل هذه القرارات أو تعديل آثارها أو سحبها أو إلغائها حسبما تقتضيه ملاءمات حسن سير المرافق العمومية ، ولعلّ أبرز إيجابيات وسلبيات المركزية الإدارية هي كالآتي ^٩ :

أولاً : الإيجابيات :

- ١- له صورة رسمية مُتحدة .
- ٢- سهولة التنسيق و توحيد السياسات والممارسات بين الإدارات المختلفة .
- ٣- تسمح للشركة بتوسيع قاعدة البيانات الحاسوبية .
- ٤- التشغيل الاقتصادي الأمثل للموارد المتاحة .

^٩ - عاطف عبدالله المكاوي، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، ص: ٥٩ ، القاهرة، ط١، ٢٠١٥م.

٥- تكوين فريق متعاون من متخذي القرارات على مستوى الإدارة العليا .

٦- عدم الازدواجية في القرارات .

٧- سهولة الرقابة و إجراءاتها .

٨- وسيلة للقيام بالمشروعات القومية الكبرى بكفاءة .

ثانياً : السلبيات ^{١٠}:

١- انخفاض الشعور بروح العمل لدى المستويات الإدارية المتوسطة والدنيا .

٢- التغييرات تتم بشكل بطيء .

٣- عدم تكوين صفٍ ثانٍ أو تنمية طبقة بديلة من مُتخذي القرارات .

٤- قد يغفل متخذ القرار في المستوى الأعلى عن بعض العوامل الهامة التي تعابشها المستويات الأقل فيزداد احتمال القرار الفاشل .

٥- تؤدي المركزية إلى نوع من الاتكالية و الاعتماد عند أعضاء المستويات الإدارية الأدنى فلا يتصرفون في أي موقف انتظاراً للقرار من الإدارة العليا الأمر الذي يعطل الابتكار، ويضيع الأفكار الجديدة ويؤدي إلى التأخر في الاستجابة .

٦- إهمالهم للعامل المحلي في تقديم الخدمات .

٧- كثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة .

ونلاحظ ان اللامركزية الإدارية ظهرت بعد محاولات ومُتغيّرات إدارية كثيرة ، ممارسة الأنشطة المختلفة عن النشاطات الإدارية المعتادة ، ممّا أثقل جهازها المركزيّ ، فأدّى بطبيعة الحال إلى ظهور الإدارة اللامركزية ؛ وذلك لابتكار قوانين جديدة تناسب المشروعات الجديدة ، ممّا يعني التخفيف عن الإدارة المركزية ، إلّا أنّه لا يمكن أن تكون بشكل مُطلق ، حيث لا بُدّ لكلّ منظّمة من أن تتحلّى بقدر من المركزية واللامركزية في آنٍ معاً ، وممّا يجدر ذكره في هذا المقام التعريفات التي وردت حول مفهوم الإدارة اللامركزية ، وهي على النحو الآتي :

أ. (Kreitner) عرفها على أنها : " تفويض كلّ أو بعض سلطات الإدارة العليا إلى الوحدات والوظائف الأدنى في منظّمات الأعمال " ^{١١}.

^{١٠} - عاطف عبدالله المكاوي، نفس المرجع ، ص:٦٠.

ب. (William) قال بأنّها : " المرونة في التبعيّة الإدارية ، بحيث لا ترتبط الإدارات ، أو الأقسام في إدارة المنظّمة ، إذ تتدرّج هَرَمِيّاً في إدارة المنظّمة ببعضها ، بحيث تكفل تأدية الوظيفة الإداريّة للمنظّمة على وجه لا يتعارض مع بعضه ، وعلى وجه لا يُحدِثُ تبايناً وتعارضاً في أهداف المنظّمة " ^{١٢}.

ج. (ماكغين وويلش) عرّفها بأنّها : " نقل السلطة من مستوى أعلى إلى مستوى أدنى " ^{١٣}.

د. وهناك من عرّفها على أنّها : " إسناد سُلطة اتّخاذ القرارات ، وإصدار الأوامر ، والتعليمات إلى بعض المسؤولين في المستويات الإداريّة الأدنى داخل التنظيم الإداريّ " ^{١٤}.

ذ. د. عبد القادر الشخيلي عرف اللامركزية الإدارية بأنّها : " توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة ، وبين الهيئات الإدارية المحلية وعلى أساس إقليمي " ^{١٥}.

و. د. شاهرالرواشدة عرّفها بأنّها : " ترك جزء من الوظيفة الإدارية بين يدي الهيئات الإدارية أو الإقليمية والتمتع بالشخصية المعنوية لتباشرها تحت الوصاية الإدارية للسلطات المركزية " ^{١٦}.

وخلاصة التعاريف السابقة أن اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية ، وتنصبّ هذه الوظيفة على العمل الإداري فقط ، ويمكن تحقيق اللامركزية الإدارية من خلال تفويض بعض كبار الموظفين خاصة رؤساء الوحدات الإدارية لبعض الاختصاصات ذات الطابع الإداري إلا أنّ تفويض الإدارة اللامركزية لبعض كبار موظفي الدولة في ممارسة بعض الصلاحيات لا يُعتبر خروجاً عن فكرة المركزية الإدارية ، ويشترط توفر عنصرين هما :-

١- أن تكون المجالس المحلية منتخبة لتمثيل الوحدات الإدارية المستقلة .

^{١١} - فهد عيد ناصر بن فهد ، تطبيق اللامركزية وأثرها على مستوى أداء العاملين، عمّان- الأردن: جامعة الشرق الأوسط، ص: ١١-١٤، ١٥، ٢٠١٠م.

^{١٢} - رشيد خالد راشد منصور، المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين ، مرجع سابق ، ص: ٥٧.

^{١٣} - رشيد خالد راشد منصور ، نفس المرجع، ص: ٦٠.

^{١٤} - م.د. يوسف يعقوب شحاذة ، واقع الإدارة اللامركزية لعمداء جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلميّة، العراق: جامعة بغداد، ص: ٣٦٢-٣٦٣، ٢٠١٤م.

^{١٥} - د. عبد القادر الشخيلي ، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الاردنية ، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، ص١٣ ، ١٩٨٣.

^{١٦} - د. شاهر علي سليمان الرواشدة ، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها ، عمان: دار مجدلوي للنشر والتوزيع ، ، ص٢٢ ، ١٩٨٦.

٢- عدم الخضوع للسلطة المركزية .

ثانياً : أهداف وأشكال اللامركزية الإدارية :

- الأهداف :

يوضح والتر كلن (Kalin Walter) : بأنّ هناك أربعة أهداف لتبني اللامركزية^{١٧} :

١- توفير إدارة كفوءة : حيث أنّ المشاريع المحلية أكثر تجاوباً لحاجات وظروف المجتمع المحلي .

٢- ضمان تحقيق الديمقراطية وحقوق الأفراد ، والتي تعتبر مفاتيح الأمان عندما تتخذ القرارات بشكل يتماشى مع اهتمامات السكان المحليين .

٣- خلق روح التنافس بين وحدات الإدارة المحلية .

٤- الحفاظ على حقوق الأقليات من خلال إعطائهم درجة مرضية في حكم أنفسهم .

- أشكال اللامركزية :

تتفاوت نظم الإدارة المحلية في العالم من حيث أنواع أو ترتيبات اللامركزية التي تتبناها ، وفي الإجمال فإن أدبيات اللامركزية وممارساتها حددت أربعة أشكال للامركزية اعتماداً على مدى الصلاحيات والاختصاصات التي تمنحها الصلاحيات المركزية للوحدات المحلية .

أ. اللامركزية الإقليمية : Territorial Decentralization :

في هذا النوع من اللامركزية تقوم وحدات إقليمية مستقلة بإدارة الشؤون المحلية للإقليم أو المنطقة المحلية من الدولة ، وهذا يعني أنّ هناك مصالح محلية متميزة يُعهد بالإشراف عليها إلى وحدات إدارية مستقلة ، ويُعتبر هذا النوع من الإدارة مرادفاً لنظام الإدارة المحلية ، وفي ظل هذه اللامركزية يفترض وجود وحدات إدارية محلية مستقلة تتمتع بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة أو مختارة من قبل سكانها ، وتخضع لإشراف ورقابة الحكومة المركزية الإقليمية ، وتركز على توزيع الاختصاصات والصلاحيات ضمن تنظيم إداري يتمتع بمرونة أكثر مقارنة بأسلوب المركزية الإدارية ، ويساهم في خلق فرصة أكبر للمواطنين في تقرير الأمور التي يرغبون في القيام بها .

ومن هنا فإننا نعتقد أنه يجب التفريق بين الوحدات اللامركزية الإقليمية ووحدات عدم التركيز الإداري ، فالأولى تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتمارس نشاطات طبيعية محلية ولها

^{١٧} - Walter kalin, Workshop on the Decentralization Process, UNDP, Zarqa- Jordan, Jordan, ٢١ August, ١٩٩٤.

اختصاصات أصيلة ، يكفلها القانون بحيث لا تخضع بصورة مطلقة للسلطة المركزية في العاصمة في حين أن الوحدات الفرعية للإدارة المركزية ترتبط برابطة التبعية والخضوع للحكومة المركزية .

ب. اللامركزية المصلحية : Functional Decentralization :

وتعني قيام هيئات عامة مستقلة قادرة على ممارسة وظيفتها المحدودة في منطقة واحدة أو عدة مناطق في الدولة ، وهي التي تعرف بالمؤسسات العامة ، وإنّ اتباع هذا الأسلوب ينطلق من رغبة الدولة في إدارة عدد من المرافق العامة بأسلوب تجاري بعيداً عن تعقيدات البيروقراطية الحكومية وإجراءاتها الطويلة ، وذلك بهدف تقديم الخدمات إلى المواطنين بأقل تكلفة ممكنة وبفعالية أكبر ، ومن أمثلة تلك الوحدات مؤسسة النقل العام ، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وغيرها .

وغالباً ما تكون هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز المركزي ، ولها اختصاصات محددة على أساس الوظيفة التي تقوم بممارستها ، ولها ذمّة مالية مع أهليتها للتقاضي وتتولى مسئولياتها ضمن الاختصاصات المسندة إليها قانوناً ، أما موظفيها فيتبعونها مباشرة دون سواها ، ويشملها نظام خاص يختلف عن نظام موظفي المدينة وإن كان الجائر تطبيق هذا النظام عليهم إذا نصت القوانين على ذلك .

ثالثاً: إيجابيات وسلبيات نظام اللامركزية الإدارية^{١٨}:

- الإيجابيات :

- ١- تعمل على تحقيق التوازن بين المستويات والسلطات .
- ٢- تؤثر القرارات الضعيفة في قسم واحد ، وليس في المنظمة كلها .
- ٣- تساعد على تدريب الرؤساء في المستويات الدنيا .
- ٤- تسرع من عملية حلّ المشكلات ، واتخاذ القرارات .
- ٥- تساعد على تفريغ المدراء للقرارات المهمة ، وعدم انشغالهم بما هو فرعي منها .
- ٦- تساهم في بروز الأفكار ، والابتكارات ؛ نتيجة حماس الأعضاء في المستويات الإدارية المتعددة ، ورغبتهم في حلّ المشكلات التي تجابههم ، وترفع الروح المعنوية لديهم ؛

^{١٨} - خالد بن فيحان المنديل، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي ، مرجع سابق، ص: ٢٢، ١٩، ١٨-١٧، ١٤، ٢٠٠٤م.

نتيجة مشاركتهم الإيجابية فهي تتّصف بالمرونة ، وتُشجّع على التنافس الإيجابي ، والانتعاش الفكري .

٧- تساهم في نمو الشخصية ، وتحقيق الديمقراطية .

٨- تساهم في التقدّم ، والقضاء على الروتين ، وتنمّي الجهود الذاتية .

- السلبيات :

اللامركزية الإدارية لديها الكثير من السلبيات التي لا تتسجم مع القرارات العامة المركزية في نقل الصلاحيات للمحافظات والمديريات ، ولعل أبرز هذه السلبيات^{١٩} :

١- عدم الانسجام في القرارات التي يتم اتخاذها .

٢- البُطء في نقل المعلومات ؛ وذلك بسبب الصعوبة في التواصل الأفقي والرأسي ؛ نظراً لاستقلال الإدارات عن بعضها .

٣- ضعف الصلات مع الإدارة العليا ، ممّا يؤدي إلى صعوبة الرقابة .

٤- الخطورة المتمثلة بالنظرة الجزئية ، وعدم الاهتمام بالعوامل المؤثرة الأخرى .

٥- زيادة التكاليف ، والازدواجية في الخدمات المقدّمة .

٦- ضعف الأداء الذي قد يؤدي إليه تكاسل بعض الموظفين ، وعدم أدائهم لمهامهم ، كما أنّها قد تؤدي إلى الانعزالية عن المجتمع المحيط^{٢٠} .

رابعاً : شروط اللامركزية الإدارية^{٢١} :

وكما هو معروف أنّ التشريع الفرنسي الذي اعتمد نظام الإدارة المحلية المتشددة منذ وقت بعيد قد اتجه نحو اللامركزية المحدودة مؤخراً ، وقد أثر على أنظمة الحكم المحلي والإدارة المحلية في جُل الدول العربية التي عملت بتعيين موظفي هيئات الحكم المحلي ، ثم اتجهت إلى اللامركزية المحدودة مؤخراً .

^{١٩} - خالد بن فيحان المنديل ، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مرجع سابق ، ص: ١٤ ،

١١ .

^{٢٠} - شيد خالد راشد منصور، المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين، مرجع سابق ، ص: ٥٧ .

^{٢١} - قائد محمد طربوش، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ومدى توافقها مع متطلبات اللامركزية المالية والإدارية، مجلة الحوار المتمدن، العدد ٢٠٠٧، ٢١٧٠م.

١- لا مركزية محدودة - المعمول بها في فرنسا ، وتعتمد على الجمع بين انتخاب وتعيين أعضاء هيئات الوحدات الإدارية ، وهذه اللامركزية وجدت قبل فترة ليست بعيدة أي منذ عام ١٩٨٢ م .

٢- اللامركزية الإدارية الواسعة :ومهدا انجلترا ، يقوم فيها نظام اللامركزية على الحكم المحلي الذي نشأ من النظام الإنجليزي الذي يستند على انتخاب هيئات الوحدة المحلية بأجمعها ، وتمتعها بصلاحيات واسعة في إطارها الإداري والمالي .

خامساً : التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية :

تقوم اللامركزية الإدارية على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات أخرى تمارس اختصاصاتها على أساس إقليمي أو مرفقي ، أما اللامركزية السياسية فتعتبر نوعاً من أساليب التنظيم الدستوري للدولة ، وتعرف بالنظام الاتحادي أو الفدرالي ، ويقوم التمييز بين النظامين على أساس أن نظام اللامركزية الإدارية مجرد أسلوب إداري يتصل بطريقة تسيير الوظيفة الإدارية في الدولة ، وأما الثانية فتعدّ نوعاً من أساليب الحكم في الدولة ، وتقوم على حساب وحدتها التشريعية والتنفيذية والقضائية^{٢٢} ، ويرى بعض الكتاب أن الفارق بين النظامين " هو مجرد فارق في الدرجة والمدى ، ففي اللامركزية الإدارية تتوزع الوظيفة الإدارية ، وأما في اللامركزية السياسية فيشمل التوزيع إلى جانب سلطة التنفيذ سلطتي التشريع والقضاء^{٢٣} ، والفارق الجوهرى بين النظامين هو : " أن اللامركزية الإدارية لا تخوّل لأقاليم الدولة أي اختصاص تشريعي أو قضائي محلي ، بل يخول لها بعض مظاهر الوظيفة الإدارية طبقاً للقانون^{٢٤} ، ويرى البعض الآخر أن الفارق بين النظامين هو فارق في الطبيعة والجوهر فيقوم الدستور بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة والهيئات اللامركزية (المحلية)" .^{٢٥}

الفقرة الثانية : أركان اللامركزية الإدارية :

إن مضمون اللامركزية الإدارية هو الإقرار بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية العامة ، وأن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات محلية مستقلة ، ويمكن القول بأن العناصر الأساسية لـ اللامركزية الإدارية تتمثل في الآتي :

^{٢٢} - د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص: ٧٢، ١٩٦٢م.
^{٢٣} - د. يسري العصار، محاضرات في القانون الإداري ، وحد الطبع والتصوير جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ص: ٩٩، ١٩٨٩م.
^{٢٤} - د. طعيمة الجرف، مبادئ القانون الإداري ، مرجع سابق، ص: ٤٣.
^{٢٥} - د. يسري العصار، محاضرات في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص: ١٠٠.

أولاً : وجود مصالح محلية تتميز عن المصالح القومية :

مضمون فكرة اللامركزية هو اقتطاع جزء من الوظيفة الإدارية من اختصاص السلطة التنفيذية وإسناده إلى هيئات إقليمية ، ويتفرّع عن ذلك تمتّع هذه الوحدات أو الهيئات اللامركزية بشخصية معنوية مستقلة ، ويكون لهذه الهيئات ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة وأهلية قانونية خاصة بها^{٢٦} ، ويختلف مدى المصالح المحلية التي تسند إدارتها إلى الهيئات اللامركزية باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية لكل دولة .

ثانياً : وجود هيئات مستقلة عن السلطة المركزية ، تستقل بإدارة المصالح المحلية :

يجب أن تُعهد إدارة الهيئات المحلية لسلطة إدارة محلية تتولى تمثيلها في ممارسة الاختصاصات الإدارية التي يقرها القانون^{٢٧} إذا كان الفقه الإداري يسلم بضرورة تمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية إلا أن الخلاف يثور حول كيفية تحقيق هذا الاستقلال^{٢٨} .

وذهب فريقٌ غالبٌ في الفقه إلى أن ذلك الاستقلال يتطلب أن يتم تكوين السلطات الإدارية المحلية عن طريق الانتخاب ، ويعتبر شرطاً لازماً لاستقلال السلطات المحلية باعتبار أن الانتخاب وحده هو الذي يكفل تحقيق الاستقلال ؛ لأن اللامركزية تُعدّ من دعائم الديمقراطية في مجال الإدارة^{٢٩} ، ويرى فريق آخر بعدم اعتبار الانتخاب شرطاً لازماً لاستقلال السلطات المحلية ، ويمكن تكوين الهيئات المحلية عن طريق التعيين بالضمانات الكافية للأعضاء المعيّنين واستقلالهم في ممارسة عملهم بعيداً عن سيطرة الإدارة المركزية وهيمنتها^{٣٠} ، ويسوق أنصار هذا الرأي اعتبارات الأخذ بوسيلة التعيين ، إن الانتخاب قد يأتي بأعضاء لا تتوافر فيهم الكفاية المنشودة وفي ذلك إضرار بصالح الإقليم وبالتالي بصالح الدولة ، وفي ضوء ما تقدم نؤيد ما ذهب إليه الرأي الثاني الذي يرى أن الانتخاب ليس شرطاً يلزم توافره لاستقلال السلطة المحلية .

^{٢٦} - فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية ، ص : ١٧٦ ، ١٩٥٦م.

^{٢٧} - د. طعيمة الجرف، نفس المرجع ، ص: ٥٩.

^{٢٨} - د. سليمان الطماوي ود. طعيمة الجرف ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية القاهرة ، تنظيم الإدارة المحلية، ص: ٦٠ ، ط١ ، ١٩٥٧م.

^{٢٩} - د. محمد عبد الله العربي، نظم الإدارة المحلية، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، ص: ٣٧٣ ، يونيو ١٩٥٩م.

^{٣٠} - د. فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص: ١٧٨.

ثالثاً : الرقابة الإدارية :

إن استقلال السلطات المحلية بمباشرة اختصاصاتها يجب ألا ينظر إليه على أنه استقلال مطلق بحيث تستقل هذه الهيئات المحلية عن السلطة المركزية تماماً وإلا لأصبحت الهيئات المحلية دولا داخل الدولة ، فرقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية ضرورة يجمع عليها أهل الفقه حرصاً على صيانة الوحدة القانونية والسياسية للدولة .

وتأتي أهمية الرقابة على السلطات المحلية من ناحية أخرى للحدّ من ميل هذه السلطات إلى الإسراف في حماية مصالحها المحلية ، بالرغم من اتفاق الفقه الإداري على ضرورة رقابة السلطة المركزية على الهيئات المحلية إلا أن البحث يدور حول وسائل هذه الرقابة ومداها . ويمكن أن نميز في نطاق هذه الرقابة ومداها بين أسلوبين متعارضين ، وتحقق اللامركزية بتوفر الأركان الثلاثة التالية :

١- توزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية :

ويتحقق ذلك عن طريق إقامة وتكوين إدارة ذاتية مستقلة عن السلطات والوحدات الإدارية المركزية لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة المصالح المشتركة والمترابطة الإقليمية الجهوية أو المصلحية الفنية ، ويتحقق إقامة وجود الإدارة الذاتية المستقلة عن طريق وجود نظام قانوني يسمح لهذه الإدارة الذاتية بأن تكون مستقلة عن سلطات الإدارة المركزية في الدولة بواسطة منحها الشخصية المعنوية، ومنحها سلطة البت النهائي عند اتخاذ القرارات في المسائل والمصالح الإدارية المحلية أو الفنية دون الرجوع إلى السلطات الإدارية المركزية ، ويتحقق الاستقلال الإداري القانوني لهذه الإدارة الذاتية بواسطة منحها الشخصية المعنوية أولاً ثم يتحقق بواسطة أسلوب الانتخاب الذي يتجسد في حكم الشعب لنفسه ، وتحقق الديمقراطية بالانتخاب ، ويجب أن نُميّز بشأن تكوين المجالس التي تتولى إدارة المؤسسات العمومية ، ففي حين يشترط المشرع كيفية القيام بعملية الانتخاب فيما يتعلق بالهيئات اللامركزية الإقليمية ، يكتفي فيما يتعلق بالهيئات اللامركزية المرفقية بوضع قواعد تعمل على استقلال هذه المجالس .

٢- وجود مصالح محلية متميزة: والمقصود بالمصالح المحلية الحاجات الاجتماعية للسكان

، و قد تكون حاجات مادية كالسكن والنقل و الماء والكهرباء ، أو أن تكون حاجات

معنوية كالأمن والتعليم و التربية والثقافة، وتقوم اللامركزية الإدارية على وجود مجموعة مصالح مشتركة ومتراطة إقليمية أو فنية متميزة عن مجموعة المصالح العامة الوطنية ، مُحدّدة في نطاق إقليمي وجغرافي أو فني ، إذ يترك الإشراف ومباشرة المصالح المحلية لممثلي الهيئات اللامركزية بينما تتفرغ السلطات المركزية للمصالح العامة الوطنية ، وتحديد المصالح المحلية الإقليمية المتميزة عن المصالح الوطنية يتم بواسطة التشريعات كالدستور والميثاق الوطني وقانون الولاية وقانون البلدية ، وقد قام المشرّع بتحديد هذه المصالح بحيث لا يجوز للهيئات المحلية أن تتعدّى حدود هذه الصلاحيات ، إلا بصدور تشريع جديد يرخّص بذلك .

٣- الإشراف والمتابعة الإدارية :

إن إشراف الهيئات اللامركزية جانب أصيل مصدره المشرّع ، لكنه ليس مطلق بل إنها تمارس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية وتُعرف بالوصاية الإدارية وقد سماها البعض بالرقابة الإدارية ، وللحكومة المركزية سلطة إصدار لوائح لأجل تنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات اللامركزية كالتصرف في الأموال العمومية المملوكة للبلديات ومساكن العمال والقروض والحسابات الختامية ، وتباشر السلطة المركزية الإشراف على الهيئات المحلية من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي الشأن ، كما تمارس الإشراف الإداري في العاصمة أو في الأقاليم بواسطة ممثليها أو مفتشيها كما يحلو للبعض ، وتكون على أعضاء المجلس حيث تملك سلطة التعيين في بعض المناصب كالوالي وطاقم المجلس التنفيذي أو في مساءلة وفصل الأعضاء الضالين وفق ما تقتضيه التشريعات .

الفقرة الثالثة : الاستقلال المالي والإداري للسلطة المحلية :

التشريعات الخاصّة بالإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية تباينت بين الأخذ بالمركزية المتشددة وبين اللامركزية الإدارية المحدودة ، ولازم تطوير العمل الإداري تصاعد الاهتمام بالمواطن اليمني في العقود الأخيرة في سياق الاستثمار البشري ، وأهمية تنمية الموارد البشرية على الصعيد المحلي بصفة خاصة ، وحول مفهوم الاعتماد على الذات ، وأن التنمية بمفهومها الشامل لن تتم على الصعيد القومي إلا بمشاركة المواطن المحلي ومن أجله ، حيث تكتسب التنمية درجة عالية من الشمول إذا بدأت من المحليات ، وهو ما يطلق عليه في الأنظمة

الليبرالية المعاصرة المؤشرات الاقتصادية وارتباطها الوثيق والمباشر بمؤشرات التنمية البشرية ؛ لأن اللامركزية المحلية لن تكون لها الفاعلية المطلوبة إذا لم تكن قد وصلت إلى الرشد كشخص يستطيع العيش بدون إعانة والديه ، وعلى هذا الأساس تعتبر الموارد البشرية والمالية للمحليات أحد دعائم استقلالها خاصة وأن المطلوب من وحدات الإدارة المحلية هو إدارة وإنشاء المرافق التي تعود بالنفع على المواطنين وهذا العمل يتطلب أن يكون العضو المنتخب مؤهلاً لذلك .

وعلى الرغم من اختلاف التنظيم الإداري وأشكال التطبيقات لنظام الحكم المحلي في تشريعات مختلف دول العالم ، إلا أن معظم التشريعات تتفق في أركانها حيث يقوم نظام الحكم المحلي على ضرورة توافر أركان رئيسية أهمها^{٣١} :

١- الاعتراف بوجود وحدات إدارية محلية مستقلة ومتميزة عن المصالح القومية يقتضي الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة .

٢- قيام مجالس محلية منتخبة تقوم بالإشراف على المصالح المحلية ، فانتخاب أعضاء المجالس المحلية يُعدّ أحد الأركان الأساسية لضمان استقلال هذه المجالس عن السلطات المركزية ، وترسيخ مفهوم الديمقراطية الذي يُمثل روح العصر الحديث لاختيار أعضاء المجالس المحلية من الأشخاص الذين يرتبطون ارتباطاً مباشراً بالمصالح المحلية ، وينجم عن ذلك ممارسة السيادة الشعبية ، ومزاولة الشعب بنفسه مسؤولياته العامة .

٣- استقلال المجالس المحلية في ممارسة اختصاصاتها ، غير أن هذا الاستقلال يجب ألا يكون مطلقاً ، وإنما تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ، وإلا أصبحت الهيئة المحلية دولاً داخل الدولة .

حيث أن المجالس المحلية تعتبر جزءاً من النظام الإداري للدولة ، ولذلك فهي تتمتع بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية في إدارة الخدمات والموارد المحلية ، فاستقلال الهيئات المحلية هو في حقيقة الأمر ترجمة وتعبير عن شخصيتها المعنوية التي منحها المشرع إياها ؛ كي تتمكن من تنظيم أعمالها ووضع نظمها الإدارية اللازمة لدفع العمل التنفيذي ورسم السياسات المناسبة لها وتبدير الموارد المالية الخاصة بها .

^{٣١} - أكرم سالم ، حقائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ، مجلة الحوار المتمدن، العدد: ٢٢٥٨، ٢٠٠٨م.

المبحث الثاني : لمحة تاريخية عن اللامركزية الإدارية قبل وبعد الوحدة اليمنية - التطورات والمتغيرات - .

إن الحكم المحلي المُعبر عنه باللامركزية السياسية لم تعرفه اليمن ، ولم تأخذ به لا تشريعاً ولا تطبيقاً لانتفاء المبررات والأسباب الموجبة لذلك : " وتحديداً على وجه الخصوص ما يتصل بكون اليمن دولة بسيطة غير مركبة في اتحاد مركزي أو كونفدرالي ، وحتى في ظل القانون رقم : (١٧) لعام ١٩٧٧ والذي كان معمولاً به في الجنوب قبل قيام الوحدة ، فإنه وإن كان قد سمي بالقانون أو اصطلاح على تسميته بقانون الحكم المحلي ألا أنه في محتواه وعند تطبيقه لا يخرج عن كونه صورة من صور تطبيقات الإدارة المحلية " اللامركزية الإدارية " عملاً بالقاعدة القانونية الأصولية ، والتي تقول : العبرة عِبْرُهَا بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمعاني "٣٢ .

وتغايرت أوضاع إدارة الوحدات الإدارية في اليمن بين اللامركزية والمركزية حتى أصبحت اللامركزية هي أساس نظام الحكم في دولتي سبأ ومعين ، وتمتعت بعض المدن اليمنية بالحكم الذاتي في ظل الدولة الحميرية ، في حين ارتبطت إدارة الوحدات المحلية في ظل الاحتلال الأجنبي أو الدولة العربية بالمركزية الشديدة ، وهنا في هذا المبحث سنتعرض لسرد تاريخ اللامركزية الإدارية في اليمن ، فنشوء النظام السياسي في اليمن قد مرّ بمحطات عديدة شأنه شأن أي نظامٍ سياسي آخر ، وعليه فإننا سنتحدث في هذا المبحث عن ثلاث فقرات رئيسية : الأولى : تاريخ اللامركزية الإدارية في اليمن .

الثانية : اللامركزية في اليمن قبل الوحدة .

الثالثة : اللامركزية في اليمن في ظل الوحدة .

الفقرة الأولى : تاريخ اللامركزية الإدارية في اليمن :

لم تكن اللامركزية ونظام الحكم المحلي بالشيء الجديد على المجتمع اليمني ، ووفقاً للحقائق التاريخية فقد نجح الإنسان اليمني القديم في ابتكار وبلورة معادلة الحكم والإدارة رغم تأرجحها بين

٣٢ - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ٢٩٨ .

المركزية واللامركزية ، فقديمًا قامت هيئات الإدارة المحلية على أساس التعيين في ظل الاحتلالين التركي لليمن الأول والثاني - غير المباشر - مروراً بقيام الدويلات المتنازعة في اليمن في القرون الوسطى ، ومنذ القرن التاسع الميلادي حتى القرن العشرين قامت فيها هيئات الوحدات الإدارية على أساس التعيين من قبل الحاكم في العاصمة بما في ذلك عهدي الدولتين الأموية والعباسية في العصر الأول من حياتها السياسية .

ونلاحظ أن المركزية الإدارية قامت : " في ظل التبعية المطلقة لإدارة الدولة في العاصمة في وقت كانت فيه مساحة الدولة واسعة للغاية ، وهو ما أدى إلى تمرّد الولايات في بعض المناطق النائية عن عاصمة الدولة على وجه الخصوص ، وقيام دويلات منفصلة عنها ، وكانت اليمن البعيدة عن بغداد إحدى المناطق التي تشكلت فيها هذه الدويلات المتناحرة ، الأمر الذي قاد إلى التمزّق والشتات ، وكانت النتيجة قيام الدويلات المتنازعة باليمن في الفترة ما بين القرن التاسع والسادس عشر الميلادي ، وكانت هيئات الدولة بما فيها هيئات الوحدات الإدارية عرضة للتقلّب ، وذلك نظراً لتغيير قادة هذه الولايات وتغيير مساحة تلك الدويلات بين فترة وأخرى وارتباط الولاة في المناطق بقوة هذه الدولة أو تلك أو ضعفها في الولاء لها أو التمرد عليها ، حيث يحدث أن يعلن الزعماء المحليون الولاء لهذه الدولة في أوج قوتها ثم يتمرد عليها عند ضعفها ، وكان القاسم المشترك لحكم هذه الدويلات قيام هيئات الوحدات المحلية بالتعيين من قبل رأس الدولة ، والعمل على ربط المناطق بالمركز بشكل أساسي"^{٣٣}.

واللامركزية الإدارية لها جذور قوية في تاريخ اليمن القديم ، ومن أجل الاستفادة منه في الواقع الحالي علينا أن نشير إلى الحكم المحلي في تلك الفترة من التاريخ ، وهيئات الوحدات المحلية في الدول اليمنية قبل الإسلام كانت تشهد حظاً كبيراً للمجتمع السبئي من التطور في مسيرته التاريخية الطويلة ، وتمثّل ذلك في بناء السدود الضخمة ، والمشيدات الفخمة ، والقلاع الدفاعية ومناسك العبادة المعقدة ، والآلهة المتعددة في مرحلة مكربي سبأ وهي الفترة المبكرة من تاريخ الدولة السبئية منذ الألف الأول قبل الميلاد ، وحتى نهاية القرن الثالث الميلادي ، ولقد كان التقسيم الداخلي للدولة السبئية وهيئاتها العليا ، حيث كانت الهيئات العليا للدولة تتمثل في كل

^{٣٣} - قائد محمد طربوش ، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص: ١٠.

من الحاكم والمكرب والملك ومجلس الشيوخ يتسق مع وضع الهيئات العليا إلى حدّ ما ، ومن أجل توضيح ذلك سنتحدث بإيجاز عن وضع الهيئات العليا للدولة السبئية وعلاقتها بالهيئات المحلية بهدف توضيح تقسيم هذه الدول إلى وحدات محلية ، فالدولة السبئية انقسمت إلى اتحادين قبليين كبيرين هما :

- أ. اتحاد سبأ وضم ثلاث قبل هي عدال وخليل ونزحت .
- ب. اتحاد فيشان وضم كل من قبل فيشان وأربعين واحصرن .

كان الحكام الكهنة يصعدون من قبل عدال وخليل ونزحت ، كما كانت هذه القبائل تُمثّل في مجلس الشيوخ السبئي أعضاء أكثر من القبائل التي انطوت في الاتحاد الثاني ، وقد استند التقسيم الإداري للدولة السبئية على أساس الوحدات الإدارية المشهورة بالمدينة تلك المدينة التي خضعت لها الضواحي والقرى المجاورة - ومن أهم تلك المدن (نشق وكتل) - وقد تمتعت المدن التي دخلت في إطار الدولة السبئية بشيء من الحكم الذاتي في إدارة شئونها الداخلية بحرية في إطار الدولة وتوزعت المدن إلى أحياء ، كان الحيّ يُمثّل في مجلس شيوخ المدينة ، وعلاوة على ما تقدّم تفرّعت القبائل إلى مجموعات في إطار قبيلة مثال ذلك : توزعت قبيلة خليل إلى فروع ضخمة انقسمت هذه الفروع بدورها إلى فروع صغيرة ، وتفرّعت الأخيرة إلى عشائر منفردة .

ولقد عاشت فروع قبيلة خليل الضخمة كوحدات مستقلة في المرحلة المتقدمة أكثر من تاريخ هذه القبيلة ، وكانت هذه الفروع - سبعين وشرقين ، وقد تجزأ الفرعان المذكوران بعد ذلك ، واختفى ذكرهما من المصادر التاريخية وظهرت تسميات جديدة لعدد من درجات التقسيم المتتابع لهذه الفروع مثل فرع : ذرعن وفرع عنان وفرع حز فرم .

واستمر هذا التقسيم على امتداد مرحلة طويلة ، كان بمقدور الفروع الصغيرة أن تنمو مع مرور الوقت ثم تضمحل بعد ذلك ، ونشأت منها فروع جديدة ، مثال ذلك انقسمت عشيرة حز فرم وهي فرع من عشيرة عنان في القرن الأول الميلادي إلى فروع تثورن وذمرن وردفن ، ونشأ داخل قبيلة خليل نظام خاص بالحكام الكهنة شأنه شأن نظام الحكام الكهنة السبئيين العام ، علماً بأنه قد وجد نظام لكل قبيلة من القبائل الممثلة في مجلس الشيوخ لا يتطابق بالضرورة مع التقسيم الموجود في القبائل الأخرى مثل ذلك إذا كان قد قام التمثيل في عشيرة حرم من قبيلة خليل فإن هذا التمثيل

للقبيلة لم ينحصر في عشيرة معينة في قبيلة أخرى هي عدال ، وبناءً على ما تقدّم قام التقسيم الداخلي للدولة السبئية على مبدأين هما^{٣٤} :

١- التقسيم إلى مُدن : هي عبارة عن ممالك صغيرة لا تدخل في التقسيم القبلي في مجلس الشيوخ السبئي العام .

٢- التقسيم إلى قُبل : ممثلة في مجلس الشيوخ السبئي العام ، لكن تقسيمها لا ينعكس على تقسيم أراضي الدولة ، وكما سبق القول بأن الهيئات العليا للدولة السبئية قد شمل كلاً من الحكام الكهنة ، المكارب ، الملوك ومجلس الشيوخ .

إن تفصيل هذا الأمر: " هو أن تاريخ اليمن قديمه و حديثه ليس سوى تاريخ قبائلها : علاقتها ببعضها البعض ، وعلاقتها بالدولة أو الدول المركزية ، وعلاقتها بالقوى الخارجية ، وكانت الدويلات اليمنية القديمة تتكون على أسس من التحالفات القبلية لأغراض إنتاجية أو تجارية أو لمواجهة خصوم محليين أو غزو خارجي ، ثم تتفكك بانتهاء الموجبات التي فرضت تكوينها ليعاد تركيبها من جديد لمقتضيات ومصالح أخرى جديدة "^{٣٥}.

وأما بالنسبة للدول والدويلات فقد كانت تتكون من : " اتحاد قبلي يضمّ عدداً من القبائل والعشائر التي يرأس كلاً منها عدد من الأقبال والأدواء ، وكان الحاكم القبلي يتخذ لنفسه مجلساً قبلياً كان يُعرف بالمجلس الاستشاري ، وتُمثل فيه سائر القبائل التي يتكون منها الاتحاد القبلي للدولة ، وهذا يعني أن الملك لم يكن مطلق الإدارة في إدارة الدولة ، وإنما كان عليه أن يستشير كبار رجال الدين ، ورؤساء القبائل في أمور السلم والحرب ، وفي المشكلات الأخرى التي تتعرض لها الدولة ، وكانت القرارات التي تتخذ تبلغ عادة إلى القبائل والعشائر لمعرفة رأيها والاستئناس به ما أمكن وخاصة ما يتعلق منها بالقوانين المنظمة للأرض الزراعية والعقارات والضرائب ، كما أنه في حال الموافقة على تلك القوانين كان يتوجب على رؤساء القبائل القيام بتنفيذها على أتباعهم "^{٣٦} .

^{٣٤} - قائد محمد طربوش ، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص: ٢٠.

^{٣٥} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص : ١٢٨.

^{٣٦} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص : ١٢٩ .

وتُقسم اليمن إدارياً إلى ثلاثة أقاليم مركزية^{٣٧} وهي: الجند وصنعاء وحضرموت، وطبيعة المجتمع اليمني يحكمه الطابع القبلي : " وعليه يتحدّد نظام الحكم وأسلوب الإدارة المتّبع ، فالقبيلة هي تلك التنظيم الاجتماعي الاقتصادي إلى حدّ كبير ، والنظام القبلي - وهذه خطورته يقسم البلاد إلى مناطق شبه مستقلة - حيث أنّ كل قبيلة في الواقع ليست سوى مجتمع خاص داخل المجتمع العام ، فلكل قبيلة أراضيها ومصادر مياهها وحدودها ، وأفتح قوساً لأضيف: (وآبار بترولها) ثم أقفله ، وكل فرد في القبيلة يعرف ذلك أو على الأقل يفترض أنه يعرف ذلك^{٣٨} .

وشهدت اليمن في تاريخها القديم أنظمة حكم كانت هي الأساس في تجديد تاريخها السياسي القديم : " الذي تميّز بالتكوين الاقتصادي للدولة والمجتمع اليمني القديم ، هذا التكوين الذي يؤكد على أن الترابط بين الأفراد إجبارياً أي ترابط العمل وليس لرابطة الدم والقرباة ، أي أثر فيه ومحور التكوين الاقتصادي يقوم على أنّ كل طائفة أو فئة في الدول اليمنية القديمة متساوية في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، فكل بطن من بطون القبيلة كانت تشرف عليه الدولة لكي تعامله معاملة فيها شيء يتفق ومركز البطن ، لذلك تكونت من هذه البطون وتلك القبائل مجموعة الشعب التي كانت لها أنظمتها الخاصة التي أرادت لها الدولة ، ومن هنا كانت الرابطة التي تربط سائر الأفراد رابطة إجبارية وليست اختيارية ، وعلى كل جماعة أو طبقة أن تعيش في الحدود المرسومة لها وتأنمر بالأوامر التي يُقيدها بها المجتمع من الدولة وطوعاً لهذا الوضع كان أيضاً النظام الاقتصادي للدولة ، فقد كان نظاماً فيه شيء من التدرج وعلى شكل هرمي قمته الملك وإن لم يكن مطلق التصرف كما يؤكد على ذلك الكثير من العلماء المختصين بتاريخ اليمن السياسي القديم ، ومن الدول التي عرفتها اليمن هي : معين ، قتيبان ، حضرموت ، سبأ^{٣٩} ، وأما في عهد الأئمة - الأئمة الزيدية في اليمن - فقد كان عهد حكم الإمامين يحيى وأحمد حميد الدين أكثر الأوضاع مركزية ، ولتوضيح تقلب الأوضاع التشريعية في اليمن بشأن الوحدات الإدارية من خلال المحاولات الخاصة بإيجاد نظام حديث فيها إلى الأحكام القانونية التي صدرت في اليمن قبل الاتجاه نحو اللامركزية الإدارية والمالية .

^{٣٧} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص: ١٣٠ .

^{٣٨} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص: ١٣٤ .

^{٣٩} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق ، ص: ٢٠٢ .

الفقرة الثانية : اللامركزية والسلطة المحلية قبل الوحدة :

خلال الحكم العثماني كان الجزء الشمالي من اليمن مُقسماً إلى أربعة أُلوية هي : " (لواء صنعاء ، ولواء تعز ، ولواء الحديدة ، ولواء صعدة) وبعد استلام الحكم - أسرة آل حميد الدين - أضاف الإمام يحيى حميد الدين لواءين جديدين هما : لواء حجة ، ولواء إب ، وفي ظل هذا العهد لم تكن في اليمن أجهزة مركزية منظمة بالمعنى المتعارف عليه اليوم ، فقد كان هناك مكاتب بمسميات مختلفة ، ورثها اليمن عن العثمانيين ، وهذه المكاتب هي المحاسبة والإنشاءات ، والمعارف ، والبريد ، والجيش ، والسلك - الاتصالات - والإدارة الخارجية ، والإدارة الداخلية ، ويمكن أن نطلق على الإدارة الداخلية إذا صح التعبير الإدارة المحلية مجازاً أو إدارة شئون الأُلوية والقضوات والنواحي ، وكان جميع المشتغلين بشئون الإدارة المحلية يخضعون لسلطة الإمام يحيى حميد الدين بشكل مباشر".^{٤٠}

وبعد قيام ثورة ١٩٦٢م عملت الدولة اليمنية الحديثة العهد - الوليدة - على تثبيت أسسها وخلق مؤسسات حديثة : إدارياً - سياسياً ، واقتصادياً ، واجتماعياً - وسعت إلى : " القضاء على النظام الإداري والسياسي للحكم الإمامي ، ومع أن الدولة اليمنية الحديثة لم تستقر أقدامها على الأرض بعد ، إلا أنها اهتمت بنظام الإدارة المحلية ، وأكدت رغبتها في الأخذ به عبر أول دستور لعام ١٩٦٤ ، وما تلا ذلك من نصوص دستورية وقوانين تشريعية وقرارات تنظيمية بشأن تنظيم السلطات المحلية وتشريعها".^{٤١}

وأما في شمال اليمن فقد كان يركز غالباً في ظل حكم الأئمة الزيدية : " على مبدأ المركزية المطلقة ، كون الأئمة كانوا يحكمون قبضتهم على مفاصل الدولة بشكل عام ، وأما في الجنوب عمل الاحتلال البريطاني على مواجهة القبيلة ، وضرب قيمها وعاداتها بعنف مستخدماً كافة الوسائل والأسلحة ، وعلى تفريق القبائل إلى سلطنات ومحميات ، وبعد تولي الجبهة القومية

^{٤٠} - محمد عبيد عنان، ومظهر محمد الكبسي، مبادئ الإدارة العامة وإدارة التنمية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية ، المعهد القومي للإدارة العامة، صنعاء ، ص: ٤٨، ط٢، صنعاء ، ١٩٨٦.

^{٤١} - عبد الحميد غالب الرباعي ، أثر القبيلة على نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية للفترة من " ٢٠٠١ - ٢٠٠٩ " محافظة حجة أنموذجاً، مرجع سابق، ص: ١٠٥ .

الحكم عملت على محو الثقافة القبلية ، وإحلال الأيديولوجية الماركسية ، وسار الحزب الاشتراكي على نفس النهج من تفكيك البنية القبلية ، وإبعادها عن الاقتراب من السلطة "٤٢ .

وبعد استقلال اليمن من الاحتلال العثماني الغير مباشر في العام ١٩١٧م: " كان يعيش تحت الحكم الملكي الإمامي حيث كان وضعه الاقتصادي والإداري مختلفاً فقد كان الإمام مُسيطرًا على كل مقاليد الحكم ، وقد أبقى الإمام العديد من الأولوية واستبدلها بما يشبه البلديات وجعل على رأس كل بلدية حاكماً لها "٤٣.

ولقد اعتمد المشرّع اليمني آنذاك على أحكام ونصوص تشير إلى كيفية تشكيل مجالس إدارة محلية ، وذلك بالأخذ بالنظام المختلط المكون من أعضاء يحكم مناصبهم في اللواء والقضاء والناحية ، وأعضاء يتم اختيارهم من بين الشخصيات القبلية والاجتماعية البارزة من العلماء والمشائخ والأعيان ، ومنح القانون هذه المجالس صلاحيات ومهام مُتعددة شملت جميع مناحي الحياة ، وبموجب نظام الإدارة المحلية الأنف الذكر فقد كان لهذه المجالس موارد مالية مستقلة عن الموارد المركزية حيث كانت الموارد المحلية تضاف على الموارد المركزية بنسب متفاوتة ومختلفة ، وأخضع القانون المجالس المحلية للرقابة المركزية من قبل الوزارات ذات العلاقة والرقابة المحلية من قبل رؤساء الوحدات الإدارية - المحافظ ومديرعام القضاء ومدير الناحية - وقد استمر النظام الجمهوري الجديد للشمال في السعي قُدمًا لتأسيس نظام إدارة محلية متطور يُلبّي احتياجات المجتمع فأجريت تعديلات مستمرة لنظم وقوانين ولوائح الإدارة المحلية .

ولقد كان تطبيق نظام السلطة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية بعد قيام ثورة سبتمبر عام ١٩٦٢م عُدّة إيجابيات لعلّ أهمها : " ظهور الحركة التعاونية التي سعت إلى مواجهة عوامل التخلف الحضاري ، والحدّ منها والتي مثّلت بداية الانطلاق باليمن إلى آفاق رحبة في طريق التقدّم المنشود بهدف تلبية الاحتياجات المعاصرة للمجتمع اليمني ، والاستثمار الأمثل للموارد المالية والبشرية المتاحة بما يؤدي إلى تحقيق الأهداف القومية ، فمن خلال الدعم المتواصل والتأييد الكامل الذي كانت تحظى به الحركة التعاونية من قبل الحكومات المتعاقبة سواءً كان

٤٢ - عبد الحميد غالب الرباعي ، أثر القبيلة على نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، نفس المرجع، ص: ١١١ .

٤٣ - ادجار أوبلاس، ترجمة عبدالخالق محمد لاشيد، اليمن - الثورة والحرب - سنة ١٩٧٠م ، مكتبة مدبولي ، القاهرة، ص: ٥٧، ط٢، ١٩٩٠م.

دعماً مادياً أو معنوياً عن طريق إصدار التشريعات المنظمة للحركة التعاونية قبل الوحدة في شمال اليمن " .^{٤٤}

وأما في جنوب اليمن فقد تضمن دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية لعام ١٩٧٠م والمُعدّل لعام ١٩٧٨م : " الأحكام الخاصة بالإدارة المحلية فالمادتان (١١٥ ، ١١٤) من دستور ١٩٧٠م نصت على أن تتولى مجالس الشعب المحلية القيام بأعباء الإدارة المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز ومراقبة أعمالها ، وفي سنة ١٩٧٣م عقد المؤتمر الأول للإدارة المحلية الذي أكد في قراراته على أهمية قيام المجالس المحلية المنتخبة في المحافظات والوحدات الإدارية الأخرى وعلى ضوء ذلك بدأ بوضع مشروع قانون الحكم المحلي ، ومشروع قانون الانتخابات لمجالس الشعب المحلية ، وتم مناقشة هذين المشروعين بصورة واسعة مع إشراك المواطنين بجميع محافظات الجمهورية خلال سنة ١٩٧٥م وقد تمخض عن تلك المناقشات أهم الإجراءات التحضيرية ذات الطابع الشعبي لإقامة المجالس الشعبية المحلية " ، وكان مشروع النظام الإداري في جنوب اليمن يتركز نحو المركزية الشديدة فقد احتوى القانون الأسس المتعارف عليها عند شرح القانون الإداري من حيث وجود المجالس المحلية ، ومنحها القانون جُملة من الاختصاصات وحدّد لها موارد مالية مستقلة عن الموارد العامة للدولة ، ومنحها الشخصية الاعتبارية وأخضع تلك المجالس للرقابة المركزية والمحلية .

الفقرة الثالثة : اللامركزية والسلطة المحلية في ظل الوحدة :

بعد قيام دولة الوحدة في عام ١٩٩٠م فإن دستور الجمهورية اليمنية دستور دولة الوحدة قد أفرّد للسلطة المحلية باباً خاصاً هو الباب الرابع حدّد فيه طبيعة نظام الإدارة المحلية في المواد الدستورية التي اشتمل عليها الباب الرابع وتحديداً المواد (١١٧ ، " ، ١١٨ ، " ، ١١٩) ، بصورة جلية لا لبس فيها ولا مجال للاجتهاد في مضمونها " .^{٤٥}

وفي العام ١٩٩١ صدر القانون رقم ^{٤٦} : (٥٢) القاضي بإعادة تنظيم الإدارة المحلية وإلغاء أحكام القوانين بشأن الإدارة المحلية قبل قيام الوحدة في الشطرين الشمالي والجنوبي بشأن الإدارة

^{٤٤} - القانون: رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥، بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاوني.

^{٤٥} - المواد : (١١٥، ١١٤) من دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، لعام ١٩٧٨.

^{٤٦} - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ٢٩٨.

^{٤٧} - المادة : (٥٢) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني، ١٩٩١م.

المحلية ، وقسمت الجمهورية اليمنية إلى محافظات ومديريات يكون لكل منها مجلس محلي منتخب ، ومجلس تنفيذي معين من السلطة المركزية وفقاً للقانون رقم : (٥٢) لسنة ١٩٩١ ، أي أن السلطة المحلية تتكون من جانبين أحدهما امتداد للسلطة المركزية ويخضع لها ومعيّن من قبلها وهو المجلس التنفيذي الذي يهتم بالإدارة والتنفيذ ، والجانب الآخر شعبي هو المجلس المحلي المنتخب الذي يهتم بالمداولات والتقارير .

ومن المفترض الانتقال إلى تطبيق القانون رقم : (٥٢) السالف الذكر : " إلا أنّ الأحداث والمتغيرات السياسية المحلية والإقليمية والدولية ، والأوضاع الاقتصادية والمعيشية الصعبة التي مرت بها البلاد في تسعينيات القرن الماضي حالت دون تطبيق ذلك القانون خاصة فيما يتعلق بالمجالس المحلية - الشعبية - المنتخبة "٤٨ .

ومن خلال الاطلاع على قانون السلطة المحلية نجد أن القانون : " قد جاء منسجماً مع الدستور من حيث تحديد طبيعة السلطة المحلية بأنها الأخذ بمزيج بين مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية من خلال الوحدات الإدارية والمجالس المحلية المنتخبة ، يمارس كل منهما اختصاصاتها في إطار من التنسيق والتكامل بينهما ، وقد رُوعي في هذا تحقيق التوازن بينهما بحيث لا يطغى أحدهما على الآخر ، فلا المركزية الإدارية الصرفة هي المطلوبة ولا اللامركزية الصرفة هي التي يجب الأخذ بها ، وإنما يجب الأخذ بكليهما في إطار من التوازن والتنسيق والتكامل ، ولا يخفى ما في هذا من المعقولة والبعد عن الشطط وتجنّب المجازفة التي قد تؤدي إلى الوقوع في المحذور لو تم الأخذ بأيّ من المفهومين - مركزية - لا مركزية - بصورة جدية صارمة "٤٩ .

كما أن القانون رقم : (٤) لسنة ٢٠٠٠م بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية الصادر في ٢٠٠٠/٢/٩م قد شكّل الأرضية المركزية لتطور هيئات الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية في الإدارة المحلية ، ولهذا فإنه لا بدّ من الحديث عن أبرز الصفات العامة فيه ، وذلك بهدف تطويره وتحديثه دون الدخول في تحليل نصوص القانون وطريقة قيام المجالس المحلية في

٤٨ - عبد الحميد غالب الرباعي، أثر القبيلة على نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ١١٤ - ١١٥ .

٤٩ - مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ٣٠٤ .

٥٠ - المادة : (٤) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني، للعام ٢٠٠٠م.

المحافظات والمديريات ، وصلاحياتها والعلاقة فيما بينهم وبين الهيئات المركزية ومواردها المالية ، بما ذلك بعض السمات الجديدة التي وردت لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني الخاص بهيئات الوحدات المحلية والأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات وهي كالآتي^{٥١} :

- ١- قرر هذا القانون قيام هيئات السلطة المحلية على أساس اللامركزية المالية والإدارية مقترباً من مبادئ اللامركزية التي أخذت بها فرنسا وجمهورية مصر العربية وغيرها من الدول العربية ، والمسمى باللامركزية المحدودة التي تجمع بين التعيين لبعض أعضاء هيئات السلطة المحلية ، وانتخاب القسم الأكبر من أعضاء هذه السلطة.
- ٢- نص القانون على قيام التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية على أساس دراسات علمية لجملة من العوامل المحددة التي تهدف إلى ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنمو الاقتصادي والأمن والسلام .
- ٣- خول هذا القانون للمواطنين جميعاً في نطاق وحداتهم الإدارية حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية في المحافظات والمديريات وفقاً لقانون الانتخابات العامة لمدة أربع سنوات تكون متزامنة مع انتخابات السلطة التشريعية.
- ٤- انطلق هذا القانون من تمثيل عضو المجلس المحلي في المحافظة للمحافظة كلها وليس المديرية التي وصل باسمها إلى مجلس المحافظة ، وبذلك شابه هذا القانون النصوص القانونية التي تقضي بأن يُمثل عضو مجلس النواب الشعب بأكمله وليس الدائرة التي يفوز في الانتخابات بها.
- ٥- قرر هذا القانون التمثيل المتساوي للمديريات في المجلس المحلي للمحافظة بواقع عضو واحد عن كل مديرية ينتخبه المواطنون فيها ، وقد أخذ بالاعتبار المحافظات بحدودها الدنيا بحيث يتم رفع هذا القانون بأن يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً ومتساوياً وسرياً .
- ٦- نص هذا القانون على أن تتألف هيئات السلطة المحلية من رئيس الوحدات الإدارية المعين من قبل السلطة المركزية ، والمكتب التنفيذي لهذه الوحدة القائم بموجب

^{٥١} - قائد محمد طربوش ردمان ، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص: ١٥، ١٤.

الوظيفة المركزية لأعضائه الذين هم مسئولوا فروع الوزارات في الوحدات الإدارية ،
والمجلس المحلي المنتخب في هذه الوحدة الإدارية .

٧- قضى هذا القانون بالتزامن بين عضوية أكثر من مجلس أي أنه لا يجوز الجمع بين
عضوية مجلس النواب ، وعضوية المجلس المحلي للمحافظة من جهة ، وعدم جواز
الجمع بين عضوية المجلس المحلي للمحافظة والمجلس المحلي للمديرية من جهة
ثانية ، بغرض عدم الخلط بين أعمال .

٨- قرر هذا القانون لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني بهذا الشأن مدة ولاية المحافظ
لفترتين متتاليتين مدتها (٨) سنوات في المحافظة الواحدة وغير قابلة للتجديد فيها ،
وإن لم يقضي هذا القانون بعدم مزاولة هذا المنصب في محافظة أخرى بعد ذلك .

٩- حدّد هذا القانون مدة المجالس المحلية بأربع سنوات شمسية كما سبق القول تبدأ من
أول اجتماع تعقده ، وخوّل في نفس الوقت لرئيس الجمهورية حق دعوة الناخبين
لانتخاب مجالس محلية جديدة قبل انتهاء مدة المجالس بستين يوماً على الأقل ، فإذا
تعدى ذلك لظروف قاهرة ظلت المجالس المحلية قائمة تباشر نشاطها حتى تزول هذه
الظروف .

١٠- اشترط هذا القانون لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني بهذا الشأن أمين عام
مجلس المحافظة المنتخب .

١١- تشدد هذا القانون في النص الخاص باجتماع المجلس المحلي المنعقد لانتخاب
أمين عام المجلس ورؤساء اللجان .

١٢- خوّل هذا القانون لأعضاء مجلس النواب من المحافظة حضور اجتماعات
المجلس المحلي للمحافظة .

الفصل الثاني :

" تطبيقات اللامركزية الإدارية في اليمن - نموذج المجالس المحلية - "

تمهيد:

إنَّ الهدف الأساسي من مهام ووظائف الدوائر والوحدات المحلية هو تلبية حاجات المجتمع اليمني ؛ لتحقيق التنمية في جميع المجالات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية ، ويرتكز تحقيق ذلك بتوازن دقيق ومحدد ما بين مهام ومسئولية المجالس المحلية وبين مواردها المالية والاقتصادية المتاحة لها سواء أكانت موارد مالية محلية أو من الدعم الممنوح لها من قبل السلطة المركزية ، ونلاحظ أنَّ الوحدات الإدارية والمجالس المحلية : " تنشأ لتحقيق أهداف واضحة ومحددة فهي لا تملك من المهام والاختصاصات إلا ما يخول لها بنص القانون والدستور "٥٢.

ويقوم نظام السلطة المحلية طبقاً لأحكام الدستور وقانون السلطة المحلية على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية ، وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار ، وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة ، وتُقسَّم الجمهورية اليمنية إدارياً إلى : " (٢٢) محافظة ، بما فيها أمانة العاصمة ومحافظة ريمة التي استحدثت خلال عام ٢٠٠٤ ، وتقسَّم المحافظات إلى (٣٣٣) مديرية ، يتفرّع عنها (٢٢٠٠) عزلة وحي ، فضلاً عن (٣٦٩٨٦) قرية و(٩١٤٨٩) محلة وحارة ، كما يبلغ عدد الدوائر المحلية (٥٦٢٠) دائرة محلية (مركز انتخابي) "٥٣.

وفي هذا الفصل سنتحدّث عن مبحثين أساسيين :

المبحث الأول : الإدارة المحلية في اليمن - المهام والوظائف - .

المبحث الثاني : الموارد الاقتصادية والمالية للمجالس المحلية .

٥٢ - خالد سماره الزعبي ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفاءتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر ، ط٣ ، ص: ٢٣٢ ، ١٩٩٣.

٥٣ - المركز الوطني للمعلومات ، الإدارة المحلية ، تاريخ دخول الموقع ، ٢٦/٧/٢٠١٩م ، <http://www.yemen-nic.info> .

المبحث الأول : الإدارة المحلية في اليمن (المهام والوظائف) .

القانون اليمني في نظام الإدارة المحلية : " تبني الأسلوب الحصري للمحافظات والمديريات في توزيع المهام والوظائف بين السلطة المركزية والمحلية حيث اعتبر أن المجالس المحلية تنحصر في نشاطها ومهامها الوظيفي في الإدارة والإشراف والمراقبة على الشئون المحلية في كافة المجالات والنشاطات والبرامج الإدارية "°°.

والقوانين والتشريعات الخاصة بالإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية تباينت بين الأخذ بالمركزية المُتشددة وبين اللامركزية الإدارية المحدودة ، ولازم تطوير العمل الإداري تصاعد الاهتمام بالمواطن اليمني في العقود الأخيرة في سياق الاستثمار البشري ، وأهمية تنمية الموارد البشرية على الصعيد المحلي بصفة خاصة ، ورغم أن اللامركزية الإدارية أكثر الاقترابات كفاءة وفعالية فإن المركزية لا تصلح إلا لإضعاف الأمة التي تأخذ بها ، وبالرغم من أن الجمهورية اليمنية في عهدها الجديد قد خطت خطوات كبيرة في هذا الجانب ولسنا بحاجة إلى ذكر هذه الخطوات بقدر ما نحن بحاجة إلى ذكر الحجب التي تعوق تقدمنا نحو نظم محلية مستجيبة ومتأقلمة وفعالة لتحقيق التنمية والرخاء ، ولأريب أننا في كل مكان نشعر بالحاجة إلى التغيير وربما نفتقر إلى ما يدفعنا إليه ، وسنتعرف على مكانة السلطة المحلية ضمن البنية التشريعية والدستورية من خلال قانون السلطة المحلية°° والذي ينص في المادة : (٤) على أن نظام السلطة المحلية هو أحد

°° - المادة (١٤ / ج) من قانون السلطة المحلية ، المركز الوطني للمعلومات، تاريخ دخول الموقع ٢٠١٩/٨/٢م، <http://www.yemen-nic.info>.

°° - السلطة المحلية في دستور الجمهورية اليمنية : المشرع القانوني اليمني نص في عدد من الوثائق القانونية على المبادئ السياسية والإدارية والمالية التي يجب أن تقوم عليها منظومة السلطة المحلية والتي انبثقت عن النصوص الدستورية وهي : قانون السلطة المحلية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠م .

- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٦٩) لسنة ٢٠٠٠م.
- اللائحة المالية للسلطة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٤) لسنة ٢٠٠١م.
- اللائحة التنظيمية لدواوين المحافظات والمديريات الصادرة بالقرار الجمهوري (٢٦٥) لسنة ٢٠٠١م.
- اللائحة التنظيمية لوزارة الإدارة المحلية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠١م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٨٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن تحديد قيم أوعية الرسوم المحلية.
- قرار رئيس الوزراء (٤٦١) لسنة ٢٠٠٢م بإصدار النظام الداخلي للمؤتمر السنوي للمجالس المحلية.
- القرار الجمهوري (٢٦٤) لسنة ٢٠٠٣م بإنشاء وتشكيل لجنة وزارية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١١٢) لسنة ٢٠٠٤م بإنشاء وتشكيل اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية وتحديد مهامها واختصاصاتها.
- القانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٨م بإنشاء محافظتي عمران والضالع.
- القانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨م بإنشاء عدد من المديريات في بعض المحافظات.
- القرار الجمهوري رقم (٣) لسنة ٢٠٠١م بشأن التقسيم الإداري لأمانة العاصمة وإجراء تعديلات على التقسيم الإداري لبعض مديريات محافظات الجمهورية.
- القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٤م بشأن إنشاء محافظة ريمة.

أعمدة بناء الدولة اليمنية الحديثة ، وبذلك يوفّر المشرع الأساس القانوني لقيام منظومة السلطة المحلية والتي تتركز على المبادئ الأربعة التالية :

١- المشاركة الشعبية الواسعة من خلال مجالس محلية منتخبة .

٢- اللامركزية المالية .

٣- اللامركزية الإدارية .

٤- اللامركزية في تقديم الخدمات .

كما أكد قانون السلطة المحلية هو الآخر على مبدأ الشخصية الاعتبارية للوحدة الإدارية المحلية التي هي في الأساس من منظومة الخدمة المدنية في عموم الجمهورية - وليس للمجلس المحلي - والذي يُشرف على تلك الوحدات - ويتغيّر بصورة دورية من خلال الانتخابات ، والذي لا يمارس في الواقع أيّ مهام إدارية وتنفيذية ، فيما عدا قيام الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بمهام لجنة المناقصات على مستوى المديرية ، وربما قصد المشرّع القانوني من خلال ذلك الإجراء ضمان بقاء هذه الشخصية في الوحدات الإدارية المحلية التي لا تتغيّر مع الانتخابات ، والتي تمارس في الواقع المهام التنفيذية المناطة بالسلطة المحلية ، واعتبر القانون أمانة العاصمة صنعاء والمدن المتخذة عواصم للمحافظات وحدات إدارية تتمتع هي الأخرى بالشخصية الاعتبارية بحيث يمكن تقسيمها إلى أكثر من وحدة إدارية حسب عدد السكان ، كما أوضحت المادة : (١٦٦) وضع أمانة العاصمة ومراعاة الخصائص التي تميزها كعاصمة للجمهورية ، وبإمكانية أن يكون لها قانون خاص يراعي هذه الخصوصية ، وبما لا يتعارض مع أحكام قانون السلطة المحلية .

ومن المسائل التي أكد عليها قانون السلطة المحلية مجدداً ، كما فعل الدستور من قبل ، أن الأصل في منظومة الحكم في اليمن هي المركزية ، وأن اللامركزية المالية والإدارية هي الاستثناء ، وبالتالي فقد تبنّى القانون أيضاً مبدأ السلطة المحلية الواسع الصلاحيات ، ولتأكيد هذا المعنى ، فقد أكدت المادة : (٤) من القانون على قيام نظام السلطة المحلية على أساس

• القانون (١٨) لسنة ٢٠٠٨م بتعديل بعض مواد قانون السلطة المحلية بما يتفق مع انتخاب المحافظين.
• القانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١٣م بإنشاء محافظة أرخبيل سقطرى.

مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية ، وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية وسلطتها في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات الإدارية ، وممارسة دورها في عملية تنفيذ الخطط والبرامج التنموية طبقاً لأحكام القانون ، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساءلتها ومحاسبتها ، وهنا سنتناول في هذا المبحث فترتين أساسيتين : الأولى : مهام ووظائف المجالس المحلية ، والثانية : مهام الأجهزة التنفيذية .

الفقرة الأولى : مهام ووظائف المجالس المحلية :

في تقسيم المهام للمجالس المحلية هناك عدة وظائف مُجزأة شرّعها القانون اليمني في المجالس المحلية ، وسنتناولها في بندين هما : البند الأول : مهام المجالس المحلية للمحافظة والمديرية والشؤون الاجتماعية ، والبند الثاني : مهام الهيئات الإدارية .

البند الأول : مهام المجالس المحلية للمحافظة والمديرية :

أولاً : مهام المجالس المحلية للمحافظة :

يقوم المجلس المحلي للمحافظة بدراسة وإقرار مشروع الخطة العامة على مستوى المحافظة والإشراف على تطبيقها ، وأيضاً يقوم بمهمة التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية ، ويمارس مهام خاصة في القانون اليمني للسلطة المحلية وهي المواد القانونية التالية (١٩/٢/١١/١٥/١٩/٢٠/٢٢/٢٥) :

١-مهام تتعلق بالجمعيات التعاونية والعمران والسياحة :

أ. تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها ، وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والإبداعي وتقديم التسهيلات لها .

ب. الإشراف على الأنشطة التعاونية وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية في المحافظات .

ت. مناقشة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والبيئية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية المختصة لاعتمادها ومراقبة التنفيذ .

ث. تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي ، واتخاذ التدابير اللازمة لحماية الآثار والمناطق الأثرية ومنع الاعتداء عليها .

٢- مهام تتعلق بالرقابة والأمن :

أ. التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة ، وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومُساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام القانون .

ب. مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت .

ت. تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية للمحافظة ما لم تكن محددة بالقوانين أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء .

ث. الإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات .

ج. مناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجه المجالس المحلية للمديريات وتعييقها عن ممارسة مهامها والعمل على وضع الحلول لها .

ح. دعوة المجالس المحلية للمديريات لعقد اجتماعات استثنائية عند الاقتضاء وإعداد جداول أعمال هذه الاجتماعات .

٣- مهام تتعلق بمجالات التنمية :

أ. دراسة وإقرار مشروعات خطط التنمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المحافظة .

ب. دراسة الإحصاءات والمعلومات وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولغرض تقييم مستوى تنفيذ المشاريع .

ت. تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المُعيقة للاستثمار .

ث. الحفاظ على المشاريع الخدمية والمرافقية بما يكفل سلامتها واستمرار تشغيلها بشكل أفضل .

ج. دراسة وتقييم تطبيقات نظام السلطة المحلية والتقسيم الإداري على مستوى المحافظة ،
وتقديم التوصيات والمقترحات الكفيلة بتطويره إلى السلطات المركزية .

٤- مهام تتعلق بمجالات الموازنة والوضع المالي :

أ. دراسة وإقرار مشروعات الموازنة السنوية والموافقة على مشروع الحساب الختامي على مستوى المحافظة .

ب. دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشاركة من مصادرها المختلفة ، والعمل على تمتيتها والتعرف على أسباب القصور ، وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها .

ت. دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المحافظة وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها .

٥- مهام تتعلق بمجالات المياه والثروة السمكية :

أ. الإشراف والمراقبة على تنفيذ السياسات المائية وحماية الأحواض المائية من الاستنزاف والتلوث طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية بهذا الشأن .

ب. مراقبة حسن استغلال الثروة السمكية والأحياء البحرية ، ووضع التدابير الكفيلة بحماية هذه الثروة بما يتفق وأحكام القوانين والأنظمة النافذة .

٦- مهام تتعلق بمجالات المواطنين ومساهماتهم :

أ. دراسة وإقرار القواعد والأسس المنظمة لمساهمات المواطنين في تمويل وإنشاء وصيانة مشاريع الخدمات الأساسية الممولة من قبلهم أو بمشاركتهم .

ب. مناقشة وإقرار قواعد وأساليب تبسيط وتحسين تعامل الأجهزة التنفيذية مع المواطنين في كافة المجالات .

ت. دراسة الشؤون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المحافظة ، وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها .

ث. دراسة ومناقشة التقارير والتوصيات المتعلقة بالحالة التموينية واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها .

ثانياً : مهام المجالس المحلية للمديرية :

المادة : (٦١) من قانون السلطة المحلية رقم : (٤) لسنة ٢٠٠٠م قضت باختصاصات المجالس المحلية للمدريات، وقد انحصرت اختصاصاتها في مجملها في القيام بالدراسة والمناقشة والإقرار والتوجيه والإشراف والرقابة والتشجيع .. الخ .

والمجالس المحلية يقتصر نشاطها على : " مجرد المداولات واتخاذ القرارات إذ نجد أن المشروع اليمني كان أكثر عمومية ، وكان الأحرى به أن يُعطي تفصيلاً أكثر للاختصاصات في المجالس المحلية على كافة المجالات ، ومنها الاقتصادية ، ويُحدّد نوع المشروعات والمرافق التي يُمكن أن يُعمل على إنشائها في القطاع الزراعي والصناعي والسمكي ويحدد اختصاصاته على الصعيد الاجتماعي للقطاع الصحي والتربوي والثقافي ، وفي مجال البيئة وعلى صعيد المجال الخدماتي مثل الطرقات والمياه والكهرباء والاتصالات، وغيرها من المجالات المختلفة"^{٥٦}.

ويتولى المجلس المحلي للمديرية اقتراح مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية ، والإشراف على تنفيذها بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي وتنميته ، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية فيها ويمارس على وجه الخصوص المهام والاختصاصات الآتية:

١- اقتراح مشروعات الخطط والموازنة السنوية ، والموافقة على مشروع الحساب الختامي للمديرية ، ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لمراجعتها وإقرارها تمهيداً لاستكمال إجراءات المصادقة عليها .

٢- دراسة الإحصاءات والمعلومات ، وإجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية ولأغراض تقييم المشاريع .

٣- التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمديرية ، وتقييم مستوى تنفيذها لخططها وبرامجها ومساءلة رؤسائها ومحاسبتهم ، وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم وفقاً لأحكام هذا القانون والقوانين النافذة .

^{٥٦} - حمود محمد القديمي، مبادئ الإدارة المحلية ، دراسة تطبيقية على القانون اليمني ، ط٣، ص: ٢٣٧، ٢٠١٣م .

- ٤- دراسة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية ورفعها إلى المجلس المحلي للمحافظة لاستكمال إجراءات المصادقة عليها ، والإشراف والرقابة على تنفيذها .
- ٥- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية ، والمشاركة من مصادرها المختلفة ، والعمل على تنميتها والتعرّف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها .
- ٦- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المديرية وإصدار التوصيات اللازمة بشأنها .
- ٧- مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات ، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمعالجة أوجه الاختلالات والمخالفات إن وجدت .
- ٨- تحديد وإقرار أجور خدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية في المديرية ما لم تكن محددة بالقوانين أو الأنظمة أو القرارات الصادرة من مجلس الوزراء .
- ٩- مناقشة الحالة الأمنية في المديرية ، وإصدار التوصيات المناسبة التي تساعد على تعزيز الأمن والاستقرار للمواطنين ، وحماية الحقوق والحريات العامة والمحافظة على الأموال والممتلكات العامة والخاصة .
- ١٠- دراسة ومناقشة الحالة التموينية للمديرية ، واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بشأنها .
- ١١- مناقشة الشؤون العامة التي تهم المواطنين على مستوى المديرية وإصدار القرارات والتوجيهات اللازمة بشأنها .
- ١٢- الاهتمام بتنمية الموارد المائية من خلال تشجيع إنشاء السدود والحوجز المائية وحمايتها من الاستنزاف والتلوث طبقاً للدراسات العلمية والتشريعات المائية النافذة .
- ١٣- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها ، وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والمهني والإبداعي وتقديم التسهيلات لها .
- ١٤- الإشراف على الأنشطة التعاونية ، وكذا الجمعيات ذات الطابع الاجتماعي وتنسيق خططها وبرامجها بما يكفل تكاملها مع خطة التنمية للوحدة الإدارية .

ثالثاً : لجنة الشؤون الاجتماعية :

تتمثل مهام هذه اللجنة في دراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المُحالَة إليها من المجلس المحلي ، والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ومستوى تنفيذ الخطط والمشاريع في المجالات الآتية :

- ١- الرعاية والضمان الاجتماعي والتنمية الاجتماعية ، ومشاريع الأسر المنتجة والصناعات الحرفية والتقليدية .
- ٢- خدمات الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية والأنشطة التعاونية والشئون الترميمية ، وأنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية .
- ٣- الشئون الأمنية وخدمات الشرطة ، والحقوق والحريات العامة والآداب العامة .
- ٤- النارات والتناحرات القبلية وشئون عقال الحارات والقرى وأية مهام تُحال إليها من قبل المجالس المحلية .

البند الثاني : اختصاصات الهيئات الإدارية :

بحسب القانون اليمني للسلطة المحلية ومهامها تقوم الهيئة الإدارية للمجالس المحلية في كُل من المحافظة و المديرية بالمهام التالية^{٥٧} :

- ١- إدارة وتسيير أعمال المجلس المحلي فيما بين أدوار الانعقاد وإقرار مشاريع جداول أعمال المجلس ، وإعداد المقترحات الهادفة لتنمية المبادرات الذاتية للأفراد ومناقشة مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية للعام القادم ، والحساب الختامي للوحدة الإدارية العام المنصرم وعرضها على المجلس .
- ٢- متابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس وإعداد التقارير اللازمة بشأنها إلى المجلس .
- ٣- ممارسة مهام المجلس المحلي في الأحوال الاستثنائية والمسائل العاجلة التي لا تحتتمل التأخير على أن تعرض القرارات والإجراءات التي تم اتخاذها على المجلس في أول

^{٥٧} - المادة : (٣٢،٧٦) من قانون السلطة المحلية ، المركز الوطني للمعلومات ، تاريخ دخول الموقع : ٢٤/ ٧/ ٢٠١٩م
<https://www.yemen-nic.info>

اجتماع يعقد ليقرر مايراه ، والتأكد من كون الموضوع قد سبق عرضه على المجلس
وأن اتخذ قراراً بشأنه .

٤- تمثيل المجالس المحلية على مستوى المحافظة في المؤتمرات والندوات المحلية
والخارجية .

٥- دراسة ومناقشة موازنة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس المحلي وعرضها على
المجلس .

٦- الإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدة الإدارية ومتابعة تنفيذها
للخطط والبرامج ، واقتراح إنشاء مشاريع مشتركة مع وحدات إدارية أخرى في نفس
المستوى الإداري ، وذلك بهدف المشاركة في مشروعات التنمية المحلية للجمهورية
اليمنية .

٧- الإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية للمديريات ومساعدتها في تنفيذ
المهام المناطة بها كما يكون لتلك الهيئات متابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات ،
ومناقشة المصاعب والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها فضلاً عن
ذلك تتولى أية مهام أخرى تكلف بها من قبل المجلس .

٨- متابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشاركة والمركزية ، والتأكد من توريدها
إلى الحسابات الخاصة بكل منها بشكل منتظم ، وذلك وفقاً لما هو وارد في أحكام قانون
السلطة المحلية والتعليمات الصادرة من وزارة المالية كما تتولى قبول الهبات والتبرعات
والوصايا المقدمة للمجلس المحلي طبقاً لأحكام القوانين والأنظمة النافذة .

٩- الاقتراح المسبب لإجراء المسائلة والمحاسبة لرؤساء الأجهزة التنفيذية العاملة في نطاق
الوحدة الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية والقوانين النافذة في المجلس .

الفقرة الثانية : مهام الأجهزة التنفيذية :

يتولى مجلس محلي المحافظة^{٥٨} : " دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة على مستوى
المحافظة والإشراف على تنفيذها ، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال المجالس

^{٥٨} - قانون السلطة المحلية رقم : (٤) لسنة ٢٠٠٠م، المادة : (١٩) .

المحلية للمديريات والأجهزة التنفيذية للمحافظة ، ويتولى مجلس محلي المديرية^{٥٩} اقتراح مشروعات خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمديرية ، والإشراف على تنفيذها بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية للمجتمع المحلي ، كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية فيها، وتقوم اللجان المتخصصة للمجالس المحلية بما حددته اللائحة التنفيذية في الفصل الثاني من الباب الثالث اختصاصات لجان المجالس المحلية ، بحيث تختص بالأمور الآتية^{٦٠} :

أ. لجنة التخطيط والتنمية والمالية : تقوم بدراسة ومراجعة التقارير المتعلقة بتنفيذ الموازنة والحالة المالية ، ومستوى تحصيل مختلف الموارد المالية ، ومشروع الحساب الختامي ، ومستوى تنفيذ الخطط والبرامج في الوحدة الإدارية والموضوعات المحالة إليها مما هو مدرج في جدول أعمال اجتماع المجلس المحلي .

ب. لجنة الخدمات : تقوم بدراسة ومراجعة التقارير المحالة إليها والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع التنموية في المجالات الخدمية كالتربية والتعليم والتدريب المهني والصحة العامة ، والشئون البلدية والتخطيط الحضري والنقل والمواصلات ، والكهرباء والمياه والصرف الصحي والثقافة والسياحة والآثار ، والشباب والرياضة والعمل والخدمة المدنية .

ت. لجنة الشؤون الاجتماعية : تقوم بدراسة ومراجعة الموضوعات والتقارير المحالة إليها والمتعلقة بمستوى تنفيذ الخطط والبرامج ، ومستوى تنفيذ المشاريع في مجالات الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والتنمية الاجتماعية ، ومشاريع الأسر المنتجة والصناعات الحرفية والتقليدية وخدمات الإغاثة والإيواء في حالات الكوارث والنكبات الطبيعية والأنشطة التعاونية والشئون التموينية وأنشطة الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والشئون الأمنية وخدمات الشرطة والحقوق والحريات العامة والآداب العامة والاثارات والتخرجات القبلية وشئون عقال الحارات والقرى .

^{٥٩} - ، المادة : (٦١)، المرجع نفسه .

^{٦٠} - اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الصادرة بقرار رقم : (٢٩٦) لسنة ٢٠٠٠م، المواد : (٤٥ - ٥٧).

مهام رئاسة الوحدات الإدارية فتتمثل في التالي :

أ- المحافظ : عرف القانون رئيس الوحدة الإدارية بأنه أمين العاصمة أو محافظ المحافظة أو مدير عام المديرية ، وبموجب القانون رقم : (١٨) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون السلطة المحلية فإنه يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يتم انتخابه بالاقتراع السري من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة ، ومجالس مديريات المحافظة ، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري فور إعلان نتيجة فوزه و يباشر مهامه بعد أداء اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية ، وتكون فترة ولايته أربع سنوات تبدأ من تاريخ أدائه اليمين الدستورية ، ويجوز له ترشيح نفسه وإعادة انتخابه بذات الطريقة لولاية تالية فقط في ذات المحافظة، ويتولى المحافظ المهام التالية :

١- الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات .

٢- توجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها ، والمحافظ رئيس لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة ، وتُنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب ، وله حق ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني .

٣- يقوم برفع تقارير دورية منتظمة إلى وزير الإدارة المحلية عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها مشفوعة بآرائه ومقترحاته .

٤- يقوم أيضاً برفع تقارير دورية إلى الوزير عن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات ومدى انضباطهم وتقيدهم بالواجبات المناطة بهم مشفوعة بآرائه ومقترحاته .

٥- رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة ومكتبه التنفيذي والإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لهذه الاجتماعات .

٦- المحافظة على الأموال العامة وحماية الحقوق والحريات .

٧- تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطات المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وتعزيز دور القضاء .

وكما أن المادة : (١٦/١٧) من اللائحة التنفيذية أجازت للمحافظ ممارسة أية مهام تقتضيها طبيعة وظيفته أو تنص عليها القوانين والأنظمة النافذة أو يكلف بها من قبل المجلس المحلي .

ب- مدير عام المديرية :

بموجب قانون السلطة المحلية يكون لكل مديرية مدير عام يصدر بتعيينه قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح من الوزير، ويكون هو رئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها ، ويتولى مدير عام المديرية تحت إشراف وتوجيه المحافظ تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المديرية في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها ويقوم بالأمر التالي :

- ١- رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمديرية وتنظيم أعماله وتنفيذ قراراته وتوصياته بما يكفل تحقيق مهامه وأهدافه ودوره في تنمية المجتمع المحلي .
- ٢- الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي .
- ٣- المحافظة على الأموال العامة وحماية الحقوق والحريات العامة .
- ٤- تنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ .
- ٥- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية للمديرية .
- ٦- إجراء الترتيبات اللازمة مع المحافظ والأجهزة المركزية المعنية لضمان توفير المواد التموينية لسكان المديرية ومراقبة توزيعها .

ج- المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية :

يكون لكل وحدة إدارية (محافظة ، مديرية) مكتب تنفيذي يتألف من : رئيس الوحدة الإدارية " رئيسا " ، وأمين عام المجلس المحلي " نائباً " ، ومديرو الأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية " أعضاء في المحافظة " ، و يكون وكيل المحافظة " عضواً " ، ويتولى المكتب التنفيذي بصورة جماعية ممارسة المهام والاختصاصات المتصلة بنشاط الوحدة الإدارية من إعداد مشاريع الخطط والموازنات ، وأما الجهاز التنفيذي للسلطة المحلية فيتكون من :

١- وكيل أو وكلاء المحافظات :

الوكيل أو وكلاء المحافظة من أركان الجهاز التنفيذي للوحدة الإدارية ولا يعتبر من تكوينات السلطة المحلية ، ويتم تعيينه من قبل السلطة التنفيذية المركزية وفقاً للشروط والأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية ، وقد اكتفت المادة : (٤٩) من قانون السلطة المحلية بأن يكون لكل محافظة وكيل أو وكلاء بدرجة وكيل وزارة يتم تعيينهم بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء ، بناء على ترشيح من الوزير كما أن قانون السلطة المحلية لم يحدد صلاحيات محددة للوكيل أو الوكلاء بل اكتفى بنص المادة : (٥٠) بأن يتولى وكيل المحافظة مهمة الإشراف على إدارة نشاط قطاعي أو أكثر في المحافظة أو على شئون عامة في نطاق جغرافي محدد فيها طبقاً لقانون معين .

٢- رؤساء فروع الأجهزة التنفيذية في الوحدات الادارية :

وأشار التقرير المُقدم من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الرابع للمجالس المحلية المنعقد في ٢٠٠٦ م بالمؤشرات التي تدل على مستوى نقل الصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية وهي كالتالي :

- أ. ١٤٤ مديرية - أي ما نسبته ٤٣% من المديريات - انتقلت إليها جميع المهام والوظائف المناطة بها في قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية .
- ب. ٨٢ مديرية أصبحت مهياًة لمباشرة مهامها ووظائفها ، أي ما نسبته ٢٤% من المديريات .

وفي مجال تنفيذ المشاريع الإنمائية وذلك متى تبين للمجلس - مجلس الوزراء - : " أن ظروف مجلس الوزراء بمراجعة وتقييم أوضاع كل وحدة إدارية من الوحدات المشمولة بأحكام هذه المادة دورياً ، وتقدير طبيعة المهام والاختصاصات التي يمكن نقلها إلى تلك الوحدات أو منحها المزيد من السلطات والصلاحيات إذا ما تبين حدوث تحسن في الأداء " .^{٦١}

^{٦١} - عبدالكريم علي العزيز، تطور الإدارة المحلية في اليمن ، دراسة تحليلية لقانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م ، دار الكتاب ، صنعاء ، ط١ ، ص: ١٩ ، ٢٠١٢م.

المبحث الثاني : الموارد الاقتصادية والمالية للمجالس المحلية :

اللامركزية المالية تعتبر من أهم الركائز التي تحدّد نجاح أو فشل نظام المجالس المحلية ، وإن مدى الاستقلال الذي تتمتع بها وحدات الحكم المحلي في الواقع اليمني يتناسب مع حجم ودائرة الإمكانيات المالية الموضوعة تحت تصرفها ، فكلما زادت الإمكانيات المالية تمكنت تلك الوحدات من تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها وبالتالي ينعكس ذلك بالتطور في الوحدات الإدارية لكل المحافظات .

وتُعتبر المجالس المحلية من أهم المؤسسات الرسمية اليمنية ، فهي مسؤولة عن توفير الخدمات العامة الأساسية لملايين اليمنيين ، كما تُمثل الحكم الرسمي والدولة اليمنية لشريحة كبيرة من السكان ، إلا أن تقاوم الحرب على اليمن منذ آذار / مارس ٢٠١٥ قوّض قدرة هذه المجالس على العمل بفعالية في معظم أنحاء البلاد ، فالمجالس المحلية تعتمد بشكل كبير على التمويل الحكومي وبدرجة أقل على الإيرادات المحلية كالرسوم على المرافق الأساسية والهاتف ؛ لذلك أدّى الانهيار الاقتصادي السريع الذي شهدته البلاد ، والانخفاض اللاحق في الإيرادات الحكومية وضعف قدرات البنك المركزي ، إلى إضعاف قدرة المجالس المحلية المالية والاقتصادية على العمل ، كما ساهم عدم دفع أجور موظفي الخدمات المدنية وانخفاض القدرة الشرائية لليمنيين في تقاوم الأزمة الإنسانية ، وتحجيم قدرة المجالس المحلية على جمع الموارد ، وفي هذا المبحث سنتناول ثلاث فقرات أساسية : الأولى : مصادر تمويل المجالس المحلية ، والثانية : كيفية تحصيل الموارد المالية للمجالس المحلية ، والثالثة : توزيع الموارد المالية على الوحدات والمجالس الإدارية .

الفقرة الأولى : مصادر تمويل المجالس المحلية (الموارد) :

حدّد قانون المادة الرابعة لعام ٢٠٠٠م بشأن المجالس المحلية أربعة مصادر رئيسة للموارد المالية والاقتصادية وللوحدات الإدارية وهي كالتالي^{٦٢} :

^{٦٢} - وزارة الشؤون القانونية اليمنية ، تشريعات السلطة المحلية، قانون رقم: ٤ لسنة ٢٠٠٠م ، ط٣، ص١-٢٠٠٨، ٤٧م.

١- الموارد المحلية للمديرية وهي الموارد التي تُجبي لصالح المديرية وتتكون من ٢٧ مصدر محلي .

٢- الموارد المشتركة على مستوى المحافظة ، وهي الموارد التي يتم تحصيلها في مديريات المحافظة لمصلحة المحافظة ككل ، وتتكون من ٢٨ مصدر محلي .

٣- الموارد العامة المشتركة التي يتم تحصيلها مركزياً بإسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية .

٤- الدعم المركزي والمُتمثل بما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية ، وفيما يتعلق بالموارد المالية للوحدات الإدارية فقد نصت المادة : (١٢٣) من قانون السلطة المحلية على أن الموارد المالية للوحدات الإدارية تتكون من المصادر التالية :

أ. الموارد الداخلية الناتجة عن الرسوم المحلية الأصلية والضرائب والرسوم التي تكون ذات صفة عامة في الدولة ، والمداخل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية^{٦٣} .

ب. الموارد الخارجية وهي المساعدات المالية التي تقدمها الدولة إلى المجالس المحلية لدعم ميزانيتها والقروض وغيرها .

وأما فيما يتعلق بالموارد المالية والاقتصادية للمحافظات والمديريات فهي كالتالي :

١- الموارد المالية للمحافظات :

وبحسب النظام الإداري للسلطة المحلية فإن الموارد المالية للمحافظة تتكون من موردين أساسيين هما :

أ. الموارد الذاتية المحلية : وتحصل هذه الموارد عبر الموارد المحلية المشتركة التي تُجبي في دائرة مديريات المحافظة ، ويتم تسليمها إلى صندوق الموارد المحلية المشتركة في المحافظة ، ويجري تقسيمها بمعرفة الهيئة الإدارية لمجلس المحافظة ، ومن هذه الموارد تحصل المحافظة على نسبة ٢٥% .

^{٦٣} - قائد محمد طربوش ، تطور نظم السلطة المحلية في اليمن ، مرجع سابق ، ص: ١٤٥ .

ب. الموارد المركزية : " وتتكون من الموارد المالية المشتركة ، والدعم الحكومي المركزي ، ويتم تحصيلهما وتوزيعهما مركزياً على جميع الوحدات الإدارية ، ومن هذين الموردين : تحصل المحافظة على النسبة التي تخصصها حيث ورد النص القانوني عاماً ليشمل المحافظات والمديريات ، ومن ثم فإن المحافظة تتدرج ضمن هذا العموم ، وكان الأخرى أن تبين اللائحة التنفيذية هذه المسألة لكنها وردت خالية من هذا البيان " .^{٦٤}

٢- الموارد المالية للمديريات : وهنا تنقسم الموارد المحلية إلى قسمين هما^{٦٥} :

أ. الموارد المحلية والتي تشمل الموارد المستقلة الذاتية ، والموارد المشتركة على مستوى المحافظة .

ب. الموارد المحلية المستقلة والتي تتكون من الضرائب والرسوم المحلية التي تُجبي في نطاق المديرية ، وتخصص حصيلتها لصالح هذه المديرية دون مشاركة غيرها من مديريات المحافظة .

ويمكننا حصر الموارد المالية والاقتصادية التي تجبي في المديرية من الأمور التالية :

أ. ٥٠% إيرادات الزكاة بمختلف أصنافها بالإضافة إلى رسوم الضرائب المفروضة ، ورسوم الدعاية والإعلان ، وترخيص البناء ورسوم فتح المحلات التجارية ، ورسوم توثيق العقود والمحركات ، ورسوم حفر البيارات والرسوم الشخصية والسجل المدني ، ورسوم الخدمات وغيرها .

ب. الرسوم المقررة على نقل الركاب برّاً .

ت. الرسم المقررة على حمولات وسائل نقل الأحجار والحصى والرمل .

ث. الرسوم المضافة على فواتير الكهرباء والمياه والتلفون .

بالإضافة إلى رسوم تراخيص مزاولة المهن المختلفة وتجديداتها والرسوم المضافة على الرسوم المقررة على الطرود البريدية والرسوم السياحية ورسوم الإقامة بالفنادق والمنشآت السياحية

^{٦٤} - دائل محمد المخلافي ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع ، صنعاء ، ط٤ ، ص٣٢٩ ، ٢٠٠٢م.

^{٦٥} - المادة القانونية : (١٢٣) البند الأول والثاني ، من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

والترفيهية ورسوم دخول المتاحف والأماكن الأثرية والرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة ، وكافة الغرامات المرتبطة بالرسوم المبينة بالبنود السابقة لتجديدها ، والهبات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص وغيرها .

٣- الموارد المالية المشتركة على مستوى المحافظات :

وتتكون هذه الموارد: " من ٢٨ مصدر للإيرادات مفروضة مركزياً وفقاً لقانون السلطة المحلية ، ويتم تحصيلها في المديرية التابعة لكل محافظة ككل ، وتشمل ٥٠% من الإيرادات الزكوية والضرائب ، ومن أهمها ضريبة استهلاك القات ،^{٦٦} والرسوم المتنوعة والغرامات ، والمنح والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتباريين ، والهبات والتبرعات والمساعدات من الجهات المانحة عبر الأجهزة المركزية إضافة إلى ٥٠% من الزيادات الفعلية من الموارد المحصلة خلال العام عما هو مخطط له حيث يتم الاحتفاظ بنسبة ٢٥% من هذه الإيرادات في المديرية التي قامت بالتحصيل ، بينما تخصص ٢٥% الأخرى لتمويل أنشطة المحافظات ، ويتم توزيع ٥٠% المتبقية من هذه الإيرادات بالتساوي على باقي المديرية للمحافظة ، وقانون السلطة المحلية خول الأجهزة التنفيذية جباية الرسوم والضرائب الأخرى ذات الطابع المحلي التي يتقرر فرضها بموجب القوانين والقرارات النافذة كمورد مشترك ، وكما نصت المادة : (١٢٤/ الفقرة أ) من القانون ذاته : يصدر قيم الرسوم الخدمية المبينة في البندين : أولاً وثانياً من المادة : (١٢٣) قرار من مجلس الوزراء " ^{٦٧}.

رابعاً : الموارد المشتركة العامة :

وهذه الموارد المالية يتم تحصيلها مركزياً : " بإسم المجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية ، وتأتي من الرسوم المفروضة على تذاكر السفر الجوي والبحري والرسوم المفروضة على محطات الوقود والغاز إلى جانب ٣٠% من إيرادات صندوق صيانة الطرق وصندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي وصندوق الرياضة ورعاية الشباب ، وتجري عملية توزيع هذه الإيرادات

^{٦٦} - القات نبتة على شكل شجيرات يتراوح طولها ما بين ٢-٥ أمتار لونها أخضر وبني مع قليل من الحمرة يزرع في اليمن وأثيوبيا التي يعتقد ان النبتة انتقلت منها إلى اليمن أثناء فترة حكم الأحباش إلى اليمن .

^{٦٧} - وزارة الشؤون القانونية، تشريعات السلطة المحلية ، قانون السلطة المحلية ، رقم ٤ ، مادة ١٢٤ ، (ب) ، ص: ٤١.

بين جميع الوحدات الإدارية المحلية وفقاً لمعايير محدّدة تشمل الكثافة السكانية ، ووفرة أو ندرة الموارد في الوحدة الإدارية ، مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ، ونسبة الحرمان وكفاءة أداء السلطة المحلية وكفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية ، وسلامة إنفاقها ، وأي أسس أو معايير أخرى يحدّدها مجلس الوزراء^{٦٨}.

وكانت هذه الإيرادات قد ارتفعت من حوالي ٣٩٨ مليون ريال عام ٢٠٠٢م إلى حوالي ٣٨٣٨ مليون ريال في عام ٢٠١٠م وبنسبة زيادة صافية بلغت نحو ٨٦٤% وقد شكلت ما نسبته ١.٢% سنوياً في المتوسط إلى إجمالي إيرادات السلطة المحلية خلال سنوات الفترة ٢٠٠٢-٢٠١٠م ، ونمت بمعدل سنوي متوسط بلغ حوالي ١٣% ، وتعتبر هذه الموارد الأقل أهمية ضمن هيكل الموارد المخصصة لتمويل النشاط التنموي للسلطة المحلية حيث بلغت مساهمتها بنسبة ٨% سنوياً في المتوسط ، ومن الواضح أن المبالغ المحصلة من هذه الموارد لا تعكس بأي حال من الأحوال الحجم الهائل للأنشطة التي تمثّل وعاءاً لتحصيلها ، الأمر الذي يلقي بظلال كثيفة حول مدى جدية والتزام الحكومة المركزية ممثلة بكل من وزارة المالية ووزارة السلطة المحلية باعتبارهما الجهتان المسؤولتان عن تحصيل هذه الإيرادات وتوزيعها على وحدات الإدارة المحلية كما أن محدودية مساهمة هذه الإيرادات في تكوين الإيرادات الخاصة بتمويل استثمارات السلطة المحلية والنسبة المتناهية في الصغر لمساهمتها إلى إجمالي الإيرادات العامة والتي لم تتجاوز ٠.٢% سنوياً في المتوسط للفترة ٢٠٠٢-٢٠١٠ يضع العديد من الأسئلة حول مدى فعالية آليات التحصيل ومدى كفاءة إدارة عملية التحصيل لهذه الإيرادات .

خامساً : الدعم المركزي للسلطات المحلية :

ويشمل الدعم الجاري والدعم الرأسمالي ، ويحدّد المبلغ الإجمالي لما يوزع من دعم مركزي وفقاً لأولويات الموازنة في كل سنة ، وذلك كجزء من قرار الموازنة السنوي الذي يعتمد على الأوضاع المالية للحكومة المتغيرة من سنة لأخرى خصوصاً وأن عائدات مبيعات النفط الخام لا تزال تشكل المصدر الرئيسي لتمويل إنفاق الموازنة العامة للدولة بنسبة تتراوح ما بين ٥٠-٧٠% على وجه التقريب ، كما يجب تحديد حجم الدعم المركزي للسلطات المحلية بناءً على الدواعي السياسية التي عادة ما تكون غير معلومة وليست قابلة لا للتنبؤ ولا للقياس ، وعلى الرغم من أن

^{٦٨} - المادة : (١٢٤) من قانون السلطة المحلية، فقرة: (ج) ، ص:٤١.

قانون السلطة المحلية تضمن عدداً من المعايير التي يجب الاسترشاد بها في توزيع الدعم المركزي وهي نفسها المستخدمة لتوزيع الإيرادات العامة المشتركة والتي أشرنا إليها فيما تقدم فإنه ليس هناك حتى اللحظة صيغة محددة وواضحة لتحديد حجم هذا الدعم ولا آلية مستقرة لإجراء عملية التحويل إلى السلطات المحلية إضافة إلى افتقار العملية لمعايير شفافة وفنية لإجراء التوزيع بطريقة تسمح للسلطات المحلية بالتنبؤ بحصتها من هذه التحويلات إضافة إلى وجود فصل غير مبرر بين التحويلات من الدعم المركزي والإيرادات العامة المشتركة مع أنها ذات طبيعة واحدة ومنشأ واحد كتحويلات مالية حكومية داخلية ، وقد لوحظ من خلال تطور التدفقات من هذه التحويلات خلال السنوات السابقة أن أي تخفيض لموازنة الإنفاق العام للدولة ينعكس مباشرة على صورة خفض في إيرادات السلطة المحلية من هذا المصدر فإن الدعم المركزي يتكون من جزئين على النحو التالي :

أ. دعم مركزي رأسمالي : وهذا الجزء يُمثل المكون الرابع إضافة إلى المكونات الثلاثة التي تم تناولها أعلاه والتي تشكل مجتمعة إيرادات السلطة المحلية المخصصة حصرياً لأغراض تمويل خطط ومشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ولا يجوز إنفاقها أو جزء منها لأغراض حزبية أو سياسية ، وقد كان هذا الجزء من الدعم المركزي ثابتاً تقريباً خلال الثلاث السنوات الأولى من الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠ وذلك عند حوالي ٣٨٥١ مليون ريال ثم بدأ يرتفع تدريجياً من حوالي ٥٣٢٠ مليون ريال عام ٢٠٠٥ إلى حوالي ١١٨٠٦ مليون ريال عام ٢٠٠٧ ليرتفع بعدها على صورة قفزة كبيرة حيث بلغ نحو ٢٠٦٤٨ مليون ريال في المتوسط للعامين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ م ، ثم عاد بعدها لينخفض إلى حوالي ١٣٨٢٧ مليون ريال عام ٢٠١٠ م وقد شكل هذا المصدر سنوياً ما نسبته ٤.١% تقريباً في المتوسط من إجمالي إيرادات السلطة المحلية ، ويؤكد هذا التذبذب في الحجم السنوي من الدعم المركزي الرأسمالي للسلطة المحلية على غياب صيغة تؤسس لنظام شفاف متوازن لإجراء التحويلات المالية الحكومية المركزية إلى المستوى المحلي بما يكفل استقرار هذه العملية و يتيح إمكانية التنبؤ بهذه التدفقات المالية كأساس مهم من أسس إدارة المالية المحلية وتخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى المحلي .

ب. الدعم المركزي الجاري : " وفقاً لقانون السلطة المحلية فإن الحكومة المركزية تغطي كافة النفقات الجارية للسلطة المحلية ، وتشمل النفقات الجارية للأجهزة التنفيذية - أكثر من ٩٠% منها عبارة عن مرتبات وأجور للعاملين في هذه الأجهزة - والنفقات التشغيلية للمرافق الخدمية ، وكذلك النفقات الإدارية للمجالس المحلية حيث نص القانون على مايلي : (تستمر الدولة في تمويل النفقات الجارية للوحدات الإدارية سنوياً)^{٦٩} وقد ارتفعت المنح الجارية المركزية من ١٠٢٣٨٨ مليون ريال في عام ٢٠٠٢ إلى ٢٧٩٧٣٤ مليون ريال في عام ٢٠١٠م وبنسبة زيادة صافية بلغت نحو ١٧٣% وشكلت حوالي ٨٦.٠% في المتوسط من إجمالي إيرادات السلطات المحلية في اليمن".^{٧٠}

الفقرة الثانية : تحصيل الموارد المالية للمجالس المحلية في المحافظات :

جباية الموارد المالية في قانون السلطة المحلية يتم تحصيلها تبعاً لتعداد مصادرها ومخارجها ، وهنا في هذه الفقرة سنتحدث عن تحصيل الموارد المحلية والمشاركة وعن جباية وتحصيل الموارد العامة والمشاركة للمجالس المحلية .

أولاً : تحصيل وجباية الموارد المحلية المشتركة :

١- تتولى الأجهزة التنفيذية في كل من المحافظة والمديرية جباية الموارد المحلية للمحافظات والمديريات بقسميها المحلية والمشاركة وتتولى أيضاً هذه الأجهزة تحت إشراف ومتابعة ومراقبة المجالس المحلية القيام بتحصيل كافة الموارد المالية المنصوص عليها في قانون السلطة المحلية بنص المادة : ١٢٣ بالإضافة إلى الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلي التي تقرر بمقتضى القوانين والقرارات النافذة .

٢- تحدد الموارد المالية والتي نصت عليها المادة : " ١٢٣ من قانون السلطة المحلية تمويل خطط ومشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على أن تتولى الدولة سنوياً تمويل ودعم النفقات الجارية للوحدات والدوائر الإدارية للمجالس المحلية "^{٧١}.

^{٦٩} - وزارة الشؤون القانونية ، تشريعات السلطة المحلية ، قانون السلطة المحلية، المادة: (١٢٥) فقرة: (أ) ، ص: ٤١.

^{٧٠} - د.عبدالواحد العفوري، دراسة تجربة تطبيق اللامركزية المالية في الجمهورية اليمنية ، ص: ٩-١٠، تاريخ دخول

الموقع: ٢٧/٧/٢٠١٩م، <http://gulfpolicies.org>.

^{٧١} - قانون السلطة المحلية، المادة: ١٢٥/ الفقرة : ب.

٣- تحدّد "بقرار من مجلس الوزراء قيمة رسوم الخدمات المبينة في البند الأول ، وثانياً من المادة ١٢٣ ويتبع في تحصيل الضرائب والرسوم المقررة للوحدات الإدارية ، وفي الإعفاء منها القواعد المقررة بشأن تحصيل الضرائب والرسوم العامة الواردة في القانون المالي رقم ١٣ لسنة ١٩٩٠ ولائحته التنفيذية" ^{٧٢}.

٤- على الأجهزة التنفيذية للمحافظة والمديرية : "إيداع ما تقوم بتحصيله من موارد مالية في حساب الوحدة الإدارية في البنك المركزي بصنعاء أو أي بنك آخر يوافق عليه البنك المركزي وفي نهاية السنة المالية ترحل الفائض إلى موازنة السنة التالية " ^{٧٣}.

ثانياً : جباية وتحصيل الموارد العامة المشتركة والدعم المركزي :

١- تتولى " أجهزة السلطة المركزية في الوحدة الإدارية جباية وتحصيل الموارد العامة المشتركة ، وكذا الدعم المركزي لكل من المحافظة والمديرية " ^{٧٤} بحيث يتم تحديد هذا الدعم سنوياً بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزارتي المالية والتخطيط بالتنسيق مع وزير الإدارة المحلية .

٢- كما تتولى وزارتنا الإدارة المحلية والتخطيط اقتراح مقدار الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة على المحافظات والمديريات وتوزيعهما وفق المعايير المتفق عليها في المادة ٢٤٣ من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية .

٣- يتولى " وزير الإدارة المحلية إبلاغ المحافظات والمديريات بالمبالغ المخصصة لها من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة كما تتولى وزارة الإدارة المحلية - بناءً على قرار التوزيع الصادر من مجلس الوزراء - تحويل الموارد العامة المشتركة إلى المحافظات والمديريات " ^{٧٥}.

وقد اتضح من خلال المجرىات والوقائع العملية وذلك بحسب التقارير الصادرة عن وزارة الإدارة المحلية بأن نسبة التحصيل للموارد المالية في جميع المديريات تمت بنسب متفاوتة من مديرية إلى أخرى في إطار المحافظة الواحدة ، ولعل الأسباب التي أدت إلى ذلك هي كالتالي :

^{٧٢} - اللائحة التنفيذية للقانون رقم: ١٣ لسنة ١٩٩٠، بقرار من وزير المالية، رقم: ٤٩ لسنة ١٩٩٣.

^{٧٣} - المادتين: (١٢٦-١٣٥) من قانون السلطة المحلية.

^{٧٤} - المادة: (٢٤٠/ الفقرة ج) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

^{٧٥} - المادة: (٢٤١/ الفقرتين ج، هـ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية.

- أ. التباين بين المديریات من الناحية المالية والاقتصادية والأجهزة الإدارية .
- ب. ضعف الكفاءة والخبرة في العملية والمحصلين .
- ت. التباين والاختلاف الكبير في مستوى تواجد الأجهزة الإدارية التنفيذية في بعض فروع المحافظات والمديریات .
- ث. عدم توفر سندات تحصيل بالمديریات وتمركزها بعواصم المحافظات .
- ج. عدم اعتماد الحوافز المالية والمعنوية والتشجيعية للمحصلين والعاملين .
- ح. زيادة التعقيدات والإجراءات المالية المرتبطة بعملية التحصيل .

ثالثاً : أهم المعوقات والتحديات التي واجهت عملية تحصيل الموارد^{٧٦} :

- ١- عدم توفر قاعدة بيانات وإحصائيات تتيح معرفة مقدار هذه الموارد أثناء إعداد الموازنات السنوية للوحدات الإدارية مما قد يؤثر على تنفيذ مشاريع التنمية الإدارية والمالية .
- ٢- لا تزال بعض الأجهزة المركزية تمارس مهام واختصاصات الأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية في منح التراخيص ، وتحصيل الموارد المحلية والمشاركة على مستوى المحافظة والتي هي من صلاحيات الوحدات الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية .
- ٣- ضعف المتابعة والإشراف من قبل بعض الأجهزة التنفيذية المناط بها تحصيل هذه الموارد بسبب عدم تفعيل الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية وعدم التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والوحدة الحسابية بالمحافظة من حيث مسلك سجلات إحصائية لإثبات القيد حسب طبيعة ونوع الإيراد .
- ٤- قصور الإشراف والرقابة من قبل بعض الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة على فروعها في المديریات فيما يتعلق بتحصيل وجباية الموارد المالية المحددة في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٣ لسنة ٢٠٠١ .
- ٥- عدم وجود آلية فاعلة لتحصيل الموارد المالية على مستوى كل وحدة إدارية وتأخير توريد الموارد إلى الحسابات الخاصة بها في البنك المركزي .

^{٧٦} - النهوض بالسلطة المحلية في المديریات ، ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الثالث للمجالس المحلية ، صنعاء ، ص:٦، ٢٠٠٤م.

- ٦- بعض المحافظات توجه الموارد المالية للوحدات الإدارية للإنفاق على أغراض رأسمالية مخالفة لأحكام قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية التي تنص على توجيه هذه الموارد لصالح تنفيذ مشاريع التنمية الاقتصادية والإدارية .
- ٧- قلة المصادر وشحة الموارد المالية المحلية والمشاركة في بعض الوحدات الإدارية فضلاً عن تدخل بعض الشخصيات الاجتماعية في بعض الوحدات الإدارية في تقرير وتحصيل الموارد المالية ، وكذا التدخل في مهام بعض الأجهزة التنفيذية .
- ٨- وجود العديد من التشريعات والنظم المالية والإدارية التي تتضمن بعض القواعد والإجراءات الخاصة بالإدارة المركزية والتي تتعارض مع قانون السلطة المحلية وذلك لصدورها قبل صدور القانون ، ولم تعد تتفق معه وتتعارض مع نظام اللامركزية ومبدأ نقل السلطات للمحليات واستمرار هذه التشريعات بدون تعديل يسبب إعاقة للعمل التنفيذي للسلطة المحلية في المديرية في ظل وجودها .
- ٩- قلة وضعف الدعم المركزي السنوي الذي تقدمه الدولة للوحدات الإدارية وهذا في حد ذاته يحد من تطلعات المجالس المحلية للمديرية في التنمية المحلية، واستمرار هذا الوضع في المديرية على ما هو عليه يسبب الإحباط للمواطنين والمجالس المحلية على حد سواء .

الفقرة الثالثة : آلية توزيع الموارد المشتركة على المجالس المحلية :

المادة : (٢٣) من اللائحة المالية للسلطة المحلية أوجبت على الهيئة الإدارية للمجالس المحلية في المحافظة أن تتولى فتح حساب خاص بالموارد المشتركة على مستوى المحافظة في البنك والإبلاغ برقم هذا الحساب في جميع الوحدات الإدارية في نطاق المحافظات والمديرية ، وتتولى الهيئة الإدارية توزيع الموارد المشتركة على مستوى المحافظة كونها المعنية بذلك وفقاً لأحكام قانون السلطة المحلية ، وقد حدد قانون السلطة المحلية المعايير والأسس فيما يتعلق بتوزيع الموارد المالية على الوحدات الإدارية على النحو التالي :

أولاً : الموارد المشتركة على مستوى المحافظات : وهي الموارد المنصوص عليها في البند الثاني من المادة : ١٢٣ ويتم توزيعها كل ثلاثة أشهر بواسطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة على الوحدات الإدارية في إطار المحافظة وفقاً للنسب الآتية :

١- ٢٥% لصالح الوحدة الإدارية التي قامت بالتحصيل .

٢- لنشاطات وبرامج المحافظة.

٣- ٥٠% توزع على بقية مديريات المحافظة بالتساوي .

ثانياً : الموارد العامة المشتركة : ويتم توزيعها على جميع الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات وفقاً للأسس والمعايير التالية :

١- كفاءة وخبرة أداء السلطة المحلية .

٢- مستوى النمو الاقتصادي والاجتماعي ونسبة الحرمان في المحافظة .

٣- الكثافة السكانية .

٤- وفرة موارد الوحدة الإدارية أو نقصها .

٥- كفاءة الأداء في تحصيل الموارد المالية وسلامة إنفاقها .

٦- المعايير والأسس التي يحددها مجلس الوزراء وفقاً لـ اللائحة الداخلية للمجلس .

وإن تطرقنا لما يعوق تطبيق اللامركزية في اليمن فبإمكاننا القول بأن أبرز معوقات تطبيق اللامركزية المالية في اليمن، وخاصة في الأوضاع الراهنة تتمثل في التالي :

١- تحديد عدد كبير من المصادر لإيرادات المديريات (٢٧مصدر) بعضها غير موجود في الكثير من المديريات كما أن معظم هذه الإيرادات متواضعة إلى الدرجة التي لا تغطي حتى تكاليف تحصيلها كذلك فإن هذه القائمة المفروضة على السلطة المحلية بموجب القانون متشابهة لكافة المديريات (٣٣٣ مديرية) ولا تأخذ بعين الاعتبار الاختلافات القائمة سواء في طبيعة الأنشطة الاقتصادية أو غيرها .

٢- الإيرادات المشتركة على مستوى المحافظة لديها نفس المشكلة التي تعاني منها المديرية من حيث عدد مصادر الإيرادات الكبيرة حيث حدد القانون (٢٨) مصدر لإيرادات المحافظة ، كما يلاحظ أن الآلية التي حددها قانون السلطة المحلية لتقاسم الإيرادات

المشاركة على مستوى المحافظة تفتقر إلى الواقعية حيث أعطت ٢٥% منها فقط للمديرية المحصلة للإيرادات و ٥٠% يتم توزيعها بالتساوي على باقي مديريات المحافظة و ٢٥% الأخيرة تذهب لتمويل أنشطة المحافظة^{٧٧} ، ومن الواضح أن هذه الترتيبات تعمل على تقويض حوافز المديريات في تحصيل الإيرادات وبالتالي فإن هذا التوزيع يصبح من دون أثر واضح وذلك بخلاف لو أن المديرية المحصلة تحصل على النصيب الأوفر مما تقوم بتحصيله وهذا عيب أساسي من عيوب تصميم الآليات والأدوات التي تخدم تنفيذ سياسة مالية معينة .

٣- أدى إسناد قانون السلطة المحلية مهمة تقديم الخدمات إلى الأجهزة التنفيذية إلى تقويت الفرصة على المكون المنتخب من مكونات السلطة المحلية كما هي قائمة حالياً في اليمن والمتمثلة بالمجالس المحلية في المحافظات والمديريات ، وذلك فيما يتعلق بخلق روابط قوية بين عملية سداد الضرائب والرسوم وحشد وتعبئة الموارد وبين تقديم الخدمات للسكان على المستوى المحلي وبالتالي تعزيز الشفافية والمساءلة بين المجالس المحلية ومجتمعات الناخبين في المحافظات والمديريات .

٤- من الواضح بالنسبة للتحويلات الحكومية البينية أن الأسلوب الحالي في تحديد حجم هذه التحويلات يخالف تماماً الممارسات الدولية المعيارية المتعارف عليها في الحالات المماثلة فوفقاً لهذه الممارسات فإن تحديد حجم هذه التحويلات يجب أن يستند إلى المكافئ المالي من الإنفاق العام الذي يقابل المهام التي تفوضها السلطة المحلية من مهام القطاع العام للدولة .

٥- بالنسبة للاستقلالية المالية للسلطة المحلية فقد مثلت كلاً من الإيرادات المخصصة للنفقات الجارية والإيرادات المخصصة للنفقات الرأسمالية إجمالي إيرادات السلطة المحلية سنوياً في المتوسط بنسبة ٨٦.٣% و ١٣.٧% خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠١٠ وكما رأينا فلا تمتلك السلطة المحلية أي صلاحية في تخطيط وبرمجة النوع الأول من الإيرادات التي تقترب من نسبة ٨٧% وهو ما تقوم به وزارة المالية بالتنسيق مع الوزارات المركزية التي تتبعها الأجهزة التنفيذية المحلية إلى جانب أن صلاحيتها تخضع لكثير من القيود

^{٧٧} - وزارة الشؤون القانونية ، تشريعات السلطة المحلية ، قانون السلطة المحلية ، مادة : (١٢٤) الفقرة : (ب) ص : ٤١.

أبرزها حظر استخدامها في غير تمويل المشروعات الاستثمارية وفقاً لقانون السلطة المحلية .

٦- لا يوجد حساب مشترك موحد للسلطة المحلية فكل وحدة من وحدات السلطة المحلية لديها حسابها الخاص بها في البنك المركزي أو في أي بنك آخر يوافق عليه البنك المركزي ، ويتكون هذا الحساب من شقين شق خاص بالموازنة الاستثمارية لوحدة السلطة المحلية ، والشق الآخر خاص بالموازنة الجارية وتخضع هذه الحسابات لرقابة شديدة بصورة مفطرة من قبل وزارة المالية عبر تقنين المدفوعات المصروفة للسلطات المحلية وفق مراحل زمنية .

وبالرغم من ضعف أداء غالبية المجالس المحلية اليمنية حالياً، إلا أنها تظل أداة مهمة للمجتمعات التي تمثلها ، خاصة فيما يتعلق بتنسيق عمليات الإغاثة مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية ، وفي كل مراحل الصراع فقد كانت المجالس منخرطة بشكل مباشر في تخفيف التوتر وتسوية النزاعات ، مستفيدة من معرفتها العميقة بالديناميكيات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقبلية المحلية المعقدة لتنسيق وقف إطلاق النار وتبادل الأسرى والمرور الآمن للسلع الأساسية والمساعدات الإنسانية عبر الخطوط الأمامية ، وبغض النظر عن المسار العسكري ، فمن الضروري ألا يعمل اللاعبون (المحليون والإقليميون والدوليون) على منع انهيار السلطة المحلية فحسب ، بل عليهم أن يرتبوا مسبقاً لدعم القدرات الاستيعابية للمجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد الحرب .

ومن المعلوم بأنه قبل تصاعد الصراع الحالي ، أيدت عدة أحزاب بناء نموذج لامركزي واستقلال مالي للحكم في اليمن ، كما جرى في مؤتمر الحوار الوطني على سبيل المثال ، وقد أدى الصراع من غير إدراك إلى تحريك سلسلة من عمليات اللامركزية والأقلمة ، فبينما يتجزأ اليمن أكثر فأكثر ، توضع المصالح والمطالب المحلية فوق كل اعتبار ، ووسط غياب السلطة المحلية ، برزت نماذج فعالة من الحكم المحلي ، وسيتوجب رسم نظام حكم جديد في مرحلة من المراحل لعكس الواقع الحالي على الأرض والمجالس المحلية هي ضمن المؤسسات الأفضل تجهيزاً وبناءً لدعم الانتقال من نظام الدولة المركزية الحالي إلى نموذج جديد يعتمد على اللامركزية الإدارية والمالية في المحافظات والمديريات .

الباب الثاني :

" نظام القانون الرقابي الإداري للمجالس المحلية

(التحديات والمُعالجات) "

تمهيد :

تتمتع الهيئات الإدارية المحلية في ممارسة صلاحيتها واختصاصاتها بقدر كبير من الاستقلالية وتحت رقابة وإشراف أجهزة الحكومة المركزية ، ومما لا شك فيه بأن الأهداف والخطط والبرامج التي يتم وضعها لتحقيق أهداف التنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية أكان ذلك على المستوى المركزي أو المحلي تحتاج إلى إمكانيات ورصد الموارد المالية والفنية والبشرية اللازمة لتنفيذ تلك السياسات والأهداف ، ولذا نجد أنه من الضروري متابعة التنفيذ وتقييم النتائج لما يتم تنفيذه مقارنة مع ما خطط له ، وكذا التأكد من قدرة القائمين على التنفيذ من إستخدام الموارد المتاحة وإدارتها بكفاءة وفعالية ، وفي هذا الإطار لابد من التأكيد على أنه قد تظهر أثناء التنفيذ مشكلات وأخطاء لابد من اكتشافها وتصحيحها، وكما نجد أن التقييم والمتابعة يعتبران جزءاً لا يتجزأ من تلك الرقابة، فبمجرد وضع السياسات والخطط والأهداف والبرامج وإقرارها في الوحدات الإدارية المحلية تبدأ عملية التنفيذ وتبدأ عملية التقييم والرقابة معها ، وذلك للتأكد من تطابق ما يتم تنفيذه مع الأهداف والخطط المرسومة وضمن الإطار الزمني المحدد والموارد والإمكانيات المتاحة ، وما يترتب عليه ذلك التقييم إجراء العديد من التصحيحات أهمها إعادة النظر في الأهداف الموضوعية ومدى موضوعيتها وابتكار سياسات جديدة تتناسب مع التغيير المطلوب وتنمية قدرات ومهارات العاملين ، وتعتبر الرقابة على الهيئات الإدارية المحلية ركناً من أركان الإدارة المحلية ، ونجد أن الفقه الفرنسي والعربي استخدم مصطلح الوصاية للدلالة على خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة والإشراف والمتابعة والتقييم لأعمالها وذلك لتحقيق أهدافها .

وفي هذا الباب سنتحدث عن أهمية الرقابة الإدارية للوحدات والأجهزة التنفيذية ، ومدى تطور الدور الرقابي للسلطة المحلية ، بالإضافة إلى طرح نماذج إدارية حديثة لمعالجة الإشكالات والتحديات الإدارية في المؤسسات اليمنية ، ثم في القسم الثاني سنقوم بطرح أبرز الحلول والمعالجات للإدارة المحلية لنظام اللامركزية الإدارية في المحافظات والمديريات ، وتقديم أهم النماذج للدولة المدنية الحديثة ، والتي تركز على المؤسسات المدنية وعلى دولة القانون ، وهنا سيتم التقسيم إلى فصلين ، وفي كل فصل مبحثين على النحو التالي :

• الفصل الأول : الرقابة الإدارية على مهام المجالس المحلية - الأنظمة والقوانين - :

وفي هذا الفصل سنتحدث عن مبحثين أساسيين هما :

١- المبحث الأول : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية - المركزية واللامركزية - : وفي

هذا المبحث سنتناول فقرتين رئيسيتين هما :

أ. الدور الرقابي للإدارة اللامركزية .

ب. الدور الرقابي للإدارة المركزية .

٢- المبحث الثاني : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية - رقابة برلمانية وقضائية : وفي

هذا المبحث سنتناول فقرتين رئيسيتين هما :

أ. الرقابة البرلمانية.

ب. الرقابة القضائية.

• الفصل الثاني : " تحديات تطوير نظام اللامركزية الإدارية في اليمن - الحلول

والمعالجات " ، وفي هذا الفصل سنتحدث عن مبحثين أساسيين هما :

١- المبحث الأول : معوقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية : وفي هذا

المبحث سنتناول ثلاث فقرات رئيسية :

أ. المعوقات القانونية والدستورية فيما يتعلق بتطوير المجلس المحلي .

ب. المعوقات الإدارية والاجتماعية والتنمية لنظام اللامركزية .

ت. العوائق الرقابية التي تؤثر على المجالس المحلية .

٢- المبحث الثاني : المعالجات والحلول لنجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية

اليمنية : وسنتناول فيه فقرتين أساسيتين :

أ. التنمية القانونية لنظام السلطة المحلية في اليمن .

ب. الحلول والآراء المطروحة لمعالجة الإدارة المحلية .

الفصل الأول :

الرقابة الإدارية على مهام المجالس المحلية " الأنظمة والقوانين "

تمهيد :

الرقابة المركزية للمجالس المحلية من الأركان الهامة في نظام الحكم المحلي ، إذ لا يمكن أن يعترف المشرع لوحدات الحكم المحلي بالشخصية المعنوية ، بما يترتب على ذلك من قيام وحدات إدارية تشارك الدولة في ممارسة السلطة دون أن يخول السلطة المركزية الرقابة على تلك الوحدات الأمر الذي يعني أنه مهما بلغت درجة استقلال أجهزة الحكم المحلي في مباشرة ما يعهد إليها من صلاحيات مالية وإدارية واقتصادية فلن يكون هذا الاستقلال مطلقاً وإلا تعرضت وحدة الدولة وسلامة كيائها للتمزق والخطر ، وتسعى الرقابة الإدارية إلى حماية وحدات المجالس المحلية من الوقوع في أخطاء قد تحرفها عن المهمة الأساسية التي أنشئت من أجلها ألا وهي السعي لخدمة المواطنين بالصورة التي يرغب فيها المجتمع المحلي .

والرقابة الإدارية المستمرة على أعمال وبرامج وحدات الحكم المحلي ، والمجالس المحلية في نظام اللامركزية للمحافظات تعتبر وسيلة فاعلة من شأنها اكتشاف نقاط الضعف والخلل في منظومة الحكم المحلي ومعالجتها أولاً بأول بما يؤدي إلى تطوير المنظومة ، وهي تعني التحقق من إلتزام الإدارة باحترام قواعد النظام الإداري فضلاً عن تحقيق الاستقرار والنظام داخل المنظمة الإدارية ، وبناءً على ذلك فإن نظام الرقابة الإدارية لا يجوز أن يقتصر على بيان أوجه القصور والانحرافات وتصحيحها أو تذليل الصعوبات وتعديل الإجراءات لتحقيق الكفاءة في أسرع وقت وبأقل تكلفة ، وإنما يجب أيضاً أن تشمل إلتزام المجالس المحلية في سعيها لتحقيق أهدافها بقواعد شرعية ، وتحقيق الاستقرار والنظام في الوحدة الإدارية .^{٧٨}

^{٧٨} - د.حمود محمد القديمي ، معوقات تطبيق الحكم المحلي وآلية المعالجة في الجمهورية اليمنية، مرجع سابق، ص: ١٨٤ .

وسنقسم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين هما : المبحث الأول : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية " المركزية واللامركزية " ، والمبحث الثاني : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية " رقابة برلمانية وقضائية " .

المبحث الأول : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية " المركزية واللامركزية " :

عند الحديث حول قانون الرقابة الإدارية لا بُدَّ أولاً من تعريفها بشكل عام ثم نُفَصِّل نظام الرقابة الإدارية للسلطة المركزية واللامركزية بشكل دقيق ، ونطرح التصور الواضح لهذا النظام الإداري من أجل فهم آليات وأنظمة العمل الإداري والأجهزة التنفيذية في قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية فيما يتعلق بالمحافظات والمديريات .

وهنا يقصد بالرقابة الإداريّة : (Administrative Control) : " هي مجموعة من التطبيقات المستخدمة من أجل الوصول إلى الكفاءة الإداريّة ، وتُعتبر جزءاً من نظام التحكم الداخلي في المؤسسات ، وتهدف إلى دعم تنفيذ كافة الأعمال في الأوقات المناسبة ، والمُرتبطة مع السياسات الإداريّة ^{٧٩}"

وأيضاً تُعرف الرقابة الإداريّة بأنّها : " الأفعال أو القوّة التي تُحقّق السيطرة على العمل ، وهي من الوسائل القانونيّة المستخدمة في التنظيم والتوجيه الإداريّ ^{٨٠} ، ومن التعريفات الأخرى للرقابة الإداريّة : هي الأفعال المرتبطة بالسيطرة على الأشياء أو الأشخاص ، من خلال فرض السلطة المناسبة والمُرتبطة في نجاح الرقابة .

وتلعب الرقابة في نشاط المجالس المحلية ورؤساء الوحدات الإدارية (المحافظين) : " الدور الرئيس بهدف التأييد من أن الخطط والبرامج تنفذ وفق ما خطط له ، وأن سير العمل بالأجهزة التنفيذية يتوافق والنظم والقوانين ، وفي سبيل ذلك تسعى المجالس المحلية وقيادتها إلى متابعة العمل وقياس الأداء والإنجاز الفعلي له ، وتهدف الرقابة إلى تحقيق المسؤولية الإدارية عملياً أي أنها الأداة التي من خلالها تتحدّد المسائلة ومن خلال المسائلة تتحدد المسؤولية ، وبذلك يتحقق الصالح العام ، ولأن محاسبة النشاط الإداري في الوحدات الإدارية عملية متشابكة ومتراصة

^{٧٩} - "administrative control system", Business Dictionary, Retrieved ٢١-٢-٢٠١٧. Edited. -
^{٨٠} - "control", Dictionary.com, Retrieved ٢١-٢-٢٠١٧. Edited.-

بالأجهزة التنفيذية والإدارات المركزية ويؤثر نشاط أي منها على الآخر وجب علينا دراسة الأدوار الرقابية لكل جهة ^{٨١}.

كما تُعتبر الرقابة الإدارية بأنها : "عملية الكشف عن الانحرافات أيّاً كان موقعها سواء كانت الانحرافات عما يجب أو انحرافات في الإجراءات على مواجهتها عليها بالأسلوب الملائم حتى تُصحح ، وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل " ^{٨٢}.

وفي هذا المبحث سنتحدّث حول فقرتين أساسيتين هما :

الأولى : الدور الرقابي للإدارة اللامركزية ، والثانية : الدور الرقابي للإدارة المركزية .

الفقرة الأولى : الدور الرقابي للإدارة اللامركزية :

الرقابة الإدارية اللامركزية تلعب دوراً كبيراً في الإشراف والمتابعة والمراقبة والتوجيه تجاه جميع الأجهزة والوحدات الإدارية في المحافظات والمديريات ، لذا سنوضح الدور الرقابي اللامركزي والذي يُمثل الدور الرئيسي لها ، ويتحقق من خلال التطبيق العملي للهدف الأساسي الذي اتبعته السلطة اللامركزية من الإدارة ، وهي تحقيق الرقابة الشعبية التي سيكون لها الفاعلية في الإسهام بالارتقاء بعمل الأجهزة والإدارات المحلية في جميع الوحدات التنفيذية للمجالس المحلية ، وثُقيّم الوحدات والأجهزة وفق الرؤية الإدارية لقانون السلطة المحلية ، وهنا سنتحدّث عن أدوار الإدارة المحلية لـ اللامركزية الإدارية وهي كالآتي ^{٨٣} :

أولاً : رقابة رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) :

المحافظ هو رئيس الوحدة الإدارية والمسئول الأول فيها ، ومحاسب من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فمعنى هذا أن القانون أعطاه صلاحيات واسعة في سبيل تنفيذ المهام المناطة به ، فلا يجوز المحاسبة إلا إذا أُعطي الشخص المسؤولية وفوّضت له السلطة ، وعموماً فإن اعتماد اللامركزية الإدارية في القانون اليمني قد ألزم السلطات المركزية بالتخلّي عن سلطاتها أو الكثير

^{٨١} - موفق حديد محمد ، الإدارة العامة ، دار الشروق، عمان، ص : ٧٩، ٢٠٠٠م.

^{٨٢} - فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ، ص : ١٧٩.

^{٨٣} - عبدالله علي الخلاقي، الدور التكاملية بين الإدارتين المركزية والمحلية في القانون اليمني ، دراسة تحليلية، عمان، ص: ١٨٠، ٢٠٠٣م.

منها وتقويضها إلى القيادات المحلية ، وما يُميز هذا التطور وتطبيقاته العملية أنه سيساعد على خلق قيادة كفؤة للوحدات الإدارية ، قادرة على التأثير الإيجابي في سلوك المرؤوسين ، وتنسيق الجهود فيما بينهم وتحقيق التعاون المثمر ، وحثهم على العمل الجاد وتجاوز السلبيات ، ودفعهم نحو الإبداع ، وتقديم النموذج المناسب الذي يُحقق الأهداف المنشودة للسلطة المحلية في المحافظة .

وفي سبيل الإيفاء بالالتزامات التي أنيطت بالمحافظ فإن القانون قد أوضح القوة التي يتمتع بها وتعني (القوة) : القدرة على التأثير في سلوك الآخرين وهي أساس وظيفته الإدارية المعروفة بالقيادة ، ويمكننا حصرها في الأمور التالية^{٨٤} :

أ. القوة القانونية : وتأتي من المركز الذي يحتله في قمة الهرم - التنظيم الإداري بالوحدة الإدارية ، والسلطة الممنوحة لذلك المركز - فالمحافظ يتولى الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسات العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة ، وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام ، وفي سبيل ذلك ألزم المُشرّع بنقل كافة الاعتمادات والمُخصصات المالية الجارية والاستثمارية المُعتمدة في الموازنة العامة للدولة ، والخاصة بالأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى حساب كل وحدة إدارية ، وهذا يعطي المحافظ القوة القانونية في عملية الإشراف والتوجيه والرقابة على عمليات الصرف من الاعتمادات ، وأما نقل القانون سلطة وصلاحيات الوزراء للمحافظين .

ب. قوة المُكافأة : وهي إحدى وسائل القوة التي يكون لها القدرة على السيطرة على المرؤوسين والموظفين كالتعيين في المناصب والترقية والندب ، وإعطاء الامتيازات الخاصة كالسكن المجاني والعلاوات الخاصة وغيرها من المُحفزات ، فإذا ما أحسنت القيادة الإدارية في الوحدة الإدارية استخدام هذه الوسيلة بشكل جيد ، وابتعدت عن المحاباة والمجاملة والمؤثرات السياسية والأغراض الخاصة يكون لها الأثر البالغ ، وقد نصت المادة^{٨٥} : (٦٢) فقرة (أ) على هذا الحق .

^{٨٤} - عبدالله علي الخلاقي ، الدور التكاملي بين الإدارتين المركزية والمحلية في القانون اليمني، نفس المرجع، ص: ١٨٤.
^{٨٥} - المادة : (٦٢) فقرة: (أ)، قانون السلطة المحلية في الدستور اليمني.

ت. العقاب : وهي قدرة القيادة الإدارية بالوحدات الإدارية على اتخاذ الإجراءات الكفيلة بردد المتلاعبين بالقوانين ، والعناصر التي تستغل مناصبهم الإدارية في أمور مُخلّة بالشرف أو جني الثروات ، وقد أوضحت المادة : (٤٣) فقرة : (أ) بأن المحافظ رئيس لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة ، وأعطى المشرع المحافظ حق الإحالة للمخالفين للتحقيق والتأديب ، وبطبيعة الحال بما لا يُخالف قوانين الخدمة ، والتي توضح الإجراءات الواجب اتخاذها .

ثانياً : دور المجلس المحلي والأعضاء في الرقابة على الأجهزة التنفيذية :

الأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية جزء من السلطة المحلية ، وتُمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي ، وتحت إدارته وإشرافه ورقابته تقوم بإنشاء وتجهيز وإدارة كافة المشاريع التنموية والخدمية، وللتأكد من سير العمل والتنفيذ الجيد لخطط وبرامج هذه الأجهزة أعطى المشرع في المادة^{٨٦} (١٩) حق الرقابة للمجالس المحلية ، وتقييم مستوى التنفيذ ومُساءلة رؤسائها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم إذا لزم الأمر، ويعتبر هذا التفويض خطوة متقدمة في اتجاه الاستفادة القصوى من الاعتمادات المالية المخصصة للوحدة الإدارية ، وتوجيهها نحو ما يخصص لها ، وردع المتلاعبين في أسرع وقت ممكن ودون تسويق أو مُماطلة ، وقبل فوات الأوان ؛ لأن الأسلوب المعتمد على المحاسبة من قبل الأجهزة اللامركزية قد أثبت عجزه عن حسم قضايا المخالفات مما قاد إلى التهاون والاستهتار من قبل بعض رؤساء هذه الأجهزة ، ولذا فإن المشرع باعتماده مسألة المحاسبة واتخاذ الإجراءات الرادعة للمجالس المحلية سيكون لها بالغ الأثر على التطور الإداري ، وتحسين الأداء وخلق هيبة النظام والقانون .

وكما أحال المشرع وفي نفس المادة فقرة : (١٤) قضية هامة تشغل العالم كله وليس اليمن فقط وهي مسألة المياه والسياسات المائية ، ومن المعروف أن اليمن من الدول التي تُعاني من شحة مواردها المائية ، ولهذا اقتضى إحالة هذا الأمر ومراقبته من قبل أجهزة السلطة المحلية ومجلسها حتى لا تستنزف الأحواض المائية أو تصاب بالتلوث ، وينظر المجلس أيضاً في المخالفات التي ترتكب من قبل رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) ومحاسبة وسحب الثقة منه إذا تطلب الأمر ذلك ، ويتأسس اجتماع المجلس في مثل هذه الحالة وزير الحكم المحلي ويكون التصويت سرياً ،

^{٨٦} - المادة : (١٩) ، قانون السلطة المحلية في الدستور اليمني.

ويسري نفس الأمر إذا كان المُخالف أمين عام المجلس ، بحسب نص المادة : (٢٥) ولعضو المجلس المحلي دورٌ بارزٌ في الرقابة على عمل ومهام الوحدة الإدارية ونشاط الأجهزة التنفيذية ورؤسائها.

ثالثاً : الدور الرقابي المركزي للمجالس المحلية^{٨٧}:

تمارس الإدارة المركزية الرقابة في اتجاهين : الأول : يتعلق بالأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية ، والثاني : يتعلق بالرقابة على أعمال المجلس المحلي .

١- الرقابة المركزية على الأجهزة التنفيذية من قبل الوزارات :

نصت المادة : (١٤٤) على أنّ : السلطة المحلية والأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية تخضع في أدائها لوظائفها لرقابة الأجهزة المركزية ، وهذا النص الصريح يجعل من الإدارة المركزية الأداة الفاعلة في مراقبة مكاتبها وفروع وزاراتها وهيئاتها العامة ، ولكي لا ينتقص هذا النص من دور السلطة المحلية حدّدت المادة : (١٤) من القانون سلطة الأجهزة المركزية في رسم السياسات العامة ، وسنّ اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب ، وتنفيذ المشاريع التي يتعدّى تنفيذها من قبل المجالس المحلية ، وفي الأصل فإن إعداد الخطط والبرامج هو من مهام الأجهزة التنفيذية المحلية ، وتدرج ضمن خطط الوزارة أو الهيئة العامة المركزية ، وهذا يتطلب من المُعدّ توفير الاعتمادات المالية ، وتوفير مستلزمات التنفيذ وتسيير العمل وتكاليفه ، وهذا ليس في مقدور السلطات المحلية حيث أنّ مواردها لا تسمح بذلك ، أو أن تعدّ الخطط على أساس إقطاعي بغرض الإشراف والرقابة من قبل الجهات المركزية ، غير أن التأكد من حسن الأداء والرقابة اليومية على التنفيذ المباشر أنيط أيضاً بالجهاز الإداري للسلطات المحلية ، وهنا يبرز لنا الدور الرقابي المزدوج المتكامل للسلطتين المركزية والمحلية وبما يتناسب وصلاحيات كل منهما دون أن يقود إلى التضارب فيما بينهما أو تدخل يؤدي إلى تدني الأداء فالمادة^{٨٨} : (٤١) فقرة : (١٥) نصت على التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة مما يجعل عمل الأجهزة المركزية والمحلية في توافق وبعيداً عن أيّ تدخل .

^{٨٧} - عبدالله علي الخلاقي، الدور التكاملي بين الإدارتين المركزية والمحلية في القانون اليمني ، مرجع سابق، ص: ١٨٦.

^{٨٨} - المادة: (٤١) فقرة : (١٥)، من قانون السلطة المحلية في الدستور اليمني.

٢- الرقابة على أعمال المجلس المحلي من قبل وزير الإدارة المحلية :

بنص المادة : (١٧١) يشرف الوزير على تطبيق أحكام قانون السلطة المحلية ، ويقدم إلى مجلس الوزراء تقارير دورية تتضمن تقييماً لمستوى أداء السلطة المحلية ، ومعنى هذا أن وزارة الإدارة المحلية تمارس الرقابة الدائمة على أعمال ونشاط المجلس من خلال التقارير التي يرفعها المحافظ أو الاطلاع على محاضر وقرارات وتوصيات المجلس وهيئته الإدارية وكل قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة ويبلغ الوزراء كلاً فيما يخص ، وما يقترح وزير الإدارة المحلية النفقات الإدارية والتنفيذية لعمل المجالس المحلية في السنة المالية ، والتي تجري فيها الانتخابات ويُقدمها إلى مجلس الوزراء ويقوم بتوزيعها مادة : (١٦٤) وللوزير حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلي بالمحافظة أو المديرية على أن تكون مُسببة ، وفي حالة إقرار المجلس على قراراته يعرض الأمر على الوزراء ويكون قرارة في هذا الشأن نهائياً ، وأهم الأساليب المتبعة في الرقابة الإدارية ، وهي التي تكشف أوجه التوافق والتكامل بين الأجهزة المركزية والمحلية في المهام الرقابية وهي كالآتي :

أ. المتابعة لمستويات التنفيذ وتقييم الأداء للمجالس المحلية .

ب. رفع التقارير عن الأجهزة التنفيذية من قبل الأجهزة المركزية والمحلية المستقلة .

ت. الاستجواب وطلبات الإحاطة .

ث. تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

رابعاً : فوارق ممارسة الأساليب الرقابية^{٨٩} :

رغم الإشارة وفي أكثر من مكان إلى أن الرقابة وأساليب الممارسة بين كافة الأجهزة الإدارية متوافقة ومتكاملة فليس معنى هذا أنها متكررة في أسلوبها وبرامجها ، وبالتالي مُعلقة ولا فائدة يرجى منها ، أو أن الأجهزة التنفيذية المحلية تنتقص من دور الجهاز الأعلى للدولة فهذا غير وارد لا قانونياً ولا منطقياً ، فقد حدّد القانون ممارسة الجهتين الإداريتين المركزية والمحلية وبالتالي لا بدّ من أن تبرز فوارق بينها ناتجة عن شمولية عمل الجهاز الإداري المركزي أو استقلاليته ، وهنا نحصر هذه الفوارق في الأمور التالية :

^{٨٩} - عبدالله علي الخلاقي ، الدور التكاملي بين الإدارتين المركزية والمحلية في القانون اليمني ، مرجع سابق، ص: ١٨٨.

أ. النطاق الجغرافي : حيث يمتدّ النطاق الجغرافي لممارسة الرقابة للأجهزة المركزية إلى كل أرجاء البلاد بمعنى أنه يشمل كل الوحدات الإدارية بينما يقتصر أثر الرقابة المحلية على نطاقها الجغرافي أي وحدتها الإدارية فقط .

ب. يحق للوزارات والجهات العليا الاعتراض على قرارات المجالس المحلية وإيقافها إلى أن يتم تسويقها وحلّ أية خلافات .

ت. يحق للجهات العليا المركزية كأعضاء مجلس النواب مثلاً حضور اجتماعات المجالس المحلية ، وتوجيه الأسئلة والاستفسارات والإحاطة بينما لا يتوفر هذا الحق لعضو المجلس المحلي بالمشاركة في الاجتماعات الخاصة بمجلس النواب .

ث. - إلزامية تنفيذ قرارات الجهاز المركزي وتعتبر المماطلة وعدم الرد أو تعطيلها مخالفة يحاسب عليها .

الفقرة الثانية : الدور الرقابي للإدارة المركزية :

وهنا أيضاً لابدّ من الحديث بشكل مفصل حول نظام رقابة السلطة المركزية لجميع الوحدات الإدارية وبحسب القانون اليمني للسلطة المحلية فقد أشار المشرّع اليمني في المادة : (٢٩٣) من الفقرة : (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية إلى أنه ^{٩٠} : " تخضع أجهزة السلطة المحلية في أدائها لوظائفها لرقابة أجهزة السلطة المركزية " ، ويمكننا أن نوجز الرقابة الإدارية التي تقوم بها السلطة المركزية على الوحدات الإدارية في أربعة بنود أساسية وهي كالتالي :

أولاً: الرقابة الإدارية لرئاسة الجمهورية :

ونلاحظ أن رئاسة الجمهورية وبالأخص الرئيس يتمتع بسلطات رقابية عديدة على الوحدات الإدارية في ممارسة الرقابة على الأشخاص ، وعلى البرامج والنشاطات ومن مظاهر رقابة رئيس الجمهورية أنه يمتلك سلطات تعيين رؤساء الوحدات الإدارية في المحافظات وعزلهم وترقيتهم ومجازاتهم ، وقد أشارت المادة : (٣٨) في قانون السلطة المحلية : " أن يكون لكل محافظة محافظ بدرجة وزير يتم انتخابه من قبل المجالس المحلية في المحافظة ، ويصدر بتعيينه قرار جمهوري بناءً على عرض من مجلس الوزراء " وأشارت المادة : (٤٠) بأن : " يكون المحافظ

^{٩٠} - المادة : (٢٩٣) ، الفقرة : (أ) ، من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

مسئولاً ومحاسباً أمام رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات ^{٩١}.

ولرئيس الجمهورية سلطات رقابية حيث يتولى بمقتضى مسؤولياته الدستورية وصلاحياته القانونية ممارسة بعض السلطات الرقابية في مواجهة السلطة المحلية ولعل أبرزها :

- ١- تصدر اللائحة التنفيذية واللائحة المالية للسلطة المحلية بقرار جمهوري ^{٩٢}.
- ٢- تعديل التقسيم الإداري على مستوى المديرية فما دونها بقرار جمهوري ^{٩٣}.
- ٣- يُسأل المحافظون ويحاسبون أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة لهم ، ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات كما أن قرارات رئيس الجمهورية ملزمة للمجالس المحلية في الوحدات الإدارية ^{٩٤}.
- ٤- تعيين أمين عام المجلس المحلي للمحافظة الذي قد يتعذر انتخابه من بين الأعضاء المنتخبين لأي سبب من الأسباب ^{٩٥}.
- ٥- إصدار قرار جمهوري بتعيين المحافظين فور إعلان نتيجة فوزهم بالانتخابات وتعيين وكلاء المحافظات ^{٩٦}.
- ٦- دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم في الانتخابات المحلية ، ودعوة المجالس المحلية لعقد أول اجتماعاتها بعد تشكيلها ^{٩٧}.

ثانياً : الرقابة الإدارية لمجلس الوزراء :

تهدف رقابة مجلس الوزراء إلى التأكد من قيام الأجهزة الإدارية التنفيذية بممارسة السلطات والاختصاصات المناطة بها ، وفقاً للقوانين واللوائح الصادرة من الحكومة المركزية والالتزام بتنفيذ السياسة العامة للدولة ، وصحة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية ، وهذه الرقابة تحقق المصلحة العامة للمجتمع على المستوى المحلي والوطني في المجالات الاجتماعية والاقتصادية

^{٩١} - الجريدة الرسمية لليمن ، عدد شهر أغسطس، ص١٧، العام ٢٠٠٠م.

^{٩٢} - المادة : (١٧٢) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{٩٣} - المادة : (٧) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{٩٤} - المادة : (١٤٧) الفقرة : (أ) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{٩٥} - المادة : (٦٣) الفقرة : (أ) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{٩٦} - المادتين : (٤٩،٣٨) الفقرة : (أ) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{٩٧} - المادتان : (٢٠-٦٢) الفقرة : (أ) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

، وكذلك التأكد من مدى مطابقتها للمشروعية القانونية ،^{٩٨} وأبرز صلاحيات مجلس الوزراء للرقابة الإدارية في السلطة المحلية هي :

١- البت في قرارات المجالس المحلية بقرار نهائي في حالة اعتراض وزير الإدارة المحلية أو

الوزير المختص على قرارات هذه المجالس وأصرّ المجلس عل قراره .^{٩٩}

٢- الإشراف على وضع وتنفيذ السياسات والخطط المتعلقة بأجهزة السلطة المحلية ، وفتح

مكاتب أو فروع لسائر الأجهزة المركزية في المحافظات والمديريات ، وتزويدها بالكوادر

الإدارية والفنية المتخصصة .^{١٠٠}

٣- تحديد رسوم الخدمات التي تقدّمها أجهزة السلطة المحلية ، وإقرار الخطط الاستثمارية

والموازنات المالية للمحافظات ، واستكمال الإجراءات الدستورية للتصديق عليها من

مجلس النواب .^{١٠١}

٤- تُعدّ قرارات مجلس الوزراء ملزمة للمجالس المحلية .^{١٠٢}

٥- اختيار أمين عام المجلس المحلي للمديرية في حالة عدم توفر شرط من الشروط المحددة

في المادة : (٦٣) الفقرة (أ) أو تعذر انتخابه من قبل المجلس .^{١٠٣}

٦- الموافقة على عرض وترشيح وزير الإدارة المحلية على القرارات التي يصدرها رئيس

الجمهورية بتعيين المحافظين ووكلاء المحافظات .

ويتضح أن المُشرّع أسند لمجلس الوزراء مهمة فضّ الخلاف بين المجلس المحلي الذي أصدر

القرار المعترض عليه ، والوزير المختصّ أو المعترض بحيث يكون قرار المجلس في مثل هذه

الأحوال ملزماً لطرفي النزاع وغير قابل للطعن فيه بأية طريقة من طرق الطعن العادية المعروفة

، وإن كان يجوز الطعن فيه بطرق الطعن غير العادية أمام محكمة النقض بسبب مخالفة

المبادئ العامة للقانون التي لا تجيز تحصين أي عمل إداري .^{١٠٤}

^{٩٨} - دائل المخالفات، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص: ٣٤٨.

^{٩٩} - المادة : (١٤٧) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{١٠٠} - المادة : (١٢٤) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{١٠١} - المادة : (١٢٤) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية.

^{١٠٢} - المادة : (١٤٧) الفقرة: (أ) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

^{١٠٣} - المادة : (٦٣) الفقرة : (ب) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية.

^{١٠٤} - المادة : (١٤٧) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

ويُستحسن في المشرّع أن يتيح الفرصة للمجلس المحلي في التقدّم بالطعن على قرارات مجلس الوزراء أمام المحكمة العليا - الشعبة الإدارية - المخوّلة بالاختصاص وفقاً لنص المادة : (٢٤) من قانون السلطة القضائية رقم : (١) لسنة ١٩٩١م^{١٠٥} وأن يمنح القانون أجهزة السلطة المحلية - المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية - حق اللجوء إلى القضاء إذا شعر أحد الطرفين بأنه لم يُعَدّ حقه ولتكن الشعبة الإدارية في المحكمة العليا هي صاحبة الولاية للنظر في ذلك .^{١٠٦}

ثالثاً : رقابة الوزارات على المجالس المحلية :

رقابة الأجهزة المركزية هي رقابة أداء تقوم على قياس الأهداف والنتائج المحققة مع الخطط والأهداف المرسومة ، وهذا الوضع يعطي المسؤولية الكاملة للسلطة المحلية في الإشراف والرقابة والتوجيه للأجهزة التنفيذية دون تعارض مع مهام الأجهزة المركزية في الرقابة الإدارية ،^{١٠٧} وتتمثل مهام السلطات الرقابية المركزية على الأجهزة التنفيذية^{١٠٨} للإدارة في الأمور التالية :

أ. تتحدّد مهام سلطات الأجهزة المركزية في رسم السياسات العامة وسنّ اللوائح والرقابة والتأهيل والتدريب ، وتنفيذ المشاريع التي تتسم بطابع وطني أو تلك التي يتعدّد تنفيذها من قبل المجالس المحلية .

ب. إصدار القرارات المتعلقة بالتعيين والنقل والتقييم والمُساءلة ، والفصل من الوظيفة بالنسبة لرئيس الوحدة الإدارية أو رئيس الجهاز التنفيذي .

وهنا سنتحدث بشكل مختصر عن الاختصاصات الرقابية لتلك الأجهزة الإدارية ممثلة في رقابة وزارة الإدارة المحلية ، ورقابة وزارة الخدمة المدنية ووزارة المالية وذلك على النحو التالي :

١- رقابة وزارة الإدارة المحلية : تقوم بمهام المتابعة والإشراف والتوجيه والرقابة على الوحدات الإدارية وأجهزة السلطة المحلية ، وتتولى الوزارة في هذا المجال ممارسة بعض أوجه الرقابة على المجالس المحلية^{١٠٩} وتتمثل في الأمور التالية :

^{١٠٥} - دائل المخلفات ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص: ٣٤٩.

^{١٠٦} - حمود محمد القديمي ، مبادئ الإدارة المحلية، دراسة تطبيقية على القانون اليمني ، مرجع سابق ، ص: ٢٩٨.

^{١٠٧} - علي قاسم سلام ، النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية ، ورقة عمل ، لا ت ، ص: ٩.

^{١٠٨} - المادتين : (٢٣) من القرار الجمهوري رقم : (٢٣) لسنة ٢٠٠١م، اللائحة التنظيمية .

^{١٠٩} - المواد القانونية : (١١٤، ١١٩، ١٢٠) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني .

- أ. يتولى وزير الإدارة المحلية اقتراح النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة للمجالس المحلية المنتخبة للسنة المالية التي تجري فيها الانتخابات وتوزيعها على هذه المجالس .
- ب. تتلقى كل ما يُرفع إلى الوزير من تقارير دورية أو سنوية كما يقوم المحافظ برفع تقارير عن نشاط وأداء وسلوك مديري عموم المديريات ، ومدى انضباطهم والتزامهم بالواجبات المناطة بهم مشفوعة بأرائه إلى الوزير .
- ت. لا يجوز للمحافظ مغادرة المحافظة دون موافقة وزير الإدارة المحلية .
- ث. تتلقى نسخة من الحساب الختامي من جميع المحافظات .
- ج. تتلقى الوزارة مشاريع الخطط الاستثمارية والموازنات المالية المرفوعة من المحافظات ومنها إلى اللجنة العليا للخطط والموازنة العامة للدولة .
- ح. إبلاغ الوزارة في حال وجود فراغ في مقاعد المجالس المحلية قبل المباشرة بأي إجراء لشغل المقاعد الشاغرة .
- خ. تشارك في الاجتماع الذي يعقده مجلس المديرية للنظر في سحب الثقة من مدير عام المديرية .

٢- الرقابة الإدارية لوزارة المالية :

القانون المالي حدد دوراً رقابياً متعاضداً لوزارة المالية في الرقابة المسبقة واللاحقة للصرف سواء عبر الوزارة أو ممثليها في الوزارات ؛ لذلك فإن وزارة المالية تمارس الرقابة المالية على كافة وحدات الجهاز الإداري العام للدولة ومنها الوحدات الإدارية المحلية الخاضعة للقانون المالي وهي كالآتي^{١١٠} :

- أ. تقوم الوزارة بالتنقيش والتحقيق في المخالفات المالية ، وانتداب مندوبيها في جميع الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية .
- ب. تمارس الرقابة المالية على كافة العمليات التي تقوم بها الجهات الخاضعة للقانون المالي قبل وبعد الصرف والتحويل ، وذلك دون الإخلال باختصاصات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة طبقاً للقوانين والقرارات والأنظمة النافذة .

^{١١٠} - المادة القانونية : (٦٠-٥٦) من القانون المالي ، رقم: (٨) لعام ١٩٩٠م.

ت. يسأل رؤساء الجهات الخاضعة لهذا القانون وممثلي وزارة المالية عن تنفيذ كافة القوانين واللوائح والقرارات المالية أمام مجلس الوزراء وسائر أجهزة السلطة المركزية للإدارة المحلية.

ث. تخضع الوحدات الإدارية المحلية وأجهزتها التنفيذية للرقابة المالية التي تقوم بها وزارة المالية ووزير المالية ، شأنها شأن غيرها من الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية العاملة في العاصمة المركزية ودواوين الوزارات .

وتمارس الوزارة على الصعيد المحلي من خلال ممثليها لوحدات الإدارة المحلية ذات الدور الذي تقوم به أجهزة السلطة المركزية ، وأهم الجوانب الرقابية تتضمن الأمور الآتية :

أ. الامتناع عن التأشير في أوامر الصرف التي تتضمن مخالفات مالية .^{١١١}

ب. جميع مدراء عموم الشؤون المالية يُمثلون الوزارة لدى الجهات التي يعملون بها ويحظر عليهم صرف أي مبالغ مالية دون أن تكون لها اعتمادات في ميزانية الجهة المعنية بذلك.^{١١٢}

ت. التفتيش على المخازن والخزن وطلب البيانات والمعلومات بصفة دورية وكلما دعت الحاجة لمعرفة أية عملية مالية بعينها.^{١١٣}

ث. تطبيق المحاسبة الحكومية في تنفيذ الموازنة العامة للدولة بما فيها الوحدات الإدارية والمجالس المحلية.^{١١٤}

ج. تتولى مكاتب الوزارة في كل من المحافظة والمديرية إعداد الحساب الختامي لهذه الوحدات ورفعها إلى الوزارة ونسخة منه لوزارة الإدارة المحلية.^{١١٥}

ثالثاً : الرقابة الإدارية لوزارة الخدمة المدنية :

تمارس وزارة الخدمة المدنية عملية الرقابة والتفتيش في مواجهة كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط ، ويتبع الوزارة جميع رؤساء وحدات شئون الموظفين ونوابهم

^{١١١} - المادة : (٦٣) من القانون المالي ، رقم : (٨) لعام ١٩٩٠م.

^{١١٢} - المادة القانونية : (٦٢،٥٩) من القانون المالي رقم : (٨) لعام ١٩٩٠م.

^{١١٣} - المادة القانونية : (٥٧) من القانون المالي ، رقم : (٨) لعام ١٩٩٠م.

^{١١٤} - المادة القانونية : (٣٧) من القانون المالي ، رقم : (٨) لعام ١٩٩٠م.

^{١١٥} - المادة القانونية : (١٣٩،١٣٨) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني .

بمختلف مستوياتها التنظيمية في كافة وحدات الجهاز الإداري للدولة ، وتعتمد الوزارة في ميزانيتها مرتبات ،^{١١٦} كما تتولى الإشراف على تطبيق القانون والرقابة على سلامة تطبيق القرارات والأوامر الإدارية الصادرة من الجهات المعنية ومدى تطابقها مع القانون ولأئحته التنفيذية ،^{١١٧} ويخضع جميع موظفي الخدمة المدنية في الحكومة المركزية ووحدات الإدارة المحلية لقانون مُوحد يسمى (قانون الخدمة المدنية رقم : (١٩) لسنة ١٩٩٠م ولأئحته التنفيذية) .

رابعاً : رقابة الجهاز المركزي :

الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ودوره الرقابي : يلعب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دوراً رئيساً في أعمال الرقابة والتفتيش في الوحدات الإدارية وفقاً لأحكام القانون والأنظمة النافذة ، ونتائج أعمال تفتيشه ملزمة وهو جهاز مستقل لا سلطة عليه من أي جهة وتتسخ تقاريره لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ، ويُعاقب من يُماطل أو يعطل تنفيذها أو يتجاهل الرد عليها، وتقارير الجهاز تأخذ ثلاثة اتجاهات :

١- توجه التقارير إلى الوزارة (الإدارة المحلية باعتبارها جهة مشرفة على أعمال المجالس المحلية) إذا كانت تتضمن توصيات بشأن استصدار أو تعديل نص تشريعي أو قرار تنظيمي أو تعليمات أو قرار تنفيذي أو إجراء دراسة خاصة بمعالجة موضوع معين يدخل ضمن اختصاصاتها.

٢- توجه التقارير إلى الوزارة المختصة وبنفس الأمور المذكورة أعلاه إذا ما كانت تدخل في اختصاص الوزارة المعنية أو تحديد مسؤولية العاملين في الأجهزة التنفيذية فيما يتعلق بأدائهم لمهامهم ذات طابع مركزي أو يؤدونها لصالح الأجهزة المركزية .

٣- توجه للمحافظ إذا كانت تتضمن نتائج الفحص والمراجعة للأنشطة المحلية في أي من مكونات السلطة المحلية في المحافظة ومديرياتها أو مسؤوليات العاملين في أي منها .

ويحتفظ الجهاز المركزي بحق إحالة المخالفات إلى الأجهزة القضائية كما تلزم المادة : (٣٠٧) من اللائحة التنفيذية المحافظين فور تلقيهم التقارير بإحالة ما يخص المجلس وهيئته الإدارية والأجهزة التنفيذية بها للهيئة الإدارية بهدف المتابعة ، وإعداد الردود عليها من قبل المعنيين

^{١١٦} - المادتين: (١٣٠، ١٣١) من قانون الخدمة المدنية والمادتين : (٢٤٧، ٢٤٨) من اللائحة التنفيذية.

^{١١٧} - دائل المخلافي، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص: ٣٥٥.

وإرسالها إلى الجهاز عبر المحافظ في وقتها المحدد ، كما يبلغ مديري عموم المديريات بالتقارير التي تخصهم أو الأجهزة بمديرياتهم وعليهم اتخاذ نفس الإجراءات ، ويكون عرضه للمسائلة من لا يوافي الجهاز المركزي بالوثائق والمستندات للفحص ، أو لا يمكّن موظف الجهاز من القيام بأعمال التفتيش والفحص والمراجعة .

وتتمثل رقابته في الأمور الآتية^{١١٨} :

- أ. الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والنظامي .
- ب. الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط .
- ت. الرقابة القانونية وتقييم الأوضاع التنظيمية .
- ث. يتولى تعيين مراقبي الحسابات وتحديد أتباعهم ، وذلك عند ما يرى الاستعانة بهم واختيارهم من بين من يزاولون المهنة بكفاءة .
- ج. إعداد التقارير الدورية بنتائج الرقابة سواء في جانب الرقابة المالية أو الإدارية أو القانونية بالإضافة إلى التقرير السنوي الشامل .

وحسب اللائحة التنفيذية للقانون اعتبار أن عدم التعامل الجادّ مع تقرير الجهاز من المخالفات الموجبة للمساءلة ومن ذلك :

- أ. إعاقة موظفي الجهاز عن تنفيذ مهامهم .
 - ب. عدم موافاة الجهاز بالوثائق والمستندات التي يطلبها .
 - ت. تعطيل التنفيذ أو التراخي في تنفيذ ما تضمنته تقارير الجهاز .
 - ث. تجاهل الرد على تقارير الجهاز أو التأخر في الرد .
- كما أعطى الحق للهيئات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات طلب رأي الجهاز في أية خروقات ومخالفات ترتكب بالوحدة الإدارية^{١١٩} ، وكما أورد المشرّع بعض المخالفات المالية والإدارية في قانون رقم : (٣٩) لسنة ١٩٩٢م على سبيل المثال لا الحصر لتجنبها أثناء ممارستهم لأعمالهما^{١٢٠} وأبرزها :

^{١١٨} - المواد : (٢٩،٢٢،٨،٧) من اللائحة التنفيذية لسنة ١٩٩٢م.

^{١١٩} - علي قاسم سلام، النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية ، ورقة عمل ، لا ت ، ص ٩-١٠.

^{١٢٠} - المادة القانونية : (١٧) فقرة : (أ-ب) من القانون رقم : (٣٩)، لسنة ١٩٩٢م .

أ. صرف مبالغ مالية بطريقة مخالفة للقانون .

ب. مخالفة القواعد والإجراءات المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح والموازنة العامة للدولة .

ت. كما أنه جعل العقوبة التأديبية هي الجزاء لارتكاب تلك المخالفات وأحال بشأنها إلى القوانين واللوائح التأديبية وذلك دون الإخلال بإقامة الدعوى المدنية والجزائية .

ومما سبق يتضح لنا أن الرقابة الإدارية بشقيها المركزية واللامركزية التي تمارس مهام أجهزة السلطة على جميع الوحدات الإدارية تعاني من قصور ، ويمكن إيجاز ذلك في الأسباب التالية^{١٢١}:

١- ضعف الفاعلية في قدرة الوزارات المختلفة على مراقبة وتقييم أداء أجهزة السلطة المحلية ، ومدى تلاؤمها مع الأهداف والسياسات الوطنية .

٢- ضعف الاهتمام بالمهنية والتخصص مما يفقد عملية الرقابة الإدارية كثيراً من أهدافها وخصوصاً على صعيد الرقابة في مسار التنمية المحلية .

٣- ضعف القدرة على تصحيح الأخطاء والاختلالات التي قد تعترض أداء أجهزة السلطة المحلية .

٤- الجمود وعدم المرونة في أجهزة الرقابة المركزية واللامركزية .

٥- تعدد جهات الرقابة والذي أدى إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها أجهزة السلطة المحلية فيما يتعلق بالمحافظات .

^{١٢١} - مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي ، وزارة الإدارة المحلية، مرجع سابق ، ص: ١٠٧ .

المبحث الثاني : نظام الرقابة البرلمانية والقضائية على السلطة المحلية :

انطلاقاً من أهمية الرقابة القضائية والبرلمانية على المجالس المحلية لا بدّ لنا أن نتناول آلية هذه الرقابة بالطرق القانونية والمدنية التي تعالج التحديات في عمل السلطة المحلية ، وبالتالي تفصيل هذه الرقابة للسلطة المعنية بسنّ القوانين و القيام بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية والوحدات الإدارية ، وتأتي أهمية البرلمان في الدولة من كون أعضائه منتخبون مباشرة من الشعب ، و بالتالي يعتبر ممثلاً له و يمارس سلطته في مجال الرقابة والإشراف والمتابعة للوحدات الإدارية في المجالس المحلية .

ونلاحظ أن القوانين والدساتير الديمقراطية للدولة المدنية ، ودولة القانون تعتبر الشعب مصدر السلطة ، ويتكون البرلمان من أعضاء ، و يشكل الأعضاء كتل حزبية و لجان ومجموعات متنوعة ، و لكن لا يكون للبرلمان قرار إلا بتصويت الأعضاء في القاعة ، و لأهمية القرارات و التشريعات التي يقوم بها البرلمان في الرقابة الإدارية يتوجب عليه وعلى أعضائه القيام بكل ما يلزم من بحث و تحقيق لمساعدته في اتخاذ القرار الصائب الذي يؤدي إلى تحقيق المصلحة العامة للشعب وتهدف هذه الرقابة - البرلمانية والقضائية - إلى المساعدة في تمكين أعضاء البرلمان اليمني - أفراداً و مجموعات - و البرلمان كسلطة تشريعية في عملية التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية في أدائها لمهامها ، كذلك يهدف إلى تعريف الباحث والقارئ ، عضواً كان أو موظفاً في البرلمان أو من الجمهور العام ، عن الدور الدستوري للبرلمان و أهميته و سبل تطويره ونظامه الرقابي والإداري للإشراف والمتابعة في نظام الأجهزة التنفيذية والوحدات الإدارية في جميع المحافظات ، وفي هذا المبحث سنتحدث حول فقرتين أساسيتين هما : أولاً : الرقابة البرلمانية ، وثانياً : الرقابة القضائية .

الفقرة الأولى : الرقابة البرلمانية :

وحتى يصبح للرقابة أحقية وشرعية لا بدّ من ذكر المواد القانونية التي تُعطي الشرعية القانونية لهذه الرقابة لذا فقد قدّمت المادة : (٦٢)^{١٢٢} من الدستور اليمني فيما يخص البرلمان :

^{١٢٢} - قانون البرلمان اليمني ، موقع البرلمان اليمني، تاريخ دخول الموقع ٢٠١٩/٨/٥م، <http://yemenparliament.gov.ye>

" أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة ، وهو الذي يقرّر القوانين ويقرّر السياسة العامة للدولة ، والخطّة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي ، كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور " .

وفي تعريف الرقابة الإدارية أو المُسائلة السياسية التي تمارسها السلطة التشريعية - مجلس النواب اليمني - الذي تقوم بأشكال مختلفة وذلك في مواجهة الوحدات الإدارية ومجالسها المحلية بقصد التأكد من أنها : " تُمارس اختصاصاتها وطريقة سير أعمالها وفقاً للقانون فقد منع المشرّع اليمني في قانون السلطة المحلية رقم : (٤) لسنة ٢٠٠٠م الحلّ الكلي للمجالس المحلية إلا بقانون وبهذا الحكم ، وحسم المشرّع أحقية الحلّ الكلي للمجالس المحلية في مجلس النواب وأجاز الحل الجزئي للسلطة التنفيذية إذا وجدت الموجبات التي تقتضيها المصلحة العامة " .^{١٢٣}

والاختصاص التشريعي والبرلماني للرقابة والإشراف من أهم اختصاصات مجلس النواب ، كهيئة تشريعية وفقاً لأحكام الدستور اليمني ، ولذا فقد حدّدت المادة : (٨٥) من الدستور اليمني : " طريقة حق اقتراح القوانين وتعديلها والجهات المخوّل لها ذلك ، فالدستور قرر لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها ، وأن النظام الدستوري في الجمهورية اليمنية نظام مرن يتماشى وتطورات الحياة الحديثة فهو يواكب الحياة ، وينص على إجراء التعديلات المناسبة من حين لآخر بما يؤدي إلى دفع عجلة التطور للدولة اليمنية الحديثة لنظام المجالس المحلية والوحدات الإدارية ، وإن المتتبع لمجريات الأمور الدستورية في اليمن يجد أن المشرّع اليمني قد قام بإجراء بعض التعديلات الدستورية على بعض مواد دستور عام ١٩٩٤م المتعلقة بتنظيم السلطات العامة ، وذلك بالتعديل الدستوري لعام ٢٠٠١م " .^{١٢٤}

وأما المادة : (٦١) من الباب الثالث من دستور ١٩٩٤م الخاصة بتنظيم سلطات الدولة - الفصل الأول - السلطة التشريعية - مجلس النواب - كان يجري نصها كالآتي^{١٢٥} :

أ. مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة ، وهو الذي يُقرّر القوانين ويُقرّر السياسة العامة للدولة ، والخطّة العامة للتنمية الإدارية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة

^{١٢٣} - المادتين : (١٤٩، ١٥٠) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني.

^{١٢٤} - المادة : (٨٥) من قانون السلطة الحلية للدستور اليمني .

^{١٢٥} - د.مظهر محمد العزي ، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، صنعاء ، اليمن، ٢٠٠١م، ص٢٩٨-٢٩٩، ٢٠٠٧م.

العامّة والحساب الختامي ، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية ؛ لأن التوجيه يعني هيمنة السلطة التشريعية على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور ، وبعد التعديل الدستوري الذي جرى عام ٢٠٠١م على نص المادة : (٦٢) نلاحظ أن المشرّع الدستوري أسقط صلاحية مجلس النواب في ممارسة التوجيه للهيئة التنفيذية واكتفى النص بتقرير صلاحية مجلس النواب في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ، وفي هذا خروج عن مبدأ الفصل بين السلطات الذي أخذ به المشرّع الدستوري في الجمهورية اليمنية .

ب. المادة : (٦٢) تنص على أن مجلس النواب يتولى التوجيه على أعمال الهيئة التنفيذية الواردة بمنطوق المادة : (٩٢) من الدستور قبل التعديل حيث استبدلت بعبارة تقرأ على النحو الآتي :

" لمجلس النواب حق توجيه التوصيات للحكومة في المسائل العامة أو في أي شأن يتعلق بأدائها لمهامها أو بأداء أي من أعضائها ، وعلى الحكومة تنفيذها ، فإذا استحال عليها التنفيذ بينت ذلك للمجلس ، وهذا المبدأ يقوم على قاعدة عدم الإخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " ١٢٦ .

ونلاحظ أن السلطة التشريعية للبرلمان تقوم : " بوضع القوانين التي تنشئ نظام السلطة المحلية وتحدد عدد الوحدات المحلية ومستوياتها أو تكفي بوضع الأسس العامة لتحديد مثل هذه المسائل ، ويترك للسلطة التنفيذية أمر إجراء التقسيم الإداري للوحدات المحلية ، وتحديد سلطات واختصاصات السلطات المحلية على مستوياتها المختلفة كما تملك الحق في تعديل السلطات والاختصاصات وسلطة إنشاء الوحدات المحلية أو إلغائها وتقرر الموارد المالية التي تمكنها من القيام بمسؤولياتها القانونية والدستورية " ١٢٧ .

وقد نصت المادة : (٩٤) من القانون اليمني فيما يتعلق بالبرلمان بأن : " لمجلس النواب بناء على طلب موقع من عشرة أعضاء على الأقل من أعضائه أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها لتقصّي الحقائق في موضوع يتعارض مع المصلحة العامة أو فحص نشاط أحد

١٢٦ - المادة : (٩٢) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني.
١٢٧ - طريق بطرس ، مبادئ الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص: ٢٣٤.

الوزارات والمؤسسات أو المجالس المحلية للوحدات الإدارية ، ولتقوم اللجنة بمهامها عليها أن تجمع ما تراه من الأدلة أو طلب سماع أقوال من ترى ضرورة سماع أقواله وعلى جميع الجهات الاستجابة لطلب اللجان ، وأن تضع تحت تصرفها ما تملكه من مستندات إثبات^{١٢٨} .

ونلاحظ أن الكثير من نظم الحكم المحلية تشترط موافقة السلطة التشريعية على الإعانات التي تقدّم للمجالس المحلية باعتبار السلطة التشريعية السلطة الوحيدة التي تختصّ بتقرير الموارد المالية إلا أن المشرّع اليمني لم يشر إلى أحقية السلطة التشريعية بالموافقة على هذه الإعانات ، مع أن هذا الاجراء يعتبر من الضمانات الهامة ضد استغلال الحكومة سلطتها في تقدير الإعانات للسيطرة على المجالس المحلية ، ومن مصاديق الرقابة البرلمانية على المجالس المحلية فيما يتعلق بالمحافظات والمديريات : " إتاحة أعضاء مجلس النواب في نطاق المحافظة أو المديرية حضور اجتماعات المجالس المحلية الواقعة في نطاق دوائريهم الانتخابية بغرض المشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة على المجلس ، ولهم الحق في تقديم المقترحات والأسئلة وطلبات الإحاطة دون أن يكون لهم الحق في التصويت أثناء اتخاذ القرار " .^{١٢٩}

ومن خلال التتبع للمعلومات القانونية نلاحظ أن القانون اليمني : " ترك أمر تقدير تلك المصلحة العامة على السلطة التنفيذية ، الأمر الذي يمكن للسلطة التنفيذية أن تبرّر حل المجالس المحلية بالمصلحة العامة لأسباب تقدرها ، ولأجل ذلك كان ينبغي على المشرّع أن يحدّد الأسباب التي تستدعي حلّ أي من المجالس المحلية على سبيل الحصر منعاً لتعسفها " .^{١٣٠}

وفيما يتعلق بالرقابة البرلمانية على أعمال المجلس المحلي والوحدات الإدارية فهي كما جاء في نظام المجلس المحلي : " أنها ليست حكراً على نظام بعينه ، فهي وإن كانت تتضح بشكل كبير في النظام النيابي البرلماني ، إلا أن هذا لا يعنى عدم وجود أية مظاهر لمثل هذه الرقابة في نظم الحكم الأخرى ، وعلى وجه الخصوص النظام الرئاسي ، الذي يعدّه الفقه نظيراً للنظام البرلماني ، وإذا نظرنا إلى الدستور اليمني فإننا نجد أنه منذ قيام دولة الوحدة في ٢٢ مايو ١٩٩٠م وجد لدينا ثلاثة دساتير ، دستور دولة الوحدة لعام ١٩٩٠م والدستور المعدل لعام ١٩٩٤م والدستور الحالي لعام ٢٠٠١م ، وقد أخذت هذه الدساتير بالنظام البرلماني الذي يمنع مسألة رئيس الجمهورية سياسياً ، وقد رأينا أن النظام الدستوري الذي أتى به الدستور اليمني

^{١٢٨} - المادة : (٩٤) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني.

^{١٢٩} - المادتان : (٧٣، ٣٠) ، من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني ، رقم : (٤) ، للعام ٢٠٠٠م.

^{١٣٠} - حمود محمد القديمي ، مبادئ الإدارة المحلية ، مرجع سابق ، ص: ٣٣٧.

الحالي هو في جوهره نظام برلماني ، ولكن الدستور اليمني قد خرج على النظام البرلماني حينما جعل لرئيس الجمهورية دوراً إيجابياً وفعالاً في السلطة التنفيذية ، وليس مجرد دور اسمي أو شرفي كما يقتضي النظام البرلماني بصفة أساسية ، وكما أن الدستور اليمني قد أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي كما سبق بيانه ، ولهذا يمكن القول أن الدستور اليمني لم يأخذ بالنظام البرلماني الخالص ولا بالنظام الرئاسي الخالص ، وإنما جمع بين النظامين وترجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية ، وتقوم العلاقة بينهما على أساس من التعاون والرقابة المتبادلة " ١٣١ .

وتكمن أهمية الرقابة البرلمانية في محاسبة ومتابعة ومراقبة المجالس المحلية عبر وزير المجلس المحلي في جميع تصرفاتها ومراقبة مختلف أعمالها ، ومناقشة السياسة العامة التي رسمتها لنفسها ، وعن طريق هذه الرقابة يمكن للبرلمان التعرف على طريقة سير الجهاز الإداري وكيفية أدائه للأعمال المختلفة ، وله أن يراجع المجلس المحلي فيما أقدمت عليه من أعمال وما أتته من تصرفات ، ويردها إلى جادة الصواب ونطاق الدستور والقانون كما أن الرقابة البرلمانية تستند على أن البرلمان يمثل إرادة الشعب ويعبر عن طموحاته وآماله التي يريد تحقيقها عن طريق نوابه الذين انتخبهم بإرادته الحرة .

وتميزت أهداف الرقابة البرلمانية بالكثرة والتنوع ، وذلك نتيجة للتنوع وتعدد الانتماءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأعضاء البرلمان ، كما تختلف هذه الأهداف وفقاً لطبيعة النظام السياسي ، ففي ظل النظام الديمقراطي ، يتجه البرلمانيون إلى التركيز على المصالح العامة أو الحزبية ، بينما في ظل الحكومة السلطوية والشمولية والتعددية المقيدة ، يتجه البرلمانيون إلى تحقيق الأهداف الشخصية .

و أما فيما يتعلق بتكوين البرلمان في اليمن فإننا نجد أن الدستور اليمني المعدل لسنة ١٩٩٤ قد استحدث مجلساً استشارياً وجعله تابعاً لرئيس الجمهورية ، كما أن التعديل الأخير الذي جاء به الدستور الحالي لعام ٢٠٠١م حوّل هذا المجلس إلى مجلس شورى وظل تابعاً لرئيس الجمهورية ، ويملك تعيين جميع أعضائه البالغ عددهم (١١١) عضواً ، وأهم ما جاء في المادة: (١٢٥) من الدستور الحالي لعام ٢٠٠١م التي بينت اختصاصات المجلس المعين : " اشتراكه مع مجلس النواب في تزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسلم والحدود) وإذا تأملنا جميع الاختصاصات المشتركة للمجلسين (مجلس النواب والشورى) نجد

١٣١ - محمد مقبل البختي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني ، دراسة مقارنة، مقال في مركز النظم ، ٢٠٠٨ ، صنعاء، تاريخ دخول الموقع ٢٠١٩/٨/٦م، <http://www.alnodom.com> .

أن مجلس الشورى لا يمثل رقابة سابقة على مجلس النواب ، كما لا يمكن القول بوجود برلمان مكون من مجلسين ، غاية الأمر في الاجتماع المشترك أننا بصدد مجلس موسع مكون من (٤٢١) عضواً ، ثلاثة أرباعه منتخبون والربع الأخير معين من قبل رئيس الجمهورية ، ومما يؤكد القول بوجود برلمان واحد يمارس سلطة التشريع والرقابة ما نصت عليه المادة : (٦٢) من الدستور اليمنى الحالي لعام ٢٠٠١ على أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذى يقرر القوانين ويقرر السياسة العامة للدولة كما يمارس الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية "١٣٢.

ومنذ قيام دولة الوحدة في (٢٢) مايو ١٩٩٠م وحتى اليوم وجد لدينا ثلاثة برلمانات منتخبة :

١- البرلمان الذى تم انتخابه في عام ١٩٩٣م ، وقد تشكل من ثلاثة أحزاب رئيسية ، وهي : المؤتمر الشعبي العام ، والحزب الاشتراكي اليمني ، وحزب التجمع اليمني للإصلاح ، ومن هذه الأحزاب تم تشكيل الحكومة ، حيث لم يتحقق لأي حزب الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة.

٢- البرلمان الثانى فقد تم انتخابه في عام ١٩٩٧م ، وفى هذا البرلمان ظهر حزب المؤتمر الشعبى العام كحزب الأغلبية الذى قام بتشكيل الحكومة بصورة منفردة .

٣- أما البرلمان الثالث فقد تم انتخابه في عام ٢٠٠٣م ، وقد حصل فيه حزب المؤتمر الشعبى العام على غالبية مقاعد مجلس النواب ، وبالتالي تمكن من تشكيل الحكومة بمفرده أيضاً .

ومن خلال هذه المعلومات والمعطيات نلاحظ أن الأداء الرقابي للبرلمان في متابعة ومراقبة المجالس المحلية والوحدات الادارية كان ضعيفاً ، فقد اقتصر الأعضاء على استخدام وسائل الرقابة التي لا يترتب عليها في نهاية المناقشة تصويت ، أما بالنسبة للاستجواب الذى يُعدّ من أهم الأدوات الرقابية التي قد تؤدي إلى سحب الثقة فقط ، فإننا نلاحظ عدم استخدام هذه الأداة من قبل أعضاء البرلمان في اليمن بالرغم من كثرة المخالفات والتجاوزات التي تمارسها المجالس المحلية .

الفقرة الثانية : الرقابة القضائية :

وحتى تكتمل صورة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية والوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية لابدّ من الحديث حول الرقابة القضائية ، ودورها المركزي في الإشراف والمراقبة والمتابعة لجميع

^{١٣٢} - محمد مقبل البخيتي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني ، دراسة مقارنة، مقال في مركز النظم ، ٢٠٠٨ ، تاريخ دخول الموقع ٢٠١٩/٨/٧م، <http://www.alnodom.com> .

البرامج والنشاطات الإدارية التي تهدف إلى منع تطبيق القانون المخالف للدستور وإلغاءه ، وإلى تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة على سيادة القانون ، وحماية الحقوق والحريات العامة للأفراد وذلك للحيلولة دون الخروج على نصوص الدستور باعتباره يتمتع بالسمو والعلو على كافة القواعد القانونية في الدولة وهو القانون المنظم للقواعد الأساسية الواجبة الاحترام والإلتزام في الدولة من الكفاءة وصولاً إلى تجسيد إرادة الشعب الحرة مالك السيادة ومصدرها ، وللدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدر الدستور ابتغاء حماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد ولضمان وجود قضاء مستقل وتحقيق تطبيق الإيمان بمبدأ المشروعية ، ومبدأ الفصل بين السلطات كان سنّ أحكام الرقابة القضائية على دستورية القوانين للمجلس المحلي والوحدات الإدارية .

ونلاحظ الكثير من دساتير الدول قد تبنت الرقابة القضائية للوحدات والأجهزة الإدارية ، إلا أن هذه الدول لم تتفق على نوع واحد في الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، فمنها تمارس الرقابة بطريقة الدعوى الأصلية المباشرة (رقابة الإلغاء) ومنها ما تسمح بهذه الرقابة بواسطة الدفع الفرعي ، وهناك من تبنت طريقة المزج بين الدعوى الأصلية والدفع بعد الدستورية ، ولقد أخذ المشرع الدستوري في الجمهورية اليمنية بأنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفي ضوء ذلك نرى أن نتعرف إلى أنواع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في فرعين :

١- الرقابة القضائية بطريقة الدعوى الأصلية المباشرة .

٢- الفرع الثاني : رقابة الإلغاء اللاحقة .

- الرقابة القضائية بطريقة الدعوى الأصلية المباشرة :

تكون الرقابة بطريقة الإلغاء أو الدعوى الأصلية عندما يقوم صاحب الشأن المتضرر من قانون معين بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة طالباً بإلغاء مخالفته الدستور ، دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية ، فإذا ما ثبت للمحكمة المختصة أن القانون المطعون فيه مخالف للدستور فإنها تحكم بإلغاءه كأن لم يكن أو إنهاء حياته بالنسبة للمستقبل طبقاً لأحكام الدستور التي تنظم الرقابة القضائية .

وقد يكون هذا الحكم قبل صدور القانون المخالف للدستور فتسمى رقابة الإلغاء السابقة أو بعده فتسمى رقابة الإلغاء اللاحقة ، وبسبب خطورة الأثر المترتب على هذا الحكم والمتمثل بإلغاء تشريعات البرلمان ، حرصت الدول على أن تمارسه محاكم دستورية عليا متخصصة أو أعلى درجات القضاء في الدولة ، كما لم تُجزَّ كثيرٌ منها للأفراد أن يطعنوا مباشرة في دستورية القوانين بينما أجاز بعضها ذلك بطرق غير مباشرة بأن يتقدموا بالطعن بعدم دستورية قانون ما أمام بعض المحاكم ، فإن اقتنعت هذه المحكمة بجدية الطعن تقدمت به إلى المحكمة الدستورية .

- رقابة الإلغاء اللاحقة :

بعد تشريع القانون من قبل السلطة التشريعية المكلفة بإعداد القانون ، يرسل القانون للتصديق عليه بغرض إصداره ، وقد ترتئي الجهة الموكلة بالتصديق إرسال هذا القانون إلى محكمة خاصة يحددها الدستور ، للتأكد من عدم تعارض القانون مع الدستور ، فتتحريك الرقابة يكون من السلطة وليس من قبل الأفراد ، وقد أخذت بهذا دستور إيرلندا عام ١٩٣٧م ، حيث يتعين على رئيس الدولة إذا رغب بممارسة حق الرقابة أن يحيل القانون في ظرف سبعة أيام من تاريخ استلامه للقانون إلى المحكمة العليا .

والسلطة القضائية في القانون اليمني : " تشكل إحدى السلطات الدستورية وتتميز هذه السلطة بوحدة القضاء "١٣٣ شأنها شأن الكثير من دول العالم المعاصر، ومع ذلك فبرغم وحدة النظام القضائي في اليمن : " إلا أن هذا النظام لا يحول دون وجود دوائر قضائية متخصصة في إطار المحكمة العليا للجمهورية والتي تعتبر أعلى هيئة قضائية وتتكون من الدائرة المدنية والتجارية والجزائية والأحوال الشخصية والإدارية والعسكرية وأخيراً دائرة فحص الطعون "١٣٤.

والرقابة القضائية هي : " التي يباشرها القضاء والتي يناط بها الفصل في المنازعات التي تقع بين أفراد المجتمع وبعضهم أو بينهم وبين أجهزة الدولة المختلفة وتعتبر المرجع الحقيقي لتوفير الضمانات للأفراد من غيرها من أساليب الرقابة ، وذلك نظراً لما يتمتع به القضاء من عقلية قانونية ومركز خاص يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية "١٣٥.

وكما أن أهمية القضاء فيما يتعلق بالرقابة الإدارية للأجهزة التنفيذية والوحدات الإدارية : " فهي تقوم بتحقيق مبدأ احترام المشروعية في ظل الأنظمة القضائية النزيهة التي تتمتع بقدر كبير من الحيادية والعدل تعطيها القوانين أحقية واسعة للرقابة الإدارية والتقنية على جميع الأجهزة التنفيذية للهيئات المركزية والمحلية ، وفي الإدارة المحلية تعطي المحاكم القضائية حق النظر في المنازعات الانتخابية والمنازعات الناتجة عن ممارسة الوحدات الإدارية ومجالسها المحلية لأعمالها ونشاطها وما يترتب على ذلك من التزامات متقابلة بينها وبين الغير ، مثلها مثل جميع المنازعات الأخرى المدنية والتجارية والجنائية المتعلقة بأنشطة الأشخاص الطبيعية "١٣٦.

وقد أعطى الدستور في المادة : (١٥) الفقرة : (أ) : " الحق للمحكمة العليا الفصل في الدعاوي والدفاع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات " ، وفي الفقرة : (ب) من المادة نفسها أعطى المحكمة العليا الحق في الفصل بالطعون في الأحكام النهائية في القضايا المدنية

١٣٣ - المادتين : (١٥٠، ١٤٩) من دستور الجمهورية اليمنية .

١٣٤ - المادة : (١٦) من قانون السلطة القضائية رقم: (١) لسنة ١٩٩١م المعدل .

١٣٥ - يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية القاهرة ، ص: ٢٣٧، ١٩٧٤م.

١٣٦ - دائل المخلافي ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: ٣٨٥.

والتجارية والجنائية والإدارية والدعوى التأديبية بما في ذلك ما يتعلق بالوحدات الإدارية ومجالسها المحلية ، من هذه النصوص الدستورية يتضح أن المشرع أعطى قدراً كبيراً من الأهمية للسلطة القضائية ومنحها حق الرقابة على السلطات الإدارية الملزمة باحترام القوانين والأنظمة والقرارات في كل تصرفاتها ويسري عليها كل ما يسري على الأجهزة المركزية، وتكون أعمالها وتصرفاتها خاضعة لرقابة السلطة القضائية تأييداً أو إلغاء ، وهذه الغايات اعتبر المشرع اليمني في المادة: (٣) الفقرة: (أ) السلطة القضائية من المؤسسات السيادية المستتاة وليست من الأجهزة التي تتألف منها السلطة المحلية ، وتأكيداً لذلك نصت المادة: (٤١) الفقرة: (١٦) والمادة: (٨٤) الفقرة: (١٢) بأن يتولى رئيس الوحدة الإدارية المحافظ أو مدير الناحية تمثيل المحافظة أو المديرية ومجالسها المحلية أمام القضاء في مواجهة الغير".^{١٣٧}

والملاحظ أن المشرع اليمني لم يشر في قانون السلطة المحلية إلى ما يبيح الطعن أمام القضاء على القرارات غير المشروعة التي تصدر من المجالس المحلية أو من الأجهزة الإدارية ، ونرى أنه اكتفى بقرارات المجالس المحلية ، وفي حالة الخلاف بين المجلس المحلي والوزير المعارض فإن المشرع جعل مجلس الوزراء حكماً بين الجانبين ويكون قرار مجلس الوزراء في هذا الموضوع نهائي أي غير قابل للطعن أو المراجعة بأي طريقة كانت .

وأما فيما يتعلق برقابة مجلس الوزراء : " فقد أصبح هو الخصم والحكم في آنٍ واحد فهذا الطريق يحول دون تمكين المجالس المحلية والوحدات الإدارية من الدفاع عن قراراتها التي صارت مرهونة بمشيئة الوزير المعارض ، وتقدير مجلس الوزراء في أحسن الأحوال مع أن الأصل العام في مثل هذه الحالة أن يكون للمجالس المحلية أولاً التظلم والمراجعة الرئاسية من قرار الوزير بالاعتراض على قراره ، وذلك إلى الجهة الرئاسية المشتركة وهي في هذه الحالة لمجلس الوزراء ، فإذا لم يقتنع المجلس المحلي بعد ذلك أن يتبع الخطوة التالية وهي اللجوء إلى القضاء لمخاصمة قرار مجلس الوزراء إلا أنه مع ذلك لم يمنح المجلس المحلي أي شيء من تلك الأمور".^{١٣٨}

ونرى أن قرارات مجلس الوزراء لا تمنع الأفراد أو الهيئات العامة والخاصة من الطعن أمام المحاكم العادية إذا لحق بهم ضرر جراء نشاط المرافق الإدارية أو قرارات المجالس المحلية وسواء كان الضرر ناشئ عن أعمال مادية أو تصرفات قانونية لأن المحاكم القضائية -

^{١٣٧} - الجريدة الرسمية ، عدد شهر اغسطس ، ص: ٣٤-١٨ .

^{١٣٨} - دائل المخلافي ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، مرجع سابق، ص: ٣٥٦ .

الاستئناف والابتدائية والمحكمة العليا - بمختلف دوائرها هي صاحبة الولاية العامة في الفصل في تلك القضايا وفقاً للقانون وللمادة (٤٧) من قانون السلطة القضائية للدستور اليمني حيث نصت المادة المشار إليها على أن : " تكون للمحكمة العليا بجميع شعبها - غير الإدارية والدستورية - ذات الاختصاص ومن ثم فطالما كانت المحكمة الابتدائية مختصة في جميع القضايا فلا يتصور أن تحرم محكمة الاستئناف والمحكمة العليا من هذا الاختصاص فتقضي بعدم قبول الدعوى لعدم الاختصاص ، وذلك فإن هذه المحاكم تختص وفقاً للنص المشار إليه في تلك القضايا ؛ لأن النص ورد عاماً يشمل القضايا الإدارية وغير الإدارية كما أن النص ورد مطلقاً غير مقيد بنوع محدد من القضايا الإدارية "١٣٩.

وبالتالي فإن دور السلطة القضائية في عملية الرقابة والإشراف والمتابعة للوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية محدوداً إن لم يكن منعدماً حيث لا تستطيع المجالس المحلية أن تلجأ إلى القضاء - الدائرة الإدارية العليا - المخاصمة جهة الإدارة لأي سبب من الأسباب ومنها اعترض الوزراء على قرارات تلك المجالس التي يجري البت فيها أمام مجلس الوزراء والبرلمان ، ونلاحظ أن السلطة القضائية يتضح دورها في مجال الرقابة على السلطة المحلية : " مقتصر على رقابة المشروعية والقانونية وبالنظر إلى الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية في هذا المجال وهذا أمر طبيعي نظراً لتخصص أجهزتها الإدارية وإمكانياتها المالية والفنية في هذا الجانب ولذلك فإن السلطة التنفيذية تكون هي المقادرة للقيام بالدور الرقابي والإشرافي أكثر من غيرها من السلطات الأخرى "١٤٠.

إذاً هذا هو واقع حال الرقابة القضائية على دستورية القوانين وعلى الوحدات الإدارية والأجهزة التنفيذية ونلاحظ أن تبني الرقابة القضائية من قبل المشرع الدستوري والقانوني اليمني كان له أسبابه وظروفه الخاصة بواقع حال الدولة اليمنية، وكما هو الحال في أن تبني الرقابة السياسية أو القضائية في أي بلد ما مسألة تتوقف على ظروف كل بلد ، فلا يجوز أن نقيس بلد تختلف ظروفه عن البلد العريق في الديمقراطية وننقل عنه نظام المجلس الدستوري .

١٣٩ - المادة : (٤٧) من قانون السلطة القضائية في الدستور اليمني.

١٤٠ - دائل المخلفات ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص: ٣٥٨.

إن اختيار النظام الملائم لكل بلد هو مؤشر نجاح أو فشل ذلك النظام ، فالبلدان المتقدمة التي مارست الديمقراطية المتقدمة تمتلك مؤسسات دستورية قوية ورأي عام فعال ، وبالتالي فإن المجتمع يسير إلى حد كبير بطريقة سليمة ولو لم توجد لديه محكمة دستورية ، أما البلدان النامية حيث الرأي العام ضعيف أو معدوم وحيث المؤسسات الدستورية هشة وحيث السلطة التنفيذية متسلطة فانه لا يلائمها للرقابة الدستورية إلا وجود محكمة دستورية تشكل جزءاً من سلطة قضائية تقف على قدم المساواة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية ولتكون الرقابة القضائية الرقابة الفاعلة على الرقابة السياسية ، كون الأولى تجيز للأفراد الطعن بعدم دستورية قانون ما ، أما الأخيرة فإنها لا تجيز ذلك ، وهذا ما جعلها في موضع انتقاد من الفقه والقضاء الدستوري ، ونعتقد أنّ حق الفرد في الطعن بعدم الدستورية أحد الركائز التي تقوم عليها ضمانات حقوق الإنسان .

ومن هذا المنطلق بحثنا في الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفي رقابة الوحدات الإدارية في الدساتير اليمنية ، وواقعها الفعلي والدستوري في الماضي والحاضر ، وضرورة تمتع السلطة القضائية بالاستقلالية لغرض ممارسة مهامها في الرقابة على دستورية القوانين .

ونشير إلى جملة من النتائج التي ترشحت منها لكي يتسنى من خلالها معالجة وضع القضاء اليمني في المستقبل ، ولما يؤول إليه القضاء الدستوري أثناء ممارسته الرقابة على دستورية القوانين بعد أن كان مقيداً من ممارسة هذا الحق في ظل الأنظمة الشمولية - التي جعلت من السلطة القضائية مرفقاً و جزءاً من السلطة التنفيذية ومقيدة بأيدولوجية حزبية وسياسية خاضعة لتعليمات وتوجيهات السلطة _ فضلاً عن عدم وجود فصل للسلطات بشكل متوازن مما أثر بصورة مباشرة على حركة وإبداع القضاء اليمني ، وعدم قدرته على إلغاء القوانين والقرارات والأوامر التي طالما كانت تتعارض مع الدستور ، وفي أحيان أخرى تنتهك حقوق وحريات المواطنين ، وتتعدى على كرامة الإنسان اليمني ، وإن كان ذلك يعود إلى ما تمارسه السلطة من أعمال حكومية خارجة عن سلطة القضاء ، كما أن القضاء اليمني لم يجرؤ على ممارسة رقابة دستورية القوانين ، وسبب ذلك يعود أيضاً إلى النقص في النصوص القانونية .

وبما أن استقلال القضاء يلعب دوراً فاعلاً في تنظيم دولة القانون ، بل إنه يدخل شرطاً أساسياً في أحد عناصرها المكونة لها ، ولا يُمكن الحديث عن أن رقابة دستورية القوانين مؤثرة ما لم يكن

القضاء مستقل وغير مقيد أو تابع للسلطة التنفيذية ، ولعل أهم وأبرز المبادئ التي يجب أن يتضمنها الدستور بشأن السلطة القضائية^{١٤١} :

- النص على الجمعية العمومية باعتبارها أعلى هيئة في السلطة القضائية ، وعلى صلاحياتها الدستورية والقانونية المتعلقة بالقضاء .
- تشكيل مجلس أعلى للقضاء قادر على إصلاح الأوضاع المختلفة في السلطة القضائية والقيام بمهامه بكل استقلالية .
- إنشاء محكمة دستورية مستقلة إدارياً ومالياً قادرة على الوفاء بمهامها .
- استكمال إنشاء المحاكم الإدارية الابتدائية والشعب الاستئنافية في عواصم المحافظات بحيث تكون أحكامها خاضعة للطعن أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة العليا إلى حين إنشاء قضاء إداري مستقل عند توفر الامكانيات .
- النص على أن القضاء سلطة مستقلة قضائياً ومالياً وإدارياً والنيابة العامة هيئة من هيئاته ، وأن تتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم ، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ، ولا يجوز لأية جهة وبأية صورة التدخل في القضايا أو في شأن من شئون العدالة ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ، ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم .
- النص على أن أعضاء السلطة القضائية غير قابلين للعزل إلا في الحالات وبالشروط التي يحددها القانون ولا يجوز نقلهم من السلك القضائي إلى أي وظائف غير قضائية إلا برضاهم وبموافقة المجلس المختص بشئونهم ما لم يكن ذلك على سبيل التأديب وينظم القانون محاكمتهم التأديبية .
- حظر إنشاء المحاكم الاستثنائية بأي حال من الأحوال .
- النص على تجريم الانتماء الحزبي لأعضاء السلطة القضائية .
- يجوز إنشاء محاكم نوعية وفقاً لمعيار موضوعي ومجرد .

^{١٤١} - عيسى قائد الثريب، السلطة القضائية في دولة اليمن الاتحادية وفقاً لمخرجات الحوار الوطني الشامل ورؤية نادي قضاة اليمن ، ورقة عمل ، لا ت، تاريخ دخول الموقع ٢٠١٩/٨/٢٠م، <https://hoodonline.org> .

الفصل الثاني : " تحدّيات تطوير نظام اللامركزية الإدارية في اليمن "

تمهيد:

من خلال المعطيات والمعلومات الأولية في نظام اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية ، وفيما يتعلق بالمحافظات يمكننا القول بأن البيئة الداخلية والخارجية لـ اللامركزية تتشكل من مجموعة العوامل والعناصر والمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية على الصعيدين الداخلي والخارجي التي يمكن أن تؤثر - سلباً أو إيجاباً - على عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي خلال المدى الزمني الذي تستهدفه المراحل الإدارية في تطوير اللامركزية الإدارية للمحافظات ، وتكمن أهمية تحديد هذه العوامل والمتغيرات في معرفة وتحديد أهم التحديّات الإدارية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه اللامركزية ، والتي يمكن أن تعيق عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي، ونظام اللامركزية في المحافظات والمديريات اليمنية .

وأما فيما يتعلق بتحليل البيئة الداخلية للامركزية فقد تمّ القيام بتحليل أهم الجهود البارزة التي قدّمها المجلس المحلي للحكومة ، والتي بذلت منذُ صدور قانون السلطة المحلية على صعيد تعزيز اللامركزية بمكوناتها : السياسية ، الإدارية ، المالية ، و سمحت للفريق التقني برسم صورة عامة عن الوضع الراهن لـ اللامركزية الإدارية ونظامها في المجالس المحلية .

ولذا لابدّ من استخلاص مبادئ وقيم إدارية غُليا في عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي ، والتي في مُقدمتها ضرورة الاستناد إلى رؤية استراتيجية للانتقال إلى نظام الحكم المحلي ، الحاجة إلى تعزيز وإرساء ثقافة اللامركزية ، وضرورة إعطاء مزيد من الاهتمام بالتنمية المحلية - مرحلة التحليل للمكونات الاستراتيجية لـ اللامركزية - التي مثّلت النتائج خلال مرحلة تحليل البيئة الخارجية والداخلية لـ اللامركزية مُدخلات أساسية تم الاعتماد عليها في عملية تحديد المكونات الاستراتيجية لـ اللامركزية المالية والإدارية وتحليلها بصورة متعمقة ودقيقة .

وخلال هذه المرحلة الزمنية تم القيام بعملية التحليل الاستراتيجي لأبرز المكونات الأساسية لـ اللامركزية المالية والإدارية والتي تشكل في مجموعها العوامل الحاسمة في نجاح عملية بناء

وتطوير نظام الحكم المحلي ، ومن ثم فهي تمثل الأسس التي يقوم عليها صرح هذه الاستراتيجية "مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي " ، وقد استهدف التحليل الاستراتيجي في هذه المرحلة التحديد الدقيق لأبرز جوانب الضعف أو الاختلال التي ظهرت على صعيد الجهود الحكومية لتعزيز اللامركزية بمكوناتها الأساسية ، والتي أعاقَت أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها ، الأمر الذي مكّن الفريق التقني في نهاية هذه المرحلة من استخلاص أبرز الاختلالات والعوائق أو أوجه الضعف التي يجب التركيز عليها أثناء عملية بناء وتطوير نظام الحكم المحلي ، والتي شكلت بدورها المكونات للاستراتيجية التي بين أيدينا .

والملاحظ في رؤى التخطيط الاستراتيجي أن مخرجات التحليل لهذه العملية تعتبر من أهم مراحل إعداد الاستراتيجية ، فيقدر الجهد والبحث الدقيق والشامل والواقعي الذي ينصب على دراسة وتحليل العوامل المؤثرة على المكونات الأساسية للامركزية بقدر ما يتوافر لهذه الإستراتيجية حظاً وافراً للتطبيق في الواقع العملي ، وقد طرح نموذج الفدرالية كحل ومعالجة للخروج من هذه العوائق ولكن هل هناك بيئة ملائمة للفدرالية في الجمهورية اليمنية تحقق ذلك أم لا ؟

ولهذا سنتناول في هذا الفصل مبحثين رئيسيين هما :

٣- المبحث الأول : معوّقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية .

٤- المبحث الثاني : سبل نجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية .

المبحث الأول : معوّقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية :

عند الحديث عن قانونية السلطة المحلية على المستوى النظري نلاحظ أنه يُقدّم الرؤية الدستورية التي يقوم عليها النظام الإداري في السلطة المحلية للجمهورية اليمنية ، وكما ذكر مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جابرئيل فيرازي : " أن القانون قد بيّن وبجلاء تام الجوانب السياسية للسلطة المحلية ، لكنّه في نفس الوقت اعتبر أن القانون كان أقلّ وضوحاً في موضوع اللامركزية الإدارية ، وأنه على الرغم من وجود بعض التناقض وجوانب القصور والثغرات فإن هذا الإطار التشريعي للسلطة المحلية يعتبر متقدماً بعض الشيء ، فهو يتحدّث عن شكل قوي من أشكال اللامركزية الإدارية وهو ما يطلق عليه في لغة المصطلحات الدولية نقل المهام الإدارية " ^{١٤٢} وهنا سنتناول هذه الإشكالية المهمة التي تُعدّ أحد المُسببات الرئيسة في إعاقة تحقيق النظام الإداري لـ اللامركزية كما ينبغي لها من خلال التطرّق إلى الفقرات الآتية :

الفقرة الأولى : المُعوّقات القانونية والدستورية المتعلقة بتطوير المجلس المحلي :

هناك مجموعة من المُعوّقات المتعلقة بتطوير عمل المجلس المحلي والتي تدخل ضمن أطر دستورية وقانونية، ويُمكّن اختصار هذه المُعوّقات الخمسة ضمن محاور أساسية ومركزية وهي كالآتي ^{١٤٣} :

١- تضارب بين قانون السلطة المحلية وكثير من القوانين واللوائح التنفيذية الأخرى ، ورغم ما قرّره المادة: (١٧٣) من قانون السلطة المحلية : " أن القانون يلغي كل حكم يرد في أيّ قانون آخر يتعارض معه " ^{١٤٤} ، إلا أننا نجد أن هناك أكثر من (٧٠) قانوناً نافذاً ولأئحة تنفيذية بحاجة إلى تعديل من أجل أن تتسجم مع نص وروح هذا القانون ولوائحه ، وتحديدًا على صعيد تفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية، وقد دأبت وزارة الإدارة المحلية في كل الأوراق والتقارير المُقدمة للمؤتمرات السنوية الأربعة للمجالس المحلية على توضيح هذه

^{١٤٢} - جبرائيل فيرازي، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة مرجعية لإعداد وصياغة الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية ، ص: ٨، مارس ٢٠٠٦م.

^{١٤٣} - مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، وزارة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: ٢٦.

^{١٤٤} - المادة : (١٧٣) من قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية .

- المشكلة ، التي نشأ عنها حالة من عدم التناغم بين أجهزة السلطتين المركزية والمحلية ، أي ازدواجية في المهام والوظائف بين الأجهزة المركزية والمحلية .
- ٢- المعاملات والإجراءات المُعقَّدة لصناعة القرار وإعداد التقارير على المستوى المحلي .
- ٣- إرباك على صعيد الهيكل الوظيفي والإداري للسلطة المحلية .
- ٤- عدم تناول القانون لبعض المسائل والمحاور الضرورية لبناء وتطوير منظومة السلطة المحلية، والتي أصبحت جزءاً من التجارب الناجحة في كثير من الدول ، والتي في مقدمتها توفر الإطار القانوني لقيام التعاون بين السلطات المحلية على صعيد تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها .
- ٥- عدم الاهتمام أثناء صياغة وإقرار القانون بآراء المنفذين للقانون في الواقع (غالبية المسؤولين والموظفين في الأجهزة المركزية والمحلية) وكذلك المستفيدين منه .
- ومع أن المنظومة الدستورية والقانونية لوظائف ومهام السلطة المحلية تتميز بجوانب القوة إلا أنها في الوقت نفسه تعاني من جوانب ضعف وركود ولعل أبرزها^{١٤٥} :

أ. التعارض في البنية القانونية الخاصة بالمهام والوظائف : فقد حدّد الدستور في صدر المادة : (١٤٦) مهام المجالس المحلية : " باقتراح الخطط والبرامج والموازنات الاستثمارية للوحدة الإدارية والإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية ، وهذا يعني أن دور المجالس المحلية ينحصر في تخطيط التنمية والإشراف والرقابة على أعمال أجهزة السلطة المحلية ، ولكننا نجد استطراداً في نهاية نص هذه المادة يقول : يُحدّد القانون اليمني الدور التنفيذي لهذه المجالس في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية^{١٤٦}

ونجد أن هذا الدور التنفيذي يتعلّق بجانب مشاريع التنمية ، وقد عكس قانون السلطة المحلية هذا الدور التنفيذي المتعلّق بعملية التنمية في جعل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي المسؤولة عن المناقصات العامة لمشاريع التنمية والبت فيها ، وعلى الرغم من أن هذه المادة الدستورية المشار إليها قد جعلت للمجالس المحلية دوراً تنموياً وإشرافياً ، نجد أن المادة : (١٤) من قانون السلطة

^{١٤٥} - مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، وزارة الإدارة المحلية ،مرجع سابق، ص:٥١.
^{١٤٦} - المادة : (١٤٦) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني.

المحلية قد نصت على : " أن تتولى الأجهزة التنفيذية ممارسة أنشطتها تحت إشراف ورقابة وإدارة المجلس المحلي "١٤٧.

إن إضافة كلمة (إدارة) في هذا النص تجعل المجلس المحلي الرئيس الإداري التنفيذي المباشر للأجهزة التنفيذية بخلاف اتجاه النص الدستوري ، ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد ، وإنما يمتد ليشمل غياب الانسجام في البنية التشريعية لمنظومة السلطة المحلية ، وما يتعلّق بها في القطاعات الخدمية للحكومة حيث يُمكن القول بصورة عامة أن الأطر القانونية للعديد من القطاعات الخدمية لا تتسجم مع روح ونص قانون السلطة المحلية ، الأمر الذي ينتج عن هذه الاختلالات وجود ثغرات قانونية في عدد من المجالات الحساسة والخاصة بالجهود المبذولة لتحقيق مقاصد اللامركزية المالية والإدارية على مستوى القطاعات الخدمية الحكومية ، وتشمل جميع مراحل العملية الإدارية ابتداءً من تحديد الوظائف والتمويل ، مروراً بتحديد معايير تقديم الخدمة التي تقدّمها السلطة المحلية ، وانتهاءً بإعداد التقارير والإشراف وجهود تنمية القدرات حتى يتسنى للسلطة المحلية أن تقوم بوظائفها التنموية المحددة في قانون السلطة المحلية بالكفاءة والفاعلية المطلوبة منها من قبل الحكومة ومن قبل المواطنين في المحليات ، وقد أظهرت الدراسة التي قام بها مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جبرائيل فيرازي :

" أن الاعتقاد السائد لدى الكثير من المسؤولين والموظفين في مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي في الوزارات الخدمية هو أن القوانين القطاعية ترسم أدواراً للسلطة المحلية مختلفة عن نصوص قانون السلطة المحلية أو أنها ببساطة تستخدم لغة مربكة وغير واضحة "١٤٨.

ونتيجة لوجود هذه الأوضاع المختلة على صعيد العلاقة بين المنظومة التشريعية للسلطة المحلية ، وما يرتبط بها من تشريعات على مستوى القطاعات ، فقد نشأت حالة من عدم الفهم والوضوح لما يجب أن تمارسه الأجهزة المركزية والمحلية على صعيد تقديم الخدمات العامة في المحليات حيث يختلف الأمر من جهة لأخرى ، ومن محافظة لأخرى ، ومن مديرية لأخرى .

ب. عدم وضوح المهام الخاصة بتقديم الخدمات العامة ، ويتضح من المعلومات والمعطيات والتحليل أن المهام والوظائف الواردة في قانون السلطة المحلية ولائحته

١٤٧ - المادة : (١٤) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني.

١٤٨ - جبرائيل فيرازي، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، مرجع سابق، ص: ٢٧.

التففيذية قد تمّ توزيعها بين أجهزة السلطة المحلية بصورة غير واضحة أو متسقة ، وخصوصاً إذا ما قُورنت بما هو متعارف عليه في الدول الأخرى ، وللتدليل على عدم وضوح المهام الخاصة بالخدمات العامة في القانون ، نضرب مثلاً على ذلك ببعض الخدمات كالتعليم والصحة ، وفي نظر القانون ولوائحه التففيذية نجد أن النصوص القانونية الخاصة بها تتسم بالغموض والتعقيد ، يضاف إلى ذلك أنه لم يتمّ في واقع الممارسة نقل المهام والوظائف بطريقة متسقة أو منتظمة ضمن إطار عام أو منظومة متكاملة وواضحة ، إذ كان الأولى أن القيام في بداية الأمر يتطلب الأمور التالية^{١٤٩} :

- تفكيك الخدمات العامة المزمع نقلها للوحدات المحلية حتى يصل جميع الأطراف المعنية في منظومة السلطة المحلية على الصعيدين المركزي والمحلي إلى فهم كامل لما كان يُمارس فعلاً من تلك الخدمات ، وما لم يكن موجوداً أصلاً .
- القيام بنقل هذه الخدمات إلى الوحدات الإدارية للسلطة المحلية بصورة تُمكن السلطة المركزية ووحداتها الإدارية من مُسائلة ومحاسبة الوحدات الإدارية التابعة في المحافظات والمديريات، وقد أدّى عدم وضوح الأدوار التي يجب أن تقوم بها الأجهزة المركزية والمحلية على مستوى المحافظة والمديرية على صعيد تقديم الخدمات العامة إلى عرقلة الدور التنموي للسلطة المحلية^{١٥٠}.

الفقرة الثانية : المعوقات الإدارية والاجتماعية والتنموية لنظام اللامركزية :

تتداخل المعوقات الإدارية مع تلك الاجتماعية والتنموية التي من شأنها أن تعيق تطور نظام اللامركزية الإدارية في اليمن ، ويمكن إجمالها بالنقاط التالية^{١٥١} :

- ١- النمو السكاني المرتفع ، معدل نموّ سكاني مرتفع يصل إلى حوالي ٣,٠% وما يعنيه ذلك من إمكانية تضاعف عدد السكان خلال السنوات العشرين القادمة ، الأمر الذي

^{١٤٩} - مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، وزارة الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: ٥١.

^{١٥٠} - وقد خضع قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠م لثلاثة تعديلات خلال الفترة من ٢٠٠٠م-٢٠٠٨م هي :
- القانون: " رقم (٧١) لسنة ٢٠٠٠م بشأن المراكز الانتخابية القائمة وقت صدور القانون واعتمادها كدوائر محلية".
- القانون: " رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٢م الذي أحدث تعديلاً في مدة ولاية المجالس المحلية وتلازم الانتخابات المحلية مع أي من الانتخابات الرئاسية أو النيابية، بالإضافة إلى اعتماد الدوائر المحلية في التمثيل الانتخابي".
- القانون : "رقم ١٨ لسنة ٢٠٠٨م بشأن انتخاب أمين العاصمة ومحافظي المحافظات من هيئة انتخابية مكونة من أعضاء المجلس المحلي للمحافظة وأعضاء المجالس المحلية للمديريات الواقعة في نطاق المحافظة".

^{١٥١} - مشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مرجع سابق، ص : ٢٦-٢٧-٢٨.

- قد يجعل تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة عملية صعبة للغاية ومعقدة في كثير من القطاعات ، بالإضافة إلى تركيز بعض الدول المانحة على مكافحة الإرهاب كأولوية تعلق على قضية دعم التنمية المحلية للسلطة الإدارية .
- ٢- ضعف تنمية الموارد البشرية والمتمثلة في اتساع الأمية إلى ٢.٤٧ % من السكان البالغين ، ومحدودية المؤسسات التعليمية والتدريبية .
- ٣- ارتفاع التسرب في التعليم الأساسي والثانوي وخاصة بين الإناث ، والفجوات التعليمية بين الذكور والإناث ، وبين الحضر والريف ، وتدني مستوى مخرجات التعليم فضلاً عن انخفاض مؤهلات المدرسين .
- ٤- ضعف جاذبية البيئة الاستثمارية حيث لا زالت الاستثمارات الخاصة المحلية والخارجية محدودة ، ولا تتناسب مع الاحتياجات التنموية ، ولا مع مجالات الاستثمار المختلفة التي يُمكن لليمن أن يوفرها للمستثمرين ، وبخاصة في القطاعات الواعدة مثل السياحة والثروة السمكية والصناعات الخفيفة .
- ٥- قصور منظومة الحكم الجيد والتي تظهر في مؤشرات هامة مثل ضعف فاعلية مكافحة الفساد، وأداء السلطة القضائية والمحاكم ، ومحدودية فاعلية المسائلة والشفافية ، فضلاً عن تدني مستوى الخدمات العامة وعدم كفايتها .
- ٦- ضعف برامج التنمية المحلية الشاملة ، وغياب خطط استخدامات الأراضي وتوطين السكان، بالإضافة إلى تنمية غير متوازنة تركز على توزيع الموارد لصالح المجتمعات الحضرية على حساب المجتمعات المحلية مما ولد نقصاً حاداً في القدرات الإدارية والفنية في المناطق النائية وتكسها في المناطق الحضرية .
- ٧- محدودية وعي المواطنين بأبعاد نظام اللامركزية والدور المطلوب منهم لتفعيل الدور التنموي للسلطة المحلية ولضمان عدم انحراف أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها .
- ٨- هيمنة بعض البنى الاجتماعية التقليدية التي تشكل أحياناً منافساً لأجهزة السلطة المحلية ، وأحياناً أخرى معيقاً لها عن أداء الدور التنموي المطلوب منها بكفاءة وفاعلية .

٩- ضعف القاعدة الاقتصادية في كثير من المناطق الريفية والنائية والتي تتميز بشحّة الموارد الطبيعية مثل المياه والتربة الزراعية المناسبة ، مما يقلل من فرص نجاح واستمرار التنمية المحلية على المدى البعيد .

وأما فيما يتعلق بمشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي - الوظائف والمهام للسلطة المحلية - تعدّ عملية تحديد المهام والوظائف التي يتم توزيعها بين السلطتين المركزية والمحلية الأساس الذي تستند عليه اللامركزية في دول العالم ، وعليه فقد تبنّى المشرّع القانوني في بلادنا الأسلوب الحصري ، في توزيع المهام والوظائف فيما بين السلطتين المركزية والمحلية حيث اعتبر أنّ المجالس المحلية المنتخبة تنحصر مهمتها في الإدارة والإشراف على الشؤون المحلية ، وفي هذا السياق أكدت المادة: (٤) من القانون على : " أن المجالس المحلية هي التي تقرّر ضمن نطاق وحدود وحداتها الإدارية - خطط العمل وبرامج التنمية المحلية ، والموازنات السنوية والحسابات الختامية - وذلك ضمن القوانين والسياسات العامة للدولة ، وأهداف الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومؤسساتها ومحاسبتها ، بما في ذلك سحب الثقة من رؤسائها "١٥٢

ومن خلال المعلومات والنظم القانونية والإدارية يُمكننا القول بأن الصلاحيات الممنوحة للمجالس - على المستوى النظري - تُمثل في مجملها مهام ووظائف إشرافية ورقابية ، يستثنى من ذلك أن المجالس المحلية قد منحت سلطة تنفيذية وحيدة تتمثل في أن الهيئة الإدارية تمارس مهام لجنة المناقصات العامة في كل وحدة إدارية على مستوى المحافظة والمديرية ولكنها لا تحقق الغرض المطلوب نظراً لضعفها ولكثير من المعوقات في نظام السلطة المحلية .

الفقرة الثالثة : العوائق الرقابية التي تؤثر على المجالس المحلية :

وأما فيما يتعلّق بالرقابة الإدارية نجد أن الرقابة المبالغ فيها تؤثر بشكل كبير على أداء الأجهزة التنفيذية والوحدات الإدارية بشكل سلبي خاصة أن هذا الوضع يسمح للأجهزة المركزية المختلفة للتدخل في كثير من الشؤون الإدارية للمجلس المحلي ، وهذا ما يُساهم في عدم تمتّع الوحدات

١٥٢ - المادة : (٤) من قانون السلطة المحلية للدستور اليمني .

المحلية بالقدر الكافي من المرونة اللازمة التي تمكنها من اتخاذ القرارات الهامة التي تغطي الاحتياجات المطلوبة .

ومن الملاحظ : " أن أغلب الحكومات الناجحة في تطبيق اللامركزية الإدارية ، وتجسيدا لمنطلق اللامركزية الإدارية الحقيقية أن تكون شبكة وخطوط ونظام رقابي على المحليات غير مكثفة وغير مباشرة بما يسمح للمحليات بممارسة القدر الكافي من الاستقلالية في صنع القرار المحلي^{١٥٣} ، إلا أن تجربة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية وفيما يتعلق بإجراءات الرقابة على أجهزة السلطة المحلية والتي أشار إليها قانون السلطة المحلية رقم: (٤) لسنة ٢٠٠٠م والتي بدأت من قمة الهرم المتمثل في رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء فالوزراء والمحافظين ثم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ، وهذا ما يبرز الدور الرقابي المبالغ فيه من قبل أجهزة السلطة المركزية على أجهزة السلطة المحلية ، ولعل أبرز العوامل المؤثرة والمعوقات التي جعلت من ممارسة الأنشطة الرقابية والإشرافية المحلية بالمحافظات والمديريات تتم في نطاق محدود على الأجهزة التنفيذية، ويمكن حصرها في الأمور الآتية^{١٥٤} :

أولاً : على مستوى المسائلة البرلمانية :

من المعروف أن المسائلة البرلمانية (السياسية) قد لا تكون لوحدها ضمانة حقيقية لعدم انحراف أجهزة السلطة المحلية عن تحقيق الأهداف المرسومة لها في ظل القوانين ، وخصوصاً إذا علمنا بأن اليمن كما هو الحال في الدول النامية الأخرى تتميز بالأمور التالية :

- أ. ضعف الأداء الرقابي لأعضاء السلطة التشريعية .
- ب. ضعف الأعراف والتقاليد العريقة في مجال احترام المؤسسات الدستورية .
- ت. الرقابة البرلمانية قد لا تضمن بمفردها أن تقوم أجهزة السلطة المحلية بتحقيق الطموحات الشعبية التي يحملها المواطنون في المجتمعات المحلية ، فهي " أي أجهزة السلطة المحلية " وإن لم تقم في كثير من الحالات بمخالفة نصوص القانون مخالفة صريحة تستحق عليها المساءلة والعقاب .

^{١٥٣} - علي الصاوي ، الإدارة المحلية، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، القاهرة ، زهرة الشرق، ص :٤٩٠، ١٩٩٥م.
^{١٥٤} - الرؤية الإستراتيجية للحكم المحلي وملاح البرنامج الوطني لتنفيذها ، وزارة الإدارة المحلية، ص: ١٠٥، ٢٠٠٩م.

ث. لا تقوم في الوقت نفسه بتلبية الحاجات التنموية ، وخصوصاً في المناطق النائية على اعتبار أن المسألة البرلمانية نادراً ما تقوم بما هو مطلوب منها شعبياً ورسمياً بالشكل المناسب وفي الوقت المناسب .

ثانياً : على مستوى الرقابة القضائية :

ليس هناك دورٌ يُذكر للسلطة القضائية في مجال الفصل في النزاعات التي قد تنشأ بين السلطتين المركزية والمحلية ، إذ تعدّ القرارات التي يصدرها مجلس الوزراء في مثل هذه الحالات نافذة وغير قابلة للطعن ، الأمر الذي يشكل نقطة ضعف كبيرة في منظومة السلطة المحلية في اليمن ، ويمكن القول بصورة عامة أن منظومة الرقابة الإدارية الحالية التي تمارسها مختلف أجهزة السلطة المركزية بمختلف صورها على أجهزة السلطة المحلية تتميز بالسمات العامة التالية^{١٥٥}:

أ. ضعف الفاعلية : هناك قصور ومحدودية واضحة في قدرة الوزارات المختلفة على مراقبة وتقييم أداء أجهزة السلطة المحلية ، وعلى وجه الخصوص في مجال كفاءة وفاعلية الخدمات التي تقدّمها ومستوى مساهمتها في تحقيق أهداف التنمية المحلية والوطنية ، ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف عمليات جمع وتصنيف وتحليل البيانات والمعلومات نوعاً وكماً على المستوى المحلي والذي من خلالها يُمكن مراقبة الأداء ومدى تلائمه مع الأهداف والسياسات الوطنية ومشروع الاستراتيجية الوطنية للحكم المحلي .

ب. ضعف القدرة على تصحيح الأخطاء : يُلاحظ أن مخرجات الرقابة والتقييم التي تقوم بها أجهزة الرقابة المختلفة لا تساهم بصورة فعالة في معظم الحالات في تصحيح أوجه الاختلالات التي قد تعترى أداء أجهزة السلطة المحلية .

ت. عدم الاهتمام بآراء المستفيدين من الخدمات : يلاحظ على الرقابة الحالية إغفالها لوسائل التعرف على آراء وتقييم المواطنين المستفيدين من الخدمات الحكومية المقدمة لهم ، وفي مقدّمهم النساء وذوي الاحتياجات الخاصة ، بحيث تكشف عن مدى

^{١٥٥} - الرؤية الإستراتيجية للحكم المحلي وملامح البرنامج الوطني لتنفيذها، نفس المرجع، ص: ١٠٦.

اقتصادية وكفاءة وفعالية إدارة وتقديم الخدمات وارتباطها بتحقيق الأهداف المرجوة منها .

ث. ضعف الاهتمام بالمهنية والتخصص : هناك عدد لا يستهان به من الموظفين الذين لا يمتلكون الكفاءة والخبرة اللازمة للقيام بمهام الرقابة الإدارية يقومون فعلاً بتأدية هذه المهمة الفنية ، مما يفقد عملية الرقابة الإدارية كثيراً من أهدافها وخصوصاً على صعيد الرقابة على مسار التنمية المحلية ، والدور الذي يجب أن تلعبه السلطة المحلية في هذا المجال .

ج. الجمود وعدم المرونة : الإجراءات المتبعة في أجهزة الرقابة المركزية هي بشكل عام إجراءات جامدة وتخلو من صور الرقابة الإدارية المرنة التي تطبق في كثير من الدول العريقة على صعيد تطبيق نظام السلطة المحلية والتي تساهم بدورها في تصحيح جوانب الاختلالات المختلفة التي قد تعتري أداء أجهزة السلطة المحلية .

ح. تعدّد جهات الرقابة : تعدّد جهات الرقابة قد يؤدي إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها أجهزة السلطة المحلية ، كما أن المبالغة في صور ووسائل الرقابة الإدارية قد تؤدي إلى الازدواجية وهدر الوقت والجهد دون طائل .

ومن خلال التتبع في نظام الرقابة الادارية للسلطة المحلية فقد أظهرت التجربة أن عملية قياس أداء الجهاز الإداري على المستويين المركزي والمحلي تُمثل إحدى العقبات الكبرى في طريق الجهود الهادفة إلى رفع مستوى عملية الرقابة الإدارية على أجهزة السلطة المحلية على اعتبار أن هذه العملية تكتنفها الكثير من الصعوبات والتعقيد ، والتي يُمكن تناول أبرزها على النحو التالي^{١٥٦} :

أ. إغفال قياس آثار ونتائج العملية الإدارية : إن عملية قياس أداء أجهزة السلطة المحلية تتمحور - في كثير من الأحيان - حول مسألة التعرّف على عدد أو كمية مخرجات الجهاز الإداري المعني ، بمعنى قياس مخرجات العملية الإدارية وليس النتائج التي يمكن أن تتمخض عنها في الواقع ، أي على صعيد رضا أو حاجة المواطنين للخدمات

^{١٥٦} - الرؤية الإستراتيجية للحكم المحلي وملامح البرنامج الوطني لتنفيذها ، مرجع سابق، ص : ١٠٨ .

التي تقدّمها الأجهزة الحكومية المختلفة على المستويين المركزي والمحلي ، أو على صعيد النتائج التي تتحقق أو لا تتحقق على صعيد التنمية المحلية .

ب. عدم الاهتمام بقياس الكفاءة والفاعلية وأن عملية قياس أداء أجهزة السلطة المحلية تغفل في أحيان كثيرة إن لم يكن في كل الأحيان ، الاهتمام بمقاييس الكفاءة والفاعلية ، والتي تعتبر محدّدات أساسية في هذه العملية ، ولاشك أن مقاييس الكفاءة والفاعلية هما من المؤشرات الرئيسية التي يجب أن تسعى الأجهزة الحكومية المركزية والمحلية إلى الأخذ بهما في كل ما تقوم به من أنشطة وخدمات لصالح جمهورها من المواطنين في جميع أرجاء الوطن .

ثالثاً : على مستوى الرقابة على أداء قيادات السلطة المحلية :

من الملاحظ أن منظومة السلطة المحلية تفقر إلى وجود معايير موضوعية يتمّ على أساسها تقييم أداء قيادات السلطة المحلية - المنتخبين والمعينين - بحيث يسهل قياسها من قبل أجهزة السلطة المركزية بناءً على معايير واضحة وموضوعية مثل ^{١٥٧} :

- ١- القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة في الوقت المناسب وبالتكلفة المعقولة .
- ٢- أسلوب التعامل مع المواطنين ، بما في ذلك الأخذ بوجهة نظر الرأي العام عن أداء وفعالية القيادات المحلية .
- ٣- مدى وكيفية التصرف في الأزمات المفاجئة .
- ٤- غياب معايير اختيار وتقييم القيادات المحلية .
- ٥- عدم معرفة أسباب نجاح بعض القيادات المحلية ، ومن ثم مدى استفادة المواطنين في المحليات من هذه القيادات .

رابعاً : على مستوى الرقابة على سير عملية التنمية المحلية ومخرجاتها :

إن التنمية المحلية في حدّ ذاتها لا يتم طرحها بشكل مناسب خلال عملية اتخاذ القرار الخاص بمسار التنمية المحلية : " إذ لا يوجد رابط بين ما يتم التفكير فيه أو التخطيط له ضمن الخطط المحلية والوطنية والمدخلات الحقيقة للسلطات المحلية ، ويظهر غياب

^{١٥٧} - الرؤية الاستراتيجية للحكم المحلي ، مرجع سابق، ص: ١٠٩ .

التفكير في عملية التنمية الوطنية والمحلية بهذا المنظور أيضاً من خلال عدم وجود أنظمة واضحة للرقابة والإشراف على مسار التنمية المحلية تعتمد على مؤشرات نوعية تابعة من المحليات^{١٥٨}.

ويلاحظ أن التقرير السنوي التي تقدمه وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر السنوي للمجالس المحلية عن إنجازات وأنشطة المجالس المحلية يتضمن بصورة عامة ما تم تنفيذه من خطط التنمية والمعوقات التي تواجه المجالس المحلية والوحدات الإدارية ، إلا أنه لا يلبي المتطلبات الأساسية للقيام بعملية الرقابة والإشراف على مسار التنمية المحلية بصورة فعالة على اعتبار أن التقرير المذكور يتسم بما يلي :

١- التركيز على التقييم الكمي لإنجازات السلطة المحلية ، دون ربط هذه الإنجازات أو المخرجات بالمدخلات ، بمعنى أن التقرير لا يوضح بصورة كافية ما إذا كانت الإدارة المحلية قد استطاعت أن تحقق إنجازاتها على صعيد التنمية المحلية في إطار الإمكانيات والموارد المالية المرصودة أم لا ، وهل استطاعت أن تلبي هذه الإنجازات احتياجات مجتمعاتها المحلية أم لا .. ؟

٢- التركيز على نسبة ما تم إنفاقه من الموازنة العامة للوحدات المحلية من إجمالي النفقات العامة ، في حين أن الإنفاق لا يعكس بالضرورة تلبية احتياجات المواطنين في المحليات والاستفادة المطلوبة منه ، فضلاً عن احتمال عدم توفر الكفاءة في صرف تلك النفقات .

٣- التركيز على عدد الجلسات التي يعقدها كل مجلس محلي ، وكذلك عدد اجتماعات اللجان الإدارية الدائمة .

خامساً : على مستوى الوزارات والأجهزة المركزية :

تشير الدراسات الأولية - الصادرة من قبل وزارة الإدارة المحلية - أن وزارات خدمية مثل التربية والتعليم ، الصحة والزراعة ما زالت تقوم بتنفيذ مشاريع في المحليات أصبحت منذ تنفيذ قانون

^{١٥٨} - احتياجات ومتطلبات المجتمع غالباً ما يتم جمعها كلها على أساس غير معتمد على التخطيط المسبق، حيث تجمع الطلبات من غير الأخذ بعين الاعتبار ضرورة التأكد من مطابقة ذلك مع مبدأ تحقيق رؤية تنموية مشتركة للوحدة الإدارية ككل، وتشير هذه القضية أيضاً إلى وجود خلل في هذه العملية ينجم في النهاية عن ضعف في القدرات التنظيمية للسلطات المحلية ذاتها.

السلطة المحلية من مهام واختصاصات السلطة المحلية مما يؤدي إلى تكرار التدخلات من جهة ، وعدم انسجامها مع متطلبات الواقع المحلي من جهة أخرى ونذكر مستويات هذه الوحدات على النحو التالي :

١- على مستوى المحافظات :

وعلى الرغم من أن المحافظة يفترض أن تلعب دوراً بارزاً في إعداد خطط استراتيجية تسعى من خلالها للتعامل مع الاختلالات التنموية والخدمية على مستوى المديريات في المحافظة ككل إلا أننا نجد أن هناك محدودية ، إن لم نقل عدم وجود دور يذكر للمحافظة ، في كثير من الحالات في عملية الرقابة والمتابعة و التخطيط الاستراتيجي ، مما خلف فجوة ملحوظة في قدرة المحافظة على النظر إلى واقعها التنموي بصورة شاملة تعوقها عن تحقيق أهداف التنمية المحلية المنشودة .

يضاف إلى ما سبق وجود بعض التجاوزات من قبل لجنة الخطة والموازنة بالمحافظات في مجال تعديل خطط وموازنات المديريات المقررة من قبل مجالسها المحلية ، والتي حصرها القانون في حالة وحيدة تتمثل في قيام المجالس المحلية في المديريات بمخالفة القواعد والإرشادات المركزية .

٢- على مستوى المديريات :

المجالس المحلية في المديريات تقوم باتخاذ إجراءات تتعلق بالتخطيط المحلي للتنمية ، إذ إن لديها الصلاحية لتحديد أولوياتها التنموية من خلال توزيع حصص الاستثمار في الموازنة ، بيد أن كلاً من موازنتها الاستثمارية والتنموية تبقى محدودة جداً لضعف مواردها المالية ، ومن واقع التحليل يتضح أن الأجهزة التنفيذية المحلية هي التي تقترح الخطط في واقع الأمر ، وقد تأتي ملاحظات أعضاء المجالس المحلية للمديريات في أحيان كثيرة لاحقة لتجهيز الخطة حيث لا يساعد ذلك الوضع في عملية تنسيق الخطط بين المجالات التنموية المختلفة ، وبالرغم من أن القانون قد أسند للمجلس المحلي مهمة تحديد الأولويات التنموية ومناقشة وإقرار خطط التنمية في إطار الوحدات الإدارية ، إلا أننا لا نجد آليات واضحة تمكن

أعضاء المجلس المحلي من التواصل مع ناخبهم لمعرفة احتياجاتهم وبما يُعزز مفهوم التخطيط التشاركي .

سادساً : على مستوى الرقابة والمُساءلة الشعبية :

نلاحظ من خلال المعلومات الإدارية - المقدمة من قبل وزارة الإدارية المحلية في تقريرها السنوي - في نظام السلطة المحلية أن الرقابة والمُساءلة الشعبية لا تؤدي دورها المنشود في التأثير على أداء السلطة المحلية في اتجاه تحقيق الأهداف التنموية التي أنشئت من أجلها ، أو في جعل أجهزة السلطة المحلية تعمل وفقاً لاحتياجات المجتمع المحلي مما يضعف دورها الإداري والرقابي على الأجهزة التنفيذية في المحافظات والمديريات .

وفيما يخص الانتخابات الديمقراطية نلاحظ أن : " هذه العملية في كثير من المراحل وخصوصاً في الريف الذي يضم ٧٥% من السكان ، قد أفرزت بعض القيادات في المجالس المحلية التي ليس لها دراية كافية بأساليب الإدارة والتخطيط ، الأمر الذي يضعف من قدرة ودور أعضاء المجالس المحلية في تمثيل مصالح المواطنين الذين قاموا بانتخابهم ، إذ إن قدرة هؤلاء الأعضاء على فهم أساليب الإشراف والرقابة على عملية إعداد وتنفيذ الخطط المحلية ليست كافية بالصورة التي تمكنهم من التأثير على مسار التنمية المحلية " ١٥٩ .

وأما المشاركة الشعبية على صعيد التأثير على أجهزة السلطة المحلية فهي لا تزال ضعيفة إذ ما قورنت بالمهام التي تضطلع بها تلك الأجهزة في تحقيق التنمية المحلية ، على اعتبار أن المشاركة الشعبية ليست في صورتها المأمولة ، فعلى سبيل المثال هناك اختلال في مستوى المشاركة كضعف اهتمام الشرائح الفقيرة بالمشاركة والعزوف عنها ، والنتيجة أن أشد الناس حاجة إلى خدمات السلطات المحلية هم أقل الناس تعبيراً عن رغباتهم واحتياجاتهم وآرائهم ومطالبهم ، ولا ريب أن الآليات والتكوينات المجتمعية المساندة والمؤهلة التي من خلالها يمكن أن تتحقق الرقابة الشعبية ما زالت محدودة ، وإن وجد بعضها فهي لا تزال ضعيفة وغير موجهة للقيام بهذا الدور ، ذلك أن الرقابة الشعبية لا يمكن تحقيقها فقط من خلال الأفراد وإنما يتحقق الجزء الأكبر منها من خلال تنظيمات المجتمع المحلي المهتمة بالتنمية والتي ترتبط مؤسسياً مع

١٥٩ - مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مرجع سابق ، ص: ١١٧.

السلطات المحلية ، ولعل أبرز أسباب ضعف المكونات الشعبية بالنسبة للرقابة والإشراف الإداري تتمثل في الآتي^{١٦٠}:

- ١- أنها لا تتصف بطابع الاستدامة ، مما يحدّ من قدرتها على القيام بمهمة الرقابة الشعبية ، لاسيما أن أغلبها نشأت لأغراض خاصة بتنفيذ مشاريع أو تدخلات معينة ، وتنتهي عملية المتابعة والاهتمام بهذه التكوينات بمجرد انتهاء المشروع أو التدخل المعين .
- ٢- أنها لم تتشكل بصورة مؤسسية تؤهلها للقيام بالرقابة الشعبية، وتمثيل مختلف شرائح المجتمع في نطاقها الجغرافي ، كما أن بعضها نشأ لأغراض غير تنموية .
- ٣- ضعف الأحزاب في التأثير والرقابة على أداء أجهزة السلطة المحلية ، ومحدودية هذا الدور الذي لا يكاد يرى بالعين المجردة على اعتبار أن الأحزاب لديها أولويات تتعدى المشاركة والتأثير على مسار التنمية المحلية ، فهمما الأول والأخير هو ما يحصل في العاصمة .

- ٤- ركود وسائل الإعلام المختلفة وضعف دورها في التعبير عن آراء المواطنين ، وضعف أهمية الدور الذي تلعبه هذه الوسائل المختلفة في التأثير على أداء أعضاء المجالس المحلية والمسؤولين في الوحدات الإدارية في الواقع على اعتبار أن ما ينشر في وسائل الإعلام الرسمية والحزبية لا يتعدى في كثير من الحالات النقد الذي لا يستند على وقائع وبيانات ، ومن ثم فهو لا يقدم حلاً عملياً لما يجب أن تقوم به أجهزة السلطة المحلية على صعيد التنمية المحلية .

سابعاً : العوائق التي تتعلق بالموارد المالية :

إن الارتباط الوثيق الحاصل بين الموازنة العامة وموازنات الوحدات الإدارية واعتبار هذه الأخيرة جزء من الأولى لا ينسجم مع تجارب العديد من الدول التي تطبق اللامركزية المالية والتي تفصل موازنات المحليات عن الموازنة العامة للدولة بحيث يكون الدعم المركزي هو الرابط الوحيد بين الموازنتين .

وفيما يتعلّق بالسياسات والقوانين الخاصة بالموارد المالية العامة فقد ارتكزت منذ نشأتها على التعامل مع السلطة المركزية ، وقد تركت النزعة المركزية ظلالها حتى فيما يتعلق بالمنظومة

^{١٦٠} - مشروع الإستراتيجية الوطنية للحكم المحلي، مرجع سابق ، ص : ١١٨.

القانونية للسلطة المحلية ، وقد اعتبر قانون السلطة المحلية واللوائح المنفذة له أن موازنة المحليات جزء لا يتجزأ من الموازنة العامة للدولة ويسري عليها ما يسري على الموازنات العامة للدولة من قواعد وأحكام تنفيذية ، كما أن نظام المحاسبة الحكومية يطبق على كافة الوحدات الإدارية الأمر الذي نتج عن ذلك بعض الاختلالات في الواقع العملي والتي من أهمها^{١٦١}:

- ١- هيكلية الموازنة العامة للدولة .
 - ٢- تبويب الإيرادات والنفقات التي لا تتناسب مع خصائص النشاط المحلي والذي يتطلب تبويباً مرناً وواضحاً وبسيطاً يستوعب أنشطة تشغيل الوحدات الإدارية .
 - ٣- صيانة المرافق الخدمية المحلية والأنشطة الإدارية .
- ويمكن الإشارة في هذا الإطار إلى أبرز المعوقات والصعوبات التي تتعلق بالموارد المالية وطرق تحصيلها وهي كالآتي^{١٦٢} :

- أ. عدم وجود موارد في عدد من المديريات بسبب عدم وجود الأجهزة التنفيذية التي تقوم بتحصيلها .
- ب. ضعف الأنشطة الاقتصادية ، وعدم توفر البنى التحتية وضعف قواعد البيانات والمعلومات .
- ت. صدور بعض القرارات التي يتمكن بموجبها الأعضاء من تحصيل بعض الرسوم والضرائب كما هو حاصل في رسوم الخدمات التعليمية وشهادات المواليد والوفيات .
- ث. استمرار تمسك بعض الأجهزة المركزية بممارسة بعض الخدمات ومنح التراخيص مركزياً على أن الخدمات والتراخيص صارت اختصاصاً محلياً وفقاً لقانون السلطة المحلية .
- ج. استمرار بعض الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي في تحصيل الموارد بنفس آليات وطرق التحصيل التي كانت سارية قبل العمل بنظام السلطة المحلية .

^{١٦١} - الإدارة المالية في الوحدات الإدارية ومشكلات التطبيق ، ورقة عمل مقدمة من المجالس المحلية للمحافظات، وثائق وأدبيات المؤتمر السنوي الثاني للمجالس المحلية ، صنعاء ، أكتوبر، ٢٠٠٣م.

^{١٦٢} - الرؤية الاستراتيجية للحكم المحلي وملامح البرنامج الوطني لتنفيذها، وزارة الإدارة المحلية ، مرجع سابق، ص ٩٠-٩١.

- ح. امتناع بعض الصناديق والأجهزة عن توريد الموارد المقررة للمحليات كما هو حاصل مع صندوق صيانة الطرق و الجسور وعدم سداد صندوق رعاية النشء والشباب .
- خ. ضعف في عملية الرقابة والمتابعة بما يتعلق بتحصيل الموارد من جانب قيادات السلطة المحلية والمجالس المحلية .
- د. ضعف الوعي لدى المكلفين بأهمية أداء الضرائب والرسوم والعوائد ، وكذلك عدم الثقة في جدية عملية التوظيف للموارد المحصلة لصالح مشاريع تعود بالنفع على المجتمع المحلي .

وأخيراً لابدّ من الإشارة إلى النص القانوني الذي أعطى الوحدات الإدارية استقلالية في مواردها المحلية والمشاركة إلا أنه بالنظر في النصوص القانونية بما يتعلق بمسألة جباية هذه الموارد يتضح : " أن ربط جباية وتحصيل تلك الموارد بالأجهزة التنفيذية وفروع الأجهزة المركزية بالوحدة الإدارية قد جعل المجالس المحلية أداة إشرافية على جباية الموارد العامة المحلية والمركزية وتابعة للأجهزة المركزية ، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن إغفال القانون ولائحته التنفيذية لعملية الفصل بين الخدمات التي تؤدي مباشرة من قبل المجالس المحلية ، وبين الخدمات المشتركة إذ كان الأفضل أن تحدّد الخدمات المحلية التي يجب على المجلس الإيفاء بها بدون دعم ومشاركة من الأجهزة المركزية المعتمدة أساساً على الموارد المحلية بهدف خلق التنافس بين الوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية اليمنية " .^{١٦٣}

^{١٦٣} - هشام علي الخولاني، اللامركزية الادارية الاقليمية في اليمن ما بين النص والواقع، دراسة تحليلية ، ص: ٨٤، عام ٢٠١٧.

المبحث الثاني : سُبل نجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية

اليمنية :

من المهم التطرّق إلى السبل التي من شأنها وضع الحلول والمعالجات لنظام اللامركزية الإدارية في اليمن ، وإصلاح الاخفاقات والإشكاليات التي رافقت نظام السلطة المحلية ، وتعيّيدات الانتقال العملي من المركزية إلى اللامركزية الإدارية بصورتها الحقيقية والفاعلة ؛ ولذلك نحتاج إلى مؤهلات علمية وقدرات بشرية ، وخبرات سابقة ، وكفاءات أكاديمية ، من أجل الاستناد عليها في واقعية السلطة المحلية ، وطرح اللامركزية الإدارية بشكلها المطلوب والصحيح الذي يُعالج تحدّيات وعوائق السلطة المحلية في المحافظات والمديريات اليمنية ، ونلاحظ أن أولى الخطوات اللازمة في هذه المعالجات هي حشد الإمكانيات المادية والطاقات الفكرية والعلمية والأكاديمية المتخصصة والاستعانة بالتجارب والخبرات الحديثة والمعاصرة ، وعقد الجلسات والندوات والمؤتمرات الفعّالة للبحث حول آلية دقيقة وواضحة تناسب البيئة الإدارية اليمنية ، وطرح شمولي وكامل لـ اللامركزية الإدارية بكل أطرها وقوانينها ونظمها ، ومعالجة جميع الثغرات القانونية والإدارية والاجتماعية والسياسية والوصول إلى الرؤية الواضحة لتطبيقها في الجمهورية اليمنية .

وسنحاول في هذا المبحث تقديم معالجات وآراء في إصلاح الإدارة المحلية في اليمن ، وذلك بغرض وضع حلولٍ لها ، ومواجهة المشكلات والمعوّقات التي تُعرقل جهود التنمية المحلية وكذلك إعطاء الصورة للإدارة المحلية انطلاقةً من إصلاح مبادئها وأهدافها ونمط تنظيمها مع الأخذ بعين الاعتبار بتجارب المجتمعات العالمية والعربية التي حققت نجاحاً باهراً في إصلاح الإدارة المحلية مع مراعاة البيئة المحلية لليمن حيث لا يُمكن نقل تلك التجارب الناجحة بكاملها وتطبيقها على نظام إدارتنا المحلية ؛ لأن مصيرها الفشل كون النظرية هي بنت بيئتها ، ولكن يُمكن أن نستفيد من تجارب الآخرين في هذا بما يتكيّف مع البيئة المحلية للجمهورية اليمنية وبما لا يتعارض مع قيم وخصوصيات القانون اليمني ، وعلى ضوء ذلك سنتناول في هذا المبحث مسألة التنمية القانونية (فقرة أولى) بالإضافة إلى الحلول والآراء (فقرة ثانية) :

الفقرة الأولى : التنمية القانونية لنظام السلطة المحلية في اليمن " إصلاحات تشريعية وقانونية " :

إن أهمية التنمية القانونية لنظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية والذي يعدّ عاملاً رئيسياً ومركزياً في معالجة الإدارة المحلية من أيّ آفة اجتماعية أو إدارية قد تصيب الجهاز الإداري للدولة ، والذي يحتاج إلى معرفة الحقائق المادية واللوجستية المتعلقة من حيث الظروف السياسية والاجتماعية والإدارية التي شكلت وخلقت أسماءها وخصائصها من حيث الوقوف الكامل على عناصر تكوينها - أي القوانين واللوائح - التي شكلتها ووزعت اختصاصات محدّدة في النظام الإداري ، وكيفية معالجة هذه القوانين والمواثيق لفكرة الإدارة المحلية والتي تُعتبر الضمان الأول والأخير لها ، وبالتالي فأول ضمان لتطبيق نظام الإدارة المحلية - اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية ، وطرح معالجة أساسية للتحديات والمشاكل الإدارية هو القانون - الإصلاحات التشريعية للسلطة الإدارية - الذي يُحدد مكانة ووظيفة وملامح الإدارة المحلية ، فإن القوانين المنظمة للإدارة المحلية تضمن في السياق العام تقوية اللامركزية والذي يُعدّ بادرة من بوادر الإصلاح المحلي للإدارة المحلية وانطلاقاً من ذلك سوف نتناول دراسة التنمية القانونية للإدارة المحلية في اليمن بالتركيز على القانون رقم: (٤) لعام ٢٠٠٠ بشأن نظام السلطة المحلية في اليمن ، وجاء هذا القانون بعد تثبيت ترسيخ دعائم الوحدة اليمنية ليُمثل التوجه القوي للدولة المدنية نحو تطبيق اللامركزية الإدارية ، وتوسيع المشاركة الشعبية ويعدّ هذا القانون الأكثر ديمقراطية في تاريخ التشريع اليمني الخاص ، ولعل أبرز هذه المعالجات والمؤشرات هي كالاتي^{١٦٤} :

١- تنمية الإدارة المحلية في ظل القانون رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠م : يُعتبر من أهم وأبرز القوانين التي صدرت للمؤسسات التشريعية في ظل دولة الوحدة ، وبخلاف أحكام القوانين الخاصة بالإدارة المحلية التي صدرت قبل هذا القانون الذي نص على أحكام جديدة وردت بعضها لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني الخاص فيما يتعلق بالوحدات المحلية ، ويمكن توضيح الجديد في هذا القانون وبإيجاز كما يلي :

أ. قرر هذا القانون قيام هيئات السلطة المحلية على أساس اللامركزية الحالية والإدارية مقترّباً من مبادئ اللامركزية الإدارية التي أخذت في فرنسا ومصر المعروفة باللامركزية المحدودة ، والتي تجمع بين الموظفين المعيّنين في

^{١٦٤} - جميل أحمد الجويد، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية ، دراسة تحليلية، ص: ١٩٣، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية ، ٢٠٠٤م.

الوحدات المحلية ، وانتخاب القسم الأكبر من أعضاء مجالس هذه الوحدات ، وبذلك ضمن هذا القانون توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشؤون المحلية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

ب. اختصاص هيئات الوحدات المحلية وممارسة دورها في عملية تنفيذ هذه الخطط والبرامج التنموية على قيام التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية ، وعلى أساس دراسات عملية للعوامل المحددة التي دفعت إلى ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنمو الاقتصادي ، والتحديث الإداري .

٢- سحب الثقة من قيادات أجهزة الإدارة المحلية :

نلاحظ أن هذا القانون هو الأول من نوعه في تاريخ التشريع اليمني بنصه على : " سحب الثقة من المحافظ ومدير المديرية ، وإقالة الأمين العام للمجلس المحلي وعضو الهيئة للمجلس المحلي ورؤساء الأجهزة التنفيذية وذلك وفقاً للمواد رقم : (١١٨ ، ١١٩ ، ١٢٠ ، ١٢٢) من قانون السلطة المحلية لعام ٢٠٠٠ إضافة إلى ما تقدّم أعطى هذا القانون هيئات الإدارة المحلية مباشرة الحرية في التصرفات المالية دون الرجوع ، وبذلك خفف هذا القانون السلطات المركزية وذلك بما لا يتعارض مع قانون الموازنة^{١٦٥} ، والتعقيدات البيروقراطية التي تمارسها السلطة المركزية على هيئات الإدارة المحلية .

٣- تفعيل اللامركزية الإدارية بين الحكومة والوحدات المحلية وبين المواطنين في المحافظات والمديريات : ويتم ذلك بدعم اللامركزية على مستوى السلطة المحلية على النحو التالي^{١٦٦} :

أ. اتخاذ القرارات بشكل أقرب من المواطنين ، وبشكل منطقي بين المواطنين والموظفين العموميين .

ب. مسؤوليات وواجبات واضحة وموزعة بين المراكز والمحافظات ، وبين المحافظة والمديرية ، الذي سيؤدي إلى التناغم والعمل الفعال والذي بدوره سيدعم اللامركزية الإدارية .

ت. توفر إدارة شؤون الموظفين بشكل فعال وكاف وغير زائد على المستوى المحلي لتنفيذ الواجبات الوظيفية مع وصف وظيفي واضح لكل الموظفين وتدريبهم على أفضل الوسائل والطرق لأداء الواجبات على أكمل وجه .

^{١٦٥} - المادة : (١٣٨) من قانون السلطة المحلية لعام ٢٠٠٠م.

^{١٦٦} - بوب بوس، الطريق نحو السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، ترجمة أكرم الهندي ، صنعاء ، بدون نشر، ص ٢٠-٢١، العام ٢٠٠١م.

ث. توفر إدارة مالية فعالة ستكون من العوامل المساعدة لدعم اللامركزية مع خطط مالية ، وموازنات مبنية على احتياجات السلطة المحلية مع مشاركة قوية للقطاع الخاص في تقديم الخدمات العامة بالاشتراك مع الجهات المانحة .

ج. الرقابة والإشراف الفاعل من قبل السلطة المركزية على مستوى المديرية والمحافظات سيساعد الحكومة والمواطنين على معرفة مسؤولياتهم .

هذا من جانب السلطة المركزية ، وأما تفعيل اللامركزية الإدارية ودعمها على مستوى الوحدات المحلية والمواطنين ستكون على النحو التالي^{١٦٧}:

- أ. مشاركة المواطنين وإعطائهم خلفيات عن اللامركزية ، وهذا النظام يقوم على أسس المشاركة الشعبية الفعالة لتسهيل احتياجاتهم وأفكارهم وطاقتهم ، ويجب أن يعمل على إعطاء المواطنين خلفية عامة عن مستوى أداء الحكومة .
 - ب. خدمات المواطنين المتمثلة بالخدمات العامة للمواطنين على المستوى المحلي ، ومعاملتهم على أنهم عملاء وليسوا مجرد مصادر لموارد إضافية .
 - ت. التوجه القوي للتنمية الإدارية والتركيز على القرى والمديريات مبني على الاحتياجات المحلية والخطط والقوى الموجودة .
 - ث. تقديم أبسط الخدمات من قبل وحدات الإدارة المحلية للمحافظة والمديرية في مجالات الصحة والتعليم والكهرباء والمياه والصرف الصحي على أن تكون خدمات متساوية على مستوى الدولة ، وخدمات مباشرة من اللامركزية (الوحدات المحلية) مع مشاركة قوية للقطاع الخاص في تقديم هذه الخدمات كلما لزم الأمر .
 - ج. اقتصاد محلي على مستوى الدولة ومتوازي مع التوظيف المحلي والنمو الحضري كنتائج مباشرة للامركزية الإدارية .
 - ح. شفافية الحكومة ومساءلتها لجعل المواطنين يشعرون بأن لديهم الحق لمحاسبة الحكومة بواسطة الانتخابات والبرلمان ، ومن خلال مشاركتهم المباشرة في التخطيط لمديريتهم وبأن الحكومة تعمل بشفافية في اتخاذ القرارات .
- وفيما يخص الخدمات والقواعد التي تنظم اختصاصات السلطة المحلية ، والتي يُمكن القيام بخدماتها على أكمل وجه في هذا الموضع لا بُدَّ أن نشير إلى القواعد التي تنظم وتحكم اختصاصات السلطة المحلية وبوجه عام نوضحها فيما يلي^{١٦٨}:

^{١٦٧} - المرجع نفسه ، ص: ٢٢.

^{١٦٨} - صبحي محرم ومصطفى فهمي، المدخل في تطور نظام الحكم المحلي، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص ٤٣٩-٤٤٢، ١٩٧٧ م .

أ. يقصد باللامركزية المحلية توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية ووحدات محلية لتتقل مباشرة اختصاصها في النطاق المرسوم لها تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها .

ب. تُحدّد الحكومة المركزية المصالح التي تعدها محلية عن طريق تشريع قانوني للمجالس التي تُمثّل الوحدات الإدارية حتى تستطيع مزاوله اختصاصها في النطاق الذي رسمه القانون .

ت. تمتع هذه الوحدات المحلية بشخصية معنوية مستقلة وما يتبع ذلك من آثار هي على وجه الخصوص ، وجود ذمة مالية مستقلة وقدرات على أن تكون محلاً للحقوق والواجبات ، وفي هذا الشأن هناك سؤال يطرح نفسه هو : كيف يتم توزيع النشاط الإداري بين الحكومة المركزية والوحدات المحلية .. ؟ أو بمعنى آخر كيف يتم تحديد المرافق التي تدار مركزياً أي بواسطة الحكومة المركزية .. ؟ وتلك التي تدار محلياً أي بواسطة الوحدات المحلية ، وفي الواقع معيار مطلق التفرقة بين المرافق القومية والمرافق المحلية يكاد يكون مستحيلاً ذلك أن من المرافق ما يعتبر قومياً من بعض الوجوه ومحلياً من بعض الوجوه الأخرى ، أو بمعنى آخر الاختصاصات المحلية التي تسند الإدارات إلى الوحدات المحلية تختلف باختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة غير أنه مما ينبغي ملاحظته في هذا أن القانون الوظيفي في تحديده للمصالح الذاتية لم يلتزم موقفاً واحداً بل اتبع وسيلتين هما :

الأولى : تنحصر في أن يقتصر اختصاص السلطة المحلية على بعض المصالح الذاتية دون البعض الآخر ، فيتحدّد اختصاصها فلا يجوز للمجالس المحلية أن تتجاوز الاختصاص الذي رسمه القانون إلا بنص جديد .

الثانية : ومقتضاها أن يتبع اختصاص السلطة المحلية بحيث يشمل جميع المصالح التي هي من سكان الوحدة الإقليمية ، ولتحقيق النظام اللامركزية الإدارية من قبل الوحدات المحلية لا يكفي مجرد تحويل السلطة المحلية اختصاصات ذاتية بل يجب أن يكون لها موارد مالية كافية للاضطلاع في الاختصاصات ، فالمال هو عصب الحياة وعصب كل نشاط إداري ذلك أن الخدمات المتعدّدة التي تقدّمها السلطة المحلية لا يمكن أن تتمّ إلا إذا توفرت الأموال اللازمة للإنفاق عليها ، ويتم ذلك عن طريق تحصيل الضرائب والرسوم إلى جانب إعانة الحكومة ، ويبنى على ذلك أن يرتبط استقلال الوحدات الإدارية في مباشرة اختصاصها ارتباطاً وثيقاً بمواردها المالية بحيث يزداد هذا الاستقلال قوة من الناحية العملية تبعاً لزيادة هذه الموارد وقلتها.

والواقع أنه بالنسبة للخدمات التي يمكن للمجالس المحلية أن تؤديها فإن وضع قاعدة مطلقة في هذا يكاد يكون مستحيلاً ذلك أن الخدمات المحلية التي تسند الإدارة إلى السلطة المحلية ، وتختلف تبعاً لعدة عوامل منها اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والأيدولوجية الخاصة لكل دولة ، ومع هذا يمكن أن نورد بعض الأمثلة للخدمات التي يمكن أن تقوم السلطة المحلية بها ومن ذلك ما يلي :

- إنشاء الطرق والكباري وصيانتها .
- استصلاح الأراضي الزراعية والحدائق العامة .
- إنشاء وإدارة مرافق المياه والكهرباء والمجاري وصيانتها .
- إنشاء وإدارة المستشفيات والوحدات الصحية وفقاً لاحتياجات كل وحدة إدارية محلية .
- إنشاء المدارس المختلفة وصيانتها وتجهيزها وفقاً لاحتياجات الوحدات المحلية ، وأيضاً توفير السكن للعاملين لهذه المدارس والمؤسسات .
- تصميم المكتبات العامة ودور الثقافة وإنشاء المتاحف وتجهيزها .
- رعاية الشباب وتعليم الكبار ومحو الأمية .
- تنمية الإدارة المحلية من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية.

٤- منح السلطة المالية للوحدات الإدارية المحلية :

يقتضي تمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية والاعتراف لها بالذمة المالية المستقلة كما هو مقرر ومتفق عليه في القضاء الإداري ، وفي كل التشريعات القانونية ، وهذا يعني توفير موارد مالية خاصة بالإدارة المحلية لتمكينها من تنفيذ الاختصاصات الموكلة إليها وإتباع حاجات المواطنين، وهنا يتضح أن الجانب المالي للوحدات الإدارية المحلية لا يزال يتسم بعدم الاستقلالية التامة وبالقيود الإدارية مما يؤثر على أداء نشاط هذه الوحدات الإدارية المحلية ، إلا أن المركزية الحقيقية لا تتجسد إلا بتحقيق سلطة مالية لصالح الوحدات المحلية تجعلها أكثر فعالية واستقلالية في اتخاذ القرارات ، وتحقيق السلطة المالية لوحدات الإدارة المحلية يكون عبر الأمور الآتية^{١٦٩}:

أ. تمويل الوحدات الإدارية المحلية :

أي أن لا تظل الإدارة المحلية تعاني من نقص الموارد المالية ؛ لأن هذا النقص يؤدي إلى عدم استعمال الهيئات المحلية السلطات الممنوحة لها ، ويؤدي إلى إصابة النظام بكله بشيء أشبه

^{١٦٩} - جميل أحمد الجويد، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتهما في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ١٩٩.

بالشلل وارتباط كل نشاطات الإدارة المحلية بالسلطة المركزية ، وهذا النقص في التمويل المالي من قبل السلطة المركزية لعجزها عن تفهم وتصور كل ما هو عاجل ومهم في الأقاليم المحلية من جهة ومن جهة أخرى لرغبة السلطة المركزية السيطرة على الهيئات المحلية وإخضاعها لها، " وكما أن العجز في التمويل قد يكون راجعاً إلى قصور الإدارة المحلية في تحصيل الضرائب والقواعد والرسوم في حالة منحها هذه الصلاحية ^{١٧٠}، وبالتالي فتحويلها مرتبط بالدولة وبما تمنحه من إعانات لها " بالرغم من وجود مصادر تمويله أخرى متمثلة في الموارد الجبائية والرسوم وكذا مداخل ممتلكات وعملية الاقتراض من المؤسسات البنكية ، إلا أن وجود مصدر تمويلي دائم أمر مهم للإدارة المحلية بل الواقع يجعل من إعانات السلطة المركزية هي المصدر الرئيسي في مالية الإدارة المحلية مما يؤدي إلى أن تظل في تذبذب المصادر الأخرى وقلتها" ، ^{١٧١} على أنه ما يلاحظ على التمويل المالي من قبل الدولة لصالح الوحدات المحلية أنه تمويل مُخصص أي أن السلطة الوصية - السلطة المركزية - تقوم بتخصيص الإيرادات وتحديد مجالات إنفاقها ؛ لذا تحتاج المسائل المالية للإدارة المحلية إلى الوضوح والدقة وتوفير جملة من الشروط لنجاح التمويل المحلي لها من بينها ^{١٧٢} :

- تحديد المصادر المالية للإدارة المحلية فيما يتعلق بالموارد المحلية أو الموارد التي تقدمها الدولة.
- تحديد شروط الحصول على (مخصصات) من الخزينة العامة للدولة .
- تمويل مالي إجمالي للوحدات المحلية دون تخصيص ، أي أن الوحدات المحلية هي التي تقوم بتخصيص هذه الإيرادات حسب حاجياتها وأولويتها .
- إفادة الإدارة المحلية من الرسوم التجارية التي تستطيع تحصيلها وفق شروط عامة واستخدامها في تمويل عملياتها المختلفة ؛ لذا يجب تنظيم الإدارة المالية للوحدات الإدارية المحلية وذلك عن طريق ^{١٧٣} :

- أ. إخضاع الحسابات للرقابة كما هو مطبق مركزياً .
- ب. مراجعة مشروعات ميزانيات المحليات مركزياً .
- ت. منح السلطة المحلية سلطة فرض ضرائب متنوعة تسمح بتوزيع العبء الضريبي بشكل عادل ، وأخيراً ومن أجل تطوير موارد ثابتة ومتزايدة مما لا يمكن أن يتاح من فرض ضريبة واحدة ، فمالية الإدارة المحلية واقتداءً بالكثير

^{١٧٠} - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، ص: ٧٣ ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، لا تاريخ.

^{١٧١} - عبد الحميد بن عيشة ، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر ، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق، قسم الإدارة المالية، ص: ١٧٨ ، ٢٠٠١.

^{١٧٢} - المرجع نفسه، ص: ١٨٧-١٨٨.

^{١٧٣} - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص: ٧.

من الدول في العالم يمكن لها اعتماد أسلوب (خلق هيئة تمويل وحدات الإدارة المحلية) عن طريق تمويلها بالقروض ؛ لأنه يتعدّر على هذه السلطات ولاسيما الصغيرة منها.

ب. ذاتية ومحلية الموارد المالية :

وفيما يتعلق بذاتية الموارد المالية فإنه يضمن استقلالاً أكبر لمالية الإدارة المحلية : " ويمكنها من الاضطلاع بمسؤوليتها ويُحقّق لها أكبر سلطة مالية إلا أن الهدف الرامي إلى تحقيق تمويل محلي وفي نفس الوقت ذاتية للإدارة المحلية صعب إلا لدعم استقلالية الإدارة المحلية "،^{١٧٤} وتأكيداً لحريتها في العمل يقتضي الأمر تميز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية بتوفير احتياجاتها من الموارد المالية ؛ وذلك لأن فلسفة نظام الإدارة المحلية يتطلب توفير شروط مُعينة في هذه الموارد لا يتعين أن تتوفر في الموارد المركزية ، وهي كالآتي^{١٧٥} :

- محلية الموارد المالية : ويقصد بها أن الوعاء أو الأصل الذي تربط عليه يكون في نطاق الوحدة المحلية التي يرجع إليها تحصيله ، وأن يكون هذا الوعاء متميزاً بقدر الإمكان عن أوعية الموارد المركزية.
- ذاتية الموارد المالية للإدارة المحلية : ويقصد بها أن تشكل الهيئات المحلية بسلطة تقدير الإيرادات وتحصيلها حتى تستقل الهيئات المحلية بوضع تتمكن فيه من التوفيق بين الاحتياجات المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها وضبط الإيرادات ، وتستقل بتحصيل تلك الإيرادات .
- مرونة الموارد المالية المحلية : ويقصد بها أنها من أكبر المشاكل التي تواجه الإدارة المحلية ، وبالتالي فهذا الإطار هو العامل الأساسي لحلّ هذه المشكلة ومعالجتها وهي ناتجة عن الإطار القانوني العام للتمويل المحلي ، ولعل أهم المشاكل التي ترتبت على الوضع القانوني لتمويل الوحدات المحلية هو عدم مرونة الموارد المحلية أي عدم قابليتها للزيادة في حال لا يوجد هناك احتياجات جديدة ، وبالتالي فمن الأفضل إعطاء مرونة أكبر لموارد الإدارة المحلية ؛ لأنه إذا كانت هناك مثلاً بعض الحرية في فرض الضرائب فهي في الغالب تتميز بعدم المرونة كالضرائب العقارية .

إذاً فتحقيق مرونة موارد الإدارة المحلية لا يتناقض مع مبدأ الثبات حيث أن مبدأ الثبات صفة " وهذا هو الحال بالنسبة لمالية الوحدات الإدارية ، ولكن ليس معنى ذلك ترك الهيئات المحلية بكل حرية واستقلالية تامة في تصرفات المالية بل يُمكن القيام برقابة مركزية مالية عليها تكون

^{١٧٤} - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، مرجع سابق، ص: ٥٤.

^{١٧٥} - المرجع نفسه، ص: ١٢-١٣ .

شديدة عند مخالفة القوانين والخروج على القواعد العامة ، هنا لابد وأن تكون العلاقة المركزية والمحلية في هذا وهي محكومة بنسق واضح ومُحدّد من العلاقات التعاونية في ظل التزام الهيئات المحلية بأن تكون النفقات رشيدة تُراعي أهمية الإنفاق لكل مجال أو قطاع حسب الأولوية المحلية^{١٧٦}.

- لامركزية السلطة الضريبية : ويقصد بها أن إعادة النظر في النظام الضريبي أصبح من الضروريات لجعله أكثر فعالية ، ولكي يسمح للوحدات المحلية أن تدمج في عملية تحصيل الضرائب والرسوم وتحديد نسبها المقررة فرضها ، فهذه الطريقة تأخذ بها العديد من الدول وتعتبرها أكثر تلاؤماً مع الأوضاع المحلية فالهيئات المحلية الراغبة في جلب الاستثمار تقوم بجلب الضرائب من خلال إعادة تقسيم الضرائب بين السلطة المركزية والوحدات المحلية ، ولكي تستطيع هذه الوحدة المحلية تحديد نسب الضرائب التي تلائمها ، ولتحقيق هذا الوضع يجب أن يتوفر في النظام الضريبي على المستوى المحلي ما يلي^{١٧٧} - :

- ١- تعدّد مصادر الضرائب مع عدم إقبال كاهل المواطنين بالضرائب .
- ٢- وجود جهاز ضريبي متخصص وكفؤ قادر على إجراء عملية الحصر والتحصيل بأقل تكلفة وسهولة .
- ٣- وضوح النظام الضريبي المحلي وأهدافه حتى يتقبله المواطنون بسرعة ، والاستفادة من المدخرات المتحققة من هذه الضرائب والرسوم في إنشاء المشاريع التنموية لصالح المواطنين .

ث. تفعيل وسائل جديدة للرقابة على الهيئات المحلية :

إلى جانب الرقابة المالية والإدارية على الهيئات المحلية لابد من إيجاد أساليب أخرى للرقابة وتفعيلها وترقيتها والنص عليها في تشريعات الإدارة المحلية ، وبواسطتها يُمكن أن تحقق الكفاءة والفاعلية المطلوبة لنظام الإدارة المحلية ، وهذه الوسائل الجديدة تتمثل في تنظيم الإدارة المركزية والمحلية وهي كالاتي^{١٧٨} :

- الرقابة الشعبية : والتي تتم على السلطة المحلية بطريقة مباشرة عن طريق رفع الشكاوى المختلفة التي تقدم سواء ضد القيادات المحلية أو أعضاء السلطة المحلية المنتخبة ،

^{١٧٦} - زهدي يكن، التنظيم الإداري: تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، بيروت، دار الثقافة، بدون تاريخ، ص: ٧٠.

^{١٧٧} - عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص: ١٩٠.

^{١٧٨} - جميل أحمد الجويد، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتهما في الجمهورية اليمنية ، مرجع سابق، ص: ٢٠٣.

والمتمثلة في قصورهم في تأدية واجبهم تجاه المواطنين والذين كانوا سبباً في توليهم المسؤولية .

- الرقابة القضائية : ويعبر عنه عن طريق القضاء الذي يكفل للمواطنين المتمتعين بالحقوق الانتخابية في رفع الطعون بخصوص القرارات الصادرة من الهيئات المحلية لإلغائها من خلال وضع إجراءات سهلة لممارستها وتحديد آجال قصيرة للفصل في القضايا الانتخابية والشئون المحلية ، وفي هذا الموضع مما يتعلّق بالطعون الانتخابية لانتخابات الإدارة المحلية في اليمن ، فلاحظ أن المشرّع اليمني قد حدّد إجراءات الطعن بانتخابات الإدارة المحلية ، وبنفس القواعد المنظمة لانتخابات مجلس النواب من حيث من لهم الحق بالطعن ، وأما من حيث الجهة التي تختصّ بالنظر والتمعن في الطعون الانتخابية فإن المشرّع عندما يحدّد جهة الاختصاص بالنظر في صحة الطعون المتعلقة بالإدارة المحلية فإنه لن يخرج الموضوع عن أحد احتمالين هما^{١٧٩} :

الأول : أن يجعل المشرّع المحاكم الاستئنافية في المحافظات صاحبة الاختصاصات بالنظر إلى المنازعات الانتخابية المتعلقة بانتخابات مدراء المديريات ، والسلطة المحلية على مستوى المديرية أو المحافظة ، وأما فيما يتعلّق بالمحافظة وأمين العاصمة فينقد الاختصاص للمحكمة العليا .
الثاني : أن يجعل المشرّع المحكمة العليا صاحبة الاختصاص في منازعات رؤساء الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة والعاصمة والمديرية ، ولها أن تستعين بمن تراه من قضاة المحاكم لمعاونتها .

- رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية : وتكون بالرقابة على ممثليها في السلطة المحلية بإقناع المنتخبين على تنفيذ السياسة العامة للدولة على احترام المصلحة العامة وحضورها كل الاجتماعات ، وأن تكون ممارستهم لعضويتهم في السلطة المحلية بطريقة فعالة ومؤثرة وبعدم تحويل المؤسسات العامة وممتلكات الدولة آلة بيد الحزب الذي له أغلبية أو تحويل الإدارة المحلية بما تملك من أجهزة وإمكانات مادية وبشرية إلى أداة تتصرف بها الأغلبية الحزبية بصورة تضرّ بالمصالح العامة للدولة .

الفقرة الثانية : الحلول والآراء المطروحة لمعالجة إشكاليات الإدارة المحلية : ومن خلال التتبع للمعطيات والنتائج الإدارية للمجالس المحلية والنظر فيما يتعلق بالمعالجات الإدارية

^{١٧٩} - رشاد أحمد الرصاص، النظام الانتخابي في اليمن ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ص: ٤٨٩-٤٨١، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ١٩٩٩م.

والاقتصادية للإدارة المحلية لابد أن نطرح العديد من النقاط التي تعالج هذه الاشكالية وتتمحور في الأمور الآتية^{١٨٠} :

أولاً : أسس قيام وحدات إدارية مستقلة : إن التوجه إلى تطبيق اللامركزية الإدارية بأسسها ومفاهيمها ومبادئها وأهدافها وصلاحياتها التي تعطي للوحدات المحلية الإدارية حقها المادي والمعنوي في التصرف بالموارد المتاحة لها ، وأيضاً حقها في استقلال وحدات إدارية تتطلب مجموعة من الاعتبارات والأمور التي لابد من الأخذ بها لتحقيق نظام الإدارة المحلية على أرض الواقع وهذه الاعتبارات تتمثل فيما يلي :

- ١- وجود قاعدة قانونية للإدارة المحلية تقوم على ديمقراطية التمثيل .
- ٢- وجود مجالس محلية ذات هيئات متخصصة تمارس مسؤولية إدارة شئون الوحدات الاقتصادية والاجتماعية، ولا يدخل فيها عنصر التعيين لقيادة السلطة الإدارية وإنما عنصر الاختيار المحكوم بموافقة ممثلي المحلي ومحاسبتهم لكل عنصر يخل بواجباته ومسئوليته ، ومعنى ذلك أن تخضع القيادات الإدارية لعملية الانتخابات الحرة والمباشرة من قبل المواطنين المحليين ؛ لأنه يتم تعيينه من قبل السلطة المركزية .
- ٣- توفر القناعة الكاملة في عملية التغيير، وإن كنا نرى أنه يصعب عملية التغيير ما لم تكن هناك إرادة جادة وصادقة على التغيير، وفيما يخص موضوع التغيير نرجع إلى قوله تعالى : ((إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّى يُغَيِّرُوا مَا بِأَنْفُسِهِمْ))^{١٨١} ، وعليه فعملية التغيير يجب أن تكون في الجوهر قبل الشكل والمظهر وفي هذا الموضع تتم عملية التغيير من خلال توفر وحدة القرار ووحدة الإرادة السياسية بشكل عملي ومباشر والسعي للعمل على توفير الاستقرار السياسي والأمني والإداري في جهاز الدولة .
- ٤- وضع خطة أو برنامج طويل المدى للتخلص من عملية التخلف الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري يتم تنفيذه على مراحل وتوضع آلية ترجمة لتلك الخطط على صعيد الواقع الملموس .
- ٥- توفير العنصر البشري الكفؤ والقادر على مواكبة التطور والتطوير لبناء دولة مدنية حديثة في كل الوحدات الإدارية ، ووضع خطة لتأهيل وإعادة الكوادر والموظفين المحليين .

^{١٨٠} - محمد سعيد عبد الله ، تنظيم السلطة بين اللامركزية والحكم المحلي: مستقبل الحكم في الجمهورية اليمنية، صنعاء: مركز التنظيم والمعلومات، ص ٢١٨-٢١٩، ١٩٩٥م.
^{١٨١} - القرآن الكريم ، سورة الرعد: الآية ١١ .

- ٦- وضع تقسيم إداري يلبي المصلحة الوطنية ، ويعمق الوحدة الوطنية ويزيل آثار التشطير ويراعي مصلحة الدولة والمواطنين .
- ٧- وضوح القوانين والأنظمة واللوائح التي تتعلق بتنظيم الإدارة المحلية وتحديد المهام والوظائف والواجبات وإزالة الازدواجية .
- ٨- اعتماد المشاركة الشعبية كأساس تطوير في إدارة الشؤون المحلية من خلال انتخابات السلطة المحلية والمحافظين والمسؤولين التنفيذيين والشروع في نقل السلطة إلى الوحدات الإدارية والقضاء على هيمنة المركز المطلقة والتي تتمثل بالمركزية الشديدة .
- ٩- وضع نظام مالي وإداري متطور يراعي مختلف الأنشطة المحلية ، ويزيل التعقيدات الراهنة ويعطي مرونة كافية بما يمكن من تحقيق الأهداف المحددة .
- ١٠- اعتماد سياسة العقاب والثواب كسياسة أساسية في جهاز الدولة والوحدات المحلية والرقابة على تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة من قبل الهيئات المركزية ومراعاة التسلسل الإداري عند تطبيق القوانين والقرارات على أساس مبدأ القيادة والمسؤولية الشخصية في الإدارة .
- ١١- لابد من محاربة الفساد والتصدي له على المستوى المحلي بكافة أشكاله والحد من العبث بالملكيات العامة للدولة ، ويتم ذلك من خلال توفر الإرادة السياسية المؤمنة بضرورة التصدي الحازم لمشكلة الفساد بالتركيز على إصلاح الأنظمة الفاسدة وأيضاً إصلاح نظام الأجور والحوافز للموظفين المحليين .
- ١٢- الاهتمام بالعنصر البشري من خلال تدريبه وتأهيله ليصبح عنصراً فعالاً في عملية التنمية^{١٨٢} .
- ١٣- وضع برامج زمنية تهتم بمصالح المواطنين من قبل الموظفين المحليين مع متابعة جدية لتلك المصالح المطلوب إنجازها .
- ١٤- إن وجود صحافة حرة ومستقلة له أهمية قصوى حيث تلعب دوراً في كشف جرائم الفساد الإداري على المستوى المحلي ، وفي هذا الصدد يتعين أن تبحث الصحافة عن طرق لجمع البيانات والمعلومات ونشرها فذلك سيكون له أسرع الأثر وأكثرها فعالية وإسهاماً في زيادة الوعي العام وخلق قوة الدفع اللازمة للإصلاح المحلي ومقاومة الفساد بكافة أشكاله.

^{١٨٢} - عبد الرحمن سالم، ذبيان، رؤية مستقبلية للإدارة في الجمهورية اليمنية، مجلة الإداري الحديث، صنعاء: المعهد الوطني للعلوم الإدارية، عدد ١، إبريل ٢٠٠٠م.

١٥- اتخاذ بعض التدابير اللازمة لتحسين الأداء الإداري في سبيل خدمة التنمية ومشاريعها المحلية المتمثلة فيما يأتي - :

- أ. إخضاع عملية التعيين في الوظيفة لمسألتي الكفاءة والمهارة الإدارية العلمية.
- ب. البعد عن المرجعية الأسرية والعشائرية والمناطقية والمذهبية أثناء التعيين.
- ت. وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وليس العكس.
- ث. العمل على الاستفادة من كل موظفي جهاز الدولة في سبيل التخلص من البطالة وإيجاد فرص عمل حقيقية.
- ج. تفعيل مسألة الثواب والعقاب و محاربة الرشوة والوساطة.
- ح. الإيمان بأن الإدارة وسيلة وعلاج ناجحين للاستفادة من طاقات البلد الطبيعية والاجتماعية في سبيل التنمية .

ثانياً : المعالجات الإدارية السياسية والاقتصادية ومعالجة مشاكل القبيلة وآثارها على التنمية :

إن المعالجات الإدارية والسياسية والاقتصادية ترتبط بشكل وثيق بمعالجة المشاكل القبلية لاسيما لناحية تصحيح المسار الإداري للسلطة المحلية وهي تتركز على النحو التالي:^{١٨٣}

- ١- العمل على توفير الاحتياجات والخدمات الأساسية في المناطق القبلية وزيادة فعاليتها خصوصاً في المناطق النائية منها وأيضاً في المناطق التي يتركز فيها النفوذ القبلي .
- ٢- تعميق الوعي السياسي والثقافي بين أفراد القبائل وتوجيه ولائها للدولة وليس للقبيلة.
- ٣- العمل على حلّ النزاعات ومشاكل الثأر بشكل جذري من خلال إصلاح القضاء ومنحه مزيداً من الصلاحيات والاستقلالية ، وذلك من خلال تواجد السلطة المركزية ووحداتها المحلية في المناطق القبلية ، والعمل على تثبيت الأمن والنظام والقانون .
- ٤- تشجيع العمل التعاوني داخل مناطق القبيلة، وتأهيل الكوادر المحلية وتحفيزها للعمل في مناطقها من خلال السلطة المحلية كخطوة أولى نحو إرساء علاقات مباشرة وتعاون بينها وبين الدولة .
- ٥- توسيع صلاحيات أجهزة السلطة المحلية وكذلك تشجيع المشاركة الشعبية في العمل التعاوني.
- ٦- العمل على الحدّ من مظاهر الأمية والبطالة في أوساط القبيلة.

^{١٨٣} - عبد الكريم عبد الله الروضي ، دور القبيلة في تفصيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، ص ١٧١-١٧٢، ٢٠٠٢م.

الخاتمة :

من خلال القراءة الأولية للنظام الإداري اللامركزي في الجمهورية اليمنية يتضح لنا أن أول تجربة انتخابية للمجالس المحلية في فبراير ٢٠٠١م كانت تطبيقاً صادقاً وأميناً لذلك التشريع المتطور المتقدّم والذي نصت عليه المادة : (٤) من قانون السلطة المحلية - عن التشريعات السابقة ، ومثل نقلة غير مسبوقه في تطوير الإدارة المحلية لليمن ، وقد أُحيلت بموجبه كافة الصلاحيات الإدارية والتخطيطية والمالية والخدماتية أو التنفيذية والمتعلقة بالشأن المحلي لمجالسها المنتخبة التي اختيرت بالاقتراع السري والحرّ المباشر، وبمشاركة واسعة من قطاعات وشرائح المجتمع وإرادة الناخب وهما الأداة الحقيقية للوصول إلى الحكم ، ولقد أوضحنا ظروف اليمن الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والنقص الذي تعاني منه سواء كان في جانب التمويل المالي أوالتكنولوجي والعلمي، وحاجتها الماسة لعمليات التأهيل والتدريب لكادرها الإداري والمالي وبالذات في الوحدات الإدارية والأجهزة للارتقاء بأوضاعها إلى مصاف المهام والاختصاصات المنوطة بها في العمل المؤسسي .

وفي مسيرة تطور الإدارة المحلية وخاصة فيما يتعلق بالمجالس فقد مرت السلطة الإدارية بعدة مراحل أبرزها في عصر الدويلات ١٩٦٢م في دولة الشمال في الماضي وبالتحديد أي قبل قيام الثورة في اليمن ، وكان المجتمع اليمني يتميز بالأفكار والعادات والتقاليد التي تقوم على ١٠ أو ١٤ مفهوم للحكومة القبلية ، وكان في حاجة إلى الانفتاح على العالم وكسر آثار العزلة التي فرضت عليه أثناء فترة الحكم السابق للشرط الشمالي ، وأما في الشرط الجنوبي لليمن فقد سادت العزلة التجزئية بين المناطق اليمنية التي كانت تعد من الأهداف الأساسية للسياسة الاستعمارية البريطانية حيث جرت سياسة بث روح التفرقة والعزلة والكراهية بين أبناء الشعب الواحد ، وخلال هذه الفترة أي قبل الثورة ، لم تعرف اليمن في شطرها الشمالي شيئاً يذكر عن نظام الإدارة المحلية حيث كانت الدولة في تلك الفترة تتمسك بالمركزية الشديدة ، بينما في شطرها الجنوبي كان يسود التقسيم الإداري المتخلف للسلطنات القائم على أساس تنظيم إداري بدائي قبلي وعشائري ، ولكن بعد قيام الثورة في الشرط الشمالي والشرط الجنوبي سابقاً في اليمن أخذ نظام الإدارة المحلية أهمية واهتماماً فقد تمّ تطويره والعمل به بجهود حكومية رسمية وشعبية حيث شهد هذا النظام إنشاء القواعد القانونية والتنظيمية وتحديد الاختصاصات بما يلبي الاحتياجات والطموحات الملحة للدولة والمجتمع المحلي في اليمن.

وفي العام ١٩٩٠م شهد نظام الإدارة المحلية مرحلة جديدة اتسمت بعد قيام الوحدة اليمنية بالتنظيم والتطوير والتوجه نحو التنمية ، تتمثل في الانتقال نحو اللامركزية المالية والإدارية من خلال تطوير الأجهزة المحلية - تشكياً وأداءً وتوسيع صلاحيات - وتحديد الموارد المالية والإدارية ، بالإضافة إلى اتباع طريقة الانتخابات الحرة والمباشرة في تشكيل الهيئات والمجالس المحلية كأسلوب جديد من أساليب تطوير المشاركة الشعبية المحلية ، وبالرغم من تلك الجهود التي بذلتها الدولة والجهود التي تبذل من الهيئات الشعبية والجمعيات التعاونية - من أجل تطوير وتنمية نظام الإدارة المحلية في اليمن - إلا أنَّ هذا النظام سوف يواجه حملة كبيرة من التحديات والمعوقات والتي قد تقف في مسار تنمية الإدارة المحلية ، كما أن سوء الفهم والخلافات قد تبرز بين الأجهزة الحكومية والمحلية من حين لآخر إلى أن تترسخ التجربة باكتمال البناء المؤسسي للوحدات المحلية ، حيث أن تجربة السلطة المحلية لا زالت في أول الطريق وبداية التطبيق وتحتاج إلى الرعاية والدعم الكامل لها من أجل تذليل الصعوبات وتطويرها، وتحسين أدائها وخدماتها وتحقيق طموحات واحتياجات المجتمع المحلي ؛ ليتمكن هذا النظام من تحقيق أهداف التنمية المحلية المتوازنة والمستدامة للنهوض بالوحدات الإدارية المحلية على مختلف الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية ، بالإضافة إلى معالجة العوائق والإشكالات الإدارية والمالية التي لا زالت موجودة في الإدارة المحلية ، وتنمية الوحدات الإدارية بما يتناسب مع نموذج اللامركزية الإدارية والمالية والذي يسعى إلى تحقيق التطور والازدهار للمؤسسات الإدارية في الجمهورية اليمنية .

وفيما يتعلق ببداية تأسيس الإدارة المحلية بقسميها المعين والمنتخب وباعتبارها تجسيدا واضحا للعلاقة القوية بين المركزية واللامركزية في مؤسسات إدارة الحكم المحلي فقد استمر النزاع والخلاف الذي أعاق قدرتها على توفير الخدمات الأساسية لمجتمعاتها في وقت تتفاقم فيه الأزمات الإنسانية والاقتصادية ، مما قد ينعكس على شرعية الدولة ووحدتها أو تماسكها في ظل نموذج الإدارة المحلية واللامركزية الذي تتبعه الدولة اليمنية في بعض المناطق ، وتتنافس الجهات غير الحكومية على تقديم الخدمات ، لكن في مناطق أخرى طورت السلطات المحلية أشكالا ناجحة إلى حد ما من الإدارة الذاتية في ظل غياب حكومة مركزية قوية .

وفي ظل النزاع المستمر من الضروري التوصية على المدى القصير بإعادة البناء والارتقاء بمهنية القضاء المحلي والأجهزة الأمنية المحلية ، مما سيسمح للخدمات القضائية والأمنية بالعمل بفعالية والاحتفاظ بشرعية ووحدة الدولة بين المواطنين ، وأيضا دعم الحكم المحلي المستجيب والشامل للجميع ، أي دعم المبادرات المجتمعية بما يدعم فعالية الإدارة المحلية وتجنب الادعاءات المتعلقة بالتحيز أو التمييز ، وفي الوقت نفسه للحد من جاذبية الجهات غير الحكومية كبديل للدولة وللتأسيس لاستقرار طويل الأجل بعد انتهاء النزاع ، ينبغي إشراك الشعب

اليمني في سعيهم لإعادة بناء مجتمعهم من أجل سلام مُستدام في الكيفية التي يجب من خلالها توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية في مرحلة ما بعد النزاع ، وبغض النظر عن كيفية سير أو تقدّم النزاع ، لا بُدّ وأن يسعى الفاعلون المحليون والإقليميون والدوليون ليس فقط نحو الحفاظ على هياكل الإدارة المحلية ومنعها من الانهيار بل وأيضاً نحو تعزيز قدرات المجالس المحلية في سيناريوهات ما بعد النزاع .

وتعدّ المجالس المحلية من أهم مؤسسات الدولة في الجمهورية اليمنية على المستويات المحلية ، فهي تتشكل عن طريق الانتخاب ، وبتوليها توفير الخدمات العامة الأساسية تقوم بتمثيل السلطة التنفيذية في الدولة اليمنية ، إلا أن اشتداد النزاع أثر بشكل كبير على تمويل وأمن المجالس المحلية ، مقوضاً قدرتها على تقديم الخدمات بشكل فعّال في معظم مناطق البلاد ، وإن التنازع المستمر وعلى عدّة جبهات في اليمن ، يُمثل تحدياً لكفاءة عمل المجالس المحلية حيث تمنع الصدامات والمواجهات المسلحة بين المجموعات المتحاربة المجالس المحلية من العمل في بيئة آمنة ، وبغض النظر عن التهديد بالعنف فإن المجالس المحلية عرضة لتدخل قوى خارج الدولة على تأكيد نفسها على المستوى المحلي في الوقت نفسه ، تتدخل هذه الأطراف في نشاط وأعمال أعضاء المجالس المحلية لتعزيز أجنداتهم وتوجهاتهم ، وعلى إثر ذلك هناك تداعيات انعكست على هيكل وأداء المجالس المحلية اليمنية في ظل النزاع ، من أبرزها ما يلي :

- تواجه المجالس المحلية تغييرات مطردة في القيادة ، مما يعيق القدرة على القيام بأعمال طويلة الأمد .
- تقتصر المجالس المحلية إلى التخطيط الواضح على المدى القصير والبعيد ، وبدلاً من ذلك تضطر إلى معالجة المشكلات العاجلة مراراً وتكراراً.
- معظم هذه المجالس مفتقرة إلى ميزانيات الأموال اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية لمجتمعاتها في وقت تتفاقم فيه الأزمات الإنسانية والاقتصادية.
- لقد خفّضت الحكومة المعترف بها دولياً وظائفها دون تمتعها بسلطة فعلية على الأرض.
- سلطات ومرافق الخدمات العامة غير فعّالة ، مما يحدّ من قدرة المجالس المحلية على تقديم الخدمات.
- تتخطى منظمات المجتمع المدني عمل المجالس المحلية كآلية تنفيذ ، وقد أدّى عدم وجود شراكات منظمة بوضوح مع هذه المنظمات إلى فقدان المنظمات غير الحكومية لبيئة ذات قيمة يُمكن أن تجعل تدخلاتها أكثر نجاحاً.
- توجد مصادر متعدّدة للسلطة بما في ذلك قوات الأمن التي تسعى إلى فرض رغباتها على أنشطة المجالس المحلية.

النتائج :

- النظام الإداري المحلي في عهد الدولة اليمنية قبل الوحدة كان قد وضع لبناته الأولى في عصر تلك الدول ، حيث عرف نظام الحكم المحلي من خلال حكومات الأقاليم ، وبالتالي قام هذا النظام بدور هام في بسط نفوذ الدولة من أجل تحصيل الموارد المالية لصالح الدولة المركزية ، وهذا يعني أن نظام الإدارة المحلية كان محصوراً في تحقيق أهداف الدولة المركزية ، وبالتالي فإن نفوذ الإدارة المحلية في عهد تلك الدويلات كان قصيراً ولا يتمتع بصلاحيات واسعة خوفاً من التمرد على الحكم.
- الجذور الأولى للإدارة المحلية والتنظيم للوحدات الإدارية يرجع إلى الحكم العثماني حيث كانت البداية الحقيقية لنظام الإدارة المحلية في اليمن عندما تم اعتبارها وحدة إدارية تم تقسيمها إلى عدد من المناطق والمتصرفات ، وهي تقابل المحافظات في الوقت الحاضر إلا أن نظام الحكم العثماني لليمن قد اتسم بالمركزية الشديدة ، وأما في فترة حكم الأئمة الزيدية ظلت أوضاع التنظيم المحلي على ما هي عليه في فترة الحكم العثماني غير أنه تم إجراء بعض التعديلات البسيطة على الحكم المحلي .
- التطبيق العملي للإدارة المحلية في اليمن بدأ بعد قيام الثورة اليمنية ، وكما بينت الدراسة أن نظام الإدارة المحلية خلال تلك الفترة شهد تطورات عديدة في كافة نظمها الإدارية والمالية وقواعدها القانونية واختصاصاتها المحلية ، وكان الهدف منها تخفيف العبء على الإدارة المركزية وجعلها أكثر تفرغاً لقضايا التخطيط القومي الشامل.
- على الرغم من الجهود والخطوات الحكومية والشعبية الكبيرة للتوجه نحو التنمية المحلية قبل قيام الوحدة اليمنية والمتمثل في تطوير أجهزة الإدارة المحلية - تطوير تشريعي وقانوني وتنظيمي - ليلبي هذا النظام متطلباتها وطموحاتها إلا أن هذه الجهود والخطوات أصابها شيء من التراجع والانكماش ، ويرجع ذلك بدرجة رئيسية للعامل السياسي وهو قيام نظام الحكم في فترة نظام حكم الدولتين السابقتين والمُسماة بالجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والذي كان مؤسساً على الواجهة الحزبية والفكرية الأيديولوجية ، وكان من نتائجه ولادة أشكال من الإدارة يطلق على البعض منها ديمقراطي وحكم محلي تتماشى مع إرادة الحزب وهيمنة شخصيات قيادية ، ولم تأخذ الجماهير حقها الشرعي بحكم نفسها بنفسها ، وظل الحال على ما هو عليه

إلى أن قامت الوحدة في العام ١٩٩٠م لتبدأ مرحلة جديدة ومتطورة لنظام الإدارة المحلية وطرح نموذج اللامركزية الإدارية .

- حتمية وجود منظومة تشريعية وقانونية شاملة لتوضيح مختلف جوانب اللامركزية الإدارية وهذا يحتاج إلى القيام بعملية تعديلات تشريعية وإلغاء الازدواجية في الدستور والقوانين بما يحقق التوازن الحقيقي بين السلطات ، وضبط مفهوم اللامركزية الإدارية .
- العمل على تعزيز التعاون بين الوحدات المحلية والأجهزة التنفيذية لكونها إطاراً مرناً يسمح من خلاله تخطي العوائق المتعلقة بتدني القدرات والمؤهلات البشرية ، والإمكانات المادية ، وباعتبار ذلك وسيلة لتعزيز فاعلية تقديم الخدمات للمواطنين وتبادل الخبرات والتجارب فيما بينهم .
- تأمين موازنة مستقلة للمجالس المحلية بالاعتماد على إيراداتها المحلية بشكل كامل وبالإضافة إلى الدعم المركزي ، وتحديد أساليب الإنفاق والإيرادات المحلية بحسب قانون السلطة المحلية ، ودراسة واقعية الموارد السيادية للوحدات الإدارية الإنتاجية لتطور النظام الإداري للمجالس المحلية في المحافظات .
- إزالة جميع أشكال التعارض والتنازع في الاختصاصات الموجودة بقانون السلطة المحلية ولأئحته التنفيذية ، ونقل جميع الصلاحيات والسلطات من السلطة المركزية إلى السلطة المحلية ، وإلغاء جميع الأحكام التي تتعارض مع قانون السلطة المحلية الموجودة في القوانين واللوائح الداخلية .
- إعطاء مساحات وصلاحيات واسعة للمجالس المحلية بتطوير الشراكة مع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني ، والمنظمات الفعالة الغير حكومية وتطويرها مع القطاع الخاص في التدريب والتأهيل المهني والإداري .
- إلزامية مشاركة المجالس المحلية في المشاورة وصنع القرار على المستوى الوطني ، وخاصة في وزارة الإدارة المحلية ومجلس الوزراء ، وإيجاد آليات للجمع بين الأساليب والطرق المتجهة نحو التطور الأكمل ، وطرح النموذج الأمثل لتنمية اللامركزية الإدارية والمالية في المحافظات .
- وضع الإطار القانوني والضوابط الثابتة لأي تدخلات غير قانونية من قبل الجهات النافذة لأي تجاوزات أو العمل على إضعاف دور الوحدات الإدارية المحلية والأجهزة التنفيذية .
- يجب أن يتناسب حجم الموارد المالية مع المسؤوليات والمهام المنقولة إلى وحدات الحكم المحلي ، وأن تكون الموارد المالية متعددة المصادر وقابلة للنمو ؛ كي تكون قادرة على القيام بعمليات التخطيط والتطوير والتنفيذ وتحقيق الغايات بكل جدارة .

- إن العلاقة بين التنمية في إطارها العام والتنمية المحلية في إطارها الخاص هي علاقة الكل بالجزء ، فلا يمكن تحقيق تنمية شاملة دون تحقيق تنمية محلية إذا فالعلاقة بينهما هي مترابطة ومتكاملة في كافة المجالات المختلفة الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية .
- إن نظام المركزية واللامركزية الإدارية هما وجهان لعملية واحدة وهي العملية الإدارية ، ولا يُعد كل منها أن يكون أسلوباً من أساليب التنظيم الإداري يحدّد أساسه وقواعده في أحكام ومبادئ القانون الإداري.
- المعيار الأساسي في التمييز بين نظام الحكم المحلي والإدارة المحلية هو الرجوع إلى السند الذي تمارس بموجبه الإدارة المحلية اختصاصاتها وصلاحياتها ، فإذا كانت منظمة بالدستور أخذت طبيعة الحكم المحلي ، وأما إذا كانت منظمة بالقوانين الوضعية اعتبرت إدارة محلية .
- من مؤشرات التنمية المحلية في اليمن هو الاهتمام بالمجالات الصحية والتعليمية والاجتماعية ؛ وذلك نظراً لأهمية هذه المجالات في التنمية البشرية ، ومن خلال التوضيح للأوضاع التعليمية والصحية والاجتماعية والصحية في اليمن نجد أن الدولة ووحداتها المحلية قد حققت توسعاً في هذه المجالات وبالأخص بعد قيام الوحدة اليمنية إيماناً منها بإسهامات تطور الإدارة المحلية في برامجها ونشاطاتها .
- تطبيق نظام الفدرالية الاتحادية في اليمن يحتاج إلى بيئة جغرافية مناسبة ، وتقسيم إداري متوازن ، بالإضافة إلى توزيع الثروات الطبيعية بين الأقاليم أو الولايات حسب حجم السكان ، وبتشريعات قانونية ثابتة ومتزنة في السلطة المحلية ، وهذه العوامل غير متوفرة في اليمن لكثير من الحثثيات والأسباب فتطبيق الفدرالية يدخل في تقسيم اليمن إلى دويلات مُصغرة وضعيفة مما يساعد على إرجاعها إلى ما قبل الوحدة اليمنية .
- إن معاشة القبائل اليمنية لعدم الاستقرار السياسي وغياب الدولة المركزية القوية لفترة تاريخية ماضية ، قد ساعد على استقرار التداعيات والحروب ومشاكل الثأر بين القبائل أنفسهم وأحياناً مع الدولة مما دفع أفراد القبائل إلى التمسك بالعصبية - الولاء القبلي - والتضامن للدفاع عن أنفسهم وكذلك اللجوء إلى العرف القبلي لحل مشاكلهم اليومية وعزوفهم عن الدولة.
- إن من أخطر مُشكلات إصلاح الإدارة المحلية يكمن في عامل البيئة المحلية الذي يؤثر بدوره على نظام الإدارة المحلية فأى نظام محلي لا ينبع من البيئة المحلية لا يُمكن أن يحقق النجاح بل بالعكس فإن مصيره الفشل ، أضف إلى ذلك ظاهرة عدم الاستقرار السياسي ، وعدم وجود قيادة سياسية موحدة ونابعة من الشعب.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً : المصادر :

- ١- دستور الجمهورية العربية اليمنية للعام: ١٩٧٢م.
- ٢- دستور الجمهورية اليمنية المعدل للعام : ٢٠٠١م.
- ٣- دستور الجمهورية اليمنية بعد الوحدة للعام : ١٩٩٠م.
- ٤- دستور جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية للعام : ١٩٧٨م .
- ٥- القرآن الكريم .
- ٦- مسودة الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة للعام: ٢٠١٨م .
- ٧- مسودة دستور اليمن الجديد للعام: ٢٠١٥م.

ثانياً: القوانين التشريعية :

- ٨- قانون السلطة المحلية للجمهورية اليمنية رقم : (٤) للعام ٢٠٠٠م
- ٩- قانون رقم : (١٢) لسنة ١٩٨٥م بما يتعلق بالمجالس المحلية للتطوير التعاوني في شمال اليمن .
- ١٠- قوانين : ١٩٦٨م لجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في الجنوب- ملحقات قانونية -.
- ١١- قوانين اللائحة التنفيذية للسلطة المحلية في دستور الجمهورية اليمنية للعام ٢٠٠١م.

ثالثاً : الكتب والمؤلفات :

- ١٢- أوبلاس، ادجار ، ترجمة عبدالخالق محمد لاشيد، اليمن - الثورة والحرب - سنة ١٩٧٠م مكتبة مدبولي ، القاهرة، ط٢، ١٩٩٠م.
- ١٣- بن فهد، فهد عيد ناصر ، تطبيق اللامركزية وأثرها على مستوى أداء العاملين، عمان- الأردن ،جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠م.

- ١٤- بوس بوب ، الطريق نحو السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ، ترجمة أكرم الهندي ، صنعاء ، بدون نشر، العام ٢٠٠١م.
- ١٥- الثريب، عيسى قائد ، السلطة القضائية في دولة اليمن الاتحادية وفقاً لمخرجات الحوار الوطني الشامل ورؤية نادي قضاة اليمن ، ورقة عمل ، لا ت.
- ١٦- جاهين، أ.د. محمد محمد ، مقدّمة في الإدارة العامّة، جامعة أم القرى، الرياض، ٢٠٠٤م .
- ١٧- الجرف، د. طعيمة ، مبادئ القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٦٢م.
- ١٨- الجمل، يحيى ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.
- ١٩- خديجة ، حمدي ، وهجيرة ، بلحاج ، التنظيم الإداري في الجزائر، جامعة مصطفى أسطنبولي ، للعام ٢٠١٦/٢٠١٧.
- ٢٠- ربوح، ياسين ، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية، الجزائر، جامعة قاصدي مرباح، ٢٠١٦/٢٠١٧م.
- ٢١- رشيد، أحمد ، مقدمة في الإدارة المحلية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، لا تاريخ.
- ٢٢- الرواشدة، د. شاهر علي سليمان ، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية حاضرها ومستقبلها ، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، ١٩٨٦م.
- ٢٣- الزعبي، خالد سماره ، تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة للنشر ، ط٣، ١٩٩٣م.
- ٢٤- سلام، علي قاسم ، النظام الرقابي في قانون السلطة المحلية ، ورقة عمل ، لا ت ،
- ٢٥- شحاذة ، م.د. يوسف يعقوب ، واقع الإدارة اللامركزية لعمداء جامعة بغداد من وجهة نظر معاونيهم ورؤساء الأقسام العلمية، العراق: جامعة بغداد، ٢٠١٤م.
- ٢٦- الشخيلي ، د. عبد القادر ، نظرية الإدارة المحلية والتجربة الاردنية ، بيروت : المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ١٩٨٣م .
- ٢٧- الصاوي، علي ، الإدارة المحلية، مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية، القاهرة ، زهرة الشرق، للعام ١٩٩٥م.
- ٢٨- طربوش، قائد محمد ، تشريعات السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية ومدى توافقها مع متطلبات اللامركزية المالية والإدارية، ٢٠٠٧م.

- ٢٩- الطماوي د. سليمان، الجرف، ود. طعيمة ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار النهضة العربية القاهرة ، تنظيم الإدارة المحلية، ط١، ١٩٥٧م.
- ٣٠- عبد الله، محمد سعيد ، تنظيم السلطة بين اللامركزية والحكم المحلي: مستقبل الحكم في الجمهورية اليمنية، صنعاء: مركز التنظيم والمعلومات، ١٩٩٥م.
- ٣١- عبد الله، محمد سعيد ، تنظيم السلطة بين اللامركزية والحكم المحلي: مستقبل الحكم في الجمهورية اليمنية، صنعاء: مركز التنظيم والمعلومات، ١٩٩٥م.
- ٣٢- العربي، د. محمد عبد الله ، نظم الإدارة المحلية، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد، يونيو ١٩٥٩م.
- ٣٣- العزي، د. مطهر محمد ، المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، صنعاء ، ٢٠٠٧م.
- ٣٤- العصار، د. يسري ، محاضرات في القانون الإداري ، وحدة الطبع والتصوير جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، ١٩٨٩م .
- ٣٥- العطار، فؤاد ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٥٦م.
- ٣٦- العطار، فؤاد ، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، ١٩٥٦م.
- ٣٧- العلوي، د. علي مهدي ، الحكم المحلي من منظور التعديلات الدستورية لرئيس الجمهورية، صنعاء، ٢٠٠٨م.
- ٣٨- عنان، محمد عبيد ، والكبيسي، مطهر محمد ، مبادئ الإدارة العامة وإدارة التنمية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية ، المعهد القومي للإدارة العامة، صنعاء ، ط٢، ١٩٨٦م.
- ٣٩- فيرازي، جبرائيل ، اللامركزية القطاعية وتحديد الوظائف، دراسة مرجعية لإعداد وصياغة الإستراتيجية الوطنية لتعزيز اللامركزية، البرنامج التجريبي لدعم اللامركزية والتنمية المحلية ، شهر مارس، ٢٠٠٦م.
- ٤٠- محرم، صبحي و فهمي، مصطفى، المدخل في تطور نظام الحكم المحلي، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العام ١٩٧٧م.
- ٤١- محمد، موفق حديد ، الإدارة العامة ، دار الشروق، عمان، ٢٠٠٠م.
- ٤٢- المكاوي، عاطف عبد الله ، التفويض الإداري، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع ، القاهرة، ط١، ٢٠١٥م.

- ٤٣ - منصور، رشيد خالد راشد ، المركزية واللامركزية في الإدارة التربوية في فلسطين من وجهة نظر مديري ومديرات المدارس الحكوميّة في محافظات شمال الضفة الفلسطينية، نابلس- فلسطين: جامعة النجاح الوطنية، ٢٠٠٤م.
- ٤٤ - يكن، زهدي، التنظيم الإداري: تنظيم الإدارة المركزية والمحلية، بيروت، دار الثقافة، بدون تاريخ.

رابعاً : الأطروحات والرسائل والوثائق العلمية :

- ٥٥ - الرصاص، رشاد أحمد ، النظام الانتخابي في اليمن ، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، مصر، ١٩٩٩م.
- ٥٦ - الروضي، عبد الكريم عبد الله ، دور القبيلة في تفصيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، ٢٠٠٢م.
- ٥٧ - المنديل، خالد فيحان ، المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي ، دراسة ميدانية ، للعام ٢٠٠٤م.
- ٥٨ - خالد سمارة الزعبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة، الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٥م.
- ٤٥ - الإدارة المالية في الوحدات الإدارية ومشكلات التطبيق ، ورقة عمل مقدّمة من المجالس المحلية للمحافظات، وثائق وأدبيات المؤتمر السنوي الثاني للمجالس المحلية ، صنعاء ، أكتوبر، ٢٠٠٣م.
- ٤٦ - البخيتي، محمد مقبل ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الدستور اليمني ، دراسة مقارنة، مركز النظم ، صنعاء، ٢٠٠٨م.
- ٤٧ - بن عيشة، عبد الحميد ، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، قسم الإدارة المالية، ٢٠٠١م.
- ٤٨ - الجويد، جميل أحمد ، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية ، دراسة تحليلية، جامعة الجزائر، كلية العلوم الساسية ، ٢٠٠٤م.
- ٤٩ - الخلاقي، عبدالله علي ، الدور التكاملي بين الإدارتين المركزية والمحلية في القانون اليمني ، دراسة تحليلية، عمان، ٢٠٠٣م.

- ٥٠- الخولاني، هشام علي ، اللامركزية الإدارية الاقليمية في اليمن مابين النص والواقع، دراسة تحليلية ، الجامعة اللبنانية، عام٢٠١٧م.
- ٥١- الرؤية الاستراتيجية للحكم المحلي وملامح البرنامج الوطني لتنفيذها، وزارة الإدارة المحلية ،٢٠٠٩م ، وثيقة .
- ٥٢- ظريف، بطرس، مبادئ الحكم المحلي بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، ١٩٧٠م.
- ٥٣- القديمي، حمود محمد ، مبادئ الادارة المحلية ، دراسة تطبيقية على القانون اليمني، صنعاء، ٢٠١٣م.
- ٥٤- المخلافي، دائل محمد ، اللامركزية الإدارية بين الحكم المحلي والإدارة المحلية ، دراسة مقارنة، دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع ، صنعاء ، ط٤، ٢٠٠٢م.

خامساً : المجالات والصحف :

- ٥٩ - أكرم سالم ، حقائق ومعايير عن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ، مجلة الحوار المتمدن، العدد:٢٢٥٨، ٢٠٠٨م.
- ٦٠ - الجريدة الرسمية ، العدد السابع، الصادر بتاريخ ١٥ ابريل ١٩٩٢م
- ٦١ - جريدة الرسمية العدد الثامن ، الصادر بتاريخ ٣٠ ابريل ١٩٩٢م.
- ٦٢ - الجريدة الرسمية لقانون رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠م للسلطة المحلية بصنعاء .
- ٦٣ - الجريدة الرسمية لليمن ، عدد شهر أغسطس، العام ٢٠٠٠م.
- ٦٤ - جريدة الأنباء اللبنانية.
- ٦٥ - صحيفة ١٤ اكتوبر، صنعاء ، اليمن.
- ٦٦ - صحيفة الثورة الرسمية ، صنعاء ، اليمن .
- ٦٧ - مجلة الإداري الحديث، صنعاء، المعهد الوطني للعلوم الإدارية، عدد ١ ، إبريل ٢٠٠٠م.
- ٦٨ - مجلة الأندلس ، العدد ١٣، صنعاء، إبريل، ٢٠١٧م.
- ٦٩ - مجلة الثوابت ، مركز النظم والمعلومات، صنعاء، اليمن، ٢٨ - ٢٩ / مارس ، ط١، ١٩٩٤م.

سادساً : المراجع الأجنبية :

- ١- Walter kalin, Workshop on the Decentralization Process, -
UNDP, Zarqa- Jordan, Jordan, ٢١ August, ١٩٩٤.
- ٢- "administrative control system", Business Dictionary, Retrieved
٢١-٢-٢٠١٧.
- ٣- control", Dictionary.com, Retrieved ٢١-٢-٢٠١٧. Edited-

سابعاً: المواقع الإلكترونية :

- ١- المكتبة الوطنية الكبرى اليمنية : <https://nl.ye.org>
- ٢- موقع إدارة التنمية البشرية : <http://altayebhr.blogspot.com>
- ٣- موقع الأنباء اللبنانية : <https://anbaaonline.com>
- ٤- موقع البرلمان اليمني : <http://yemenparliament.gov.ye>
- ٥- موقع الجامعة اللبنانية : <https://www.ul.edu.lb>
- ٦- موقع المركز الوطني للمعلومات : <http://www.yemen-nic.info/>
- ٧- موقع الهيئة الوطنية للدفاع عن الحقوق والحريات : <https://hoodonline.org>
- ٨- موقع بوابة الحكومة اليمنية : <http://www.yemen.gov.ye>
- ٩- موقع جامعة صنعاء : <https://www.su.edu.ye>
- ١٠- موقع صحيفة الثورة اليمنية : <http://althawrah.ye/>
- ١١- موقع مجلة الحوار المتمدن : <http://www.ahewar.org>
- ١٢- موقع مركز الخليج لسياسات التنمية : <http://gulfpolicies.org>
- ١٣- موقع مركز النظم للدراسات وخدمات البحث العلمي :
<http://www.alnodom.com>
- ١٤- موقع نشوان نيوز اليمني : <https://nashwannews.com>
- ١٥- موقع وزارة الإدارة المحلية اليمنية :
<http://www.yemen.gov.ye/portal/molad>
- ١٦- موقع وزارة المالية اليمنية : <http://www.mofyemen.net>

فهرس الموضوعات

- المقدمة..... ١
- الباب الأول : نظام اللامركزية الإدارية بين النظرية والتطبيق..... ٩
- تمهيد للباب الأول : ١٠
- الفصل الأول : اللامركزية الإدارية ومبادئها في اليمن "المفاهيم والمنطلقات" . ١٢...
- المبحث الأول : مرتكزات اللامركزية الإدارية ومفاهيمها..... ١٤
- الفقرة الأولى : مفهوم المركزية واللامركزية ١٤
- إيجابيات المركزية الإدارية ١٦
- سلبيات المركزية الإدارية..... ١٧
- أهداف اللامركزية ١٩
- أشكال اللامركزية ١٩
- إيجابيات نظام اللامركزية الإدارية ٢٠
- سلبيات نظام اللامركزية الإدارية..... ٢١
- شروط اللامركزية الإدارية ٢١
- التمييز بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية..... ٢٢
- الفقرة الثانية: أركان اللامركزية الإدارية ٢٢
- الفقرة الثالثة : الاستقلال المالي والإداري للسلطة المحلية ٢٥
- المبحث الثاني : لمحة تاريخية عن اللامركزية الإدارية قبل وبعد الوحدة اليمنية.... ٢٧
- الفقرة الأولى: تاريخ اللامركزية الإدارية في اليمن ٢٧
- الفقرة الثانية : اللامركزية والسلطة المحلية قبل الوحدة ٣٢
- الفقرة الثالثة : اللامركزية والسلطة المحلية في ظل الوحدة ٣٤
- الفصل الثاني : تطبيقات اللامركزية الإدارية في اليمن - نموذج المجالس المحلية -
- ٣٨
- المبحث الأول : الإدارة المحلية في اليمن - المهام والوظائف - ٣٩
- الفقرة الأولى : مهام ووظائف المجالس المحلية ٤١

- البند الأول : مهام المجالس المحلية للمحافظة ٤١
- ثانياً: مهام المجالس المحلية للمديرية..... ٤٤
- ثالثاً : لجنــــــــــــــــة الشــــــــــــــــؤون الاجتماعية..... ٤٦
- البند الثاني : اختصاصات الهيئات الإدارية ٤٦
- الفقرة الثانية: مهام الأجهزة التنفيذية ٤٧
- مهام رئاسة الوحدات الإدارية..... ٤٩
- المكتب التنفيذي للوحدة الإدارية :..... ٥٠
- المبحث الثاني : الموارد الاقتصادية والمالية للمجالس المحلية ٥٢
- الفقرة الأولى : مصادر تمويل المجالس المحلية (الموارد)..... ٥٢
- الموارد المالية للمحافظات ٥٣
- الموارد المالية للمديريات ٥٤
- الموارد المالية المشتركة على مستوى المحافظات ٥٥
- الموارد المشتركة العامة ٥٥
- الدعم المركزي للسلطات المحلية ٥٦
- الفقرة الثانية : تحصيل الموارد المالية للمجالس المحلية في المحافظات ٥٨
- أولاً : تحصيل وجباية الموارد المحلية المشتركة :..... ٥٨
- ثانياً : جباية وتحصيل الموارد العامة المشتركة والدعم المركزي :..... ٥٩
- المعوقات والتحديات التي واجهت عملية تحصيل الموارد..... ٦٠
- الفقرة الثالثة : آلية توزيع الموارد المشتركة على المجالس المحلية ٦١
- أولاً : الموارد المشتركة على مستوى المحافظات :..... ٦٢
- ثانياً : الموارد العامة المشتركة :..... ٦٣
- الباب الثاني :نظام القانون الرقابي الإداري والمالي للمجالس المحلية - التحديات
والمعالجات - ٦٥
- تمهيد للباب ٦٦

- الفصل الأول :الرقابة الإدارية على مهام المجالس المحلية - الأنظمة والقوانين-٦٨..
- المبحث الأول : نظام الرقابة الإدارية للسلطة المحلية - المركزية واللامركزية -٦٩..
- الفقرة الأولى : الدور الرقابي للإدارة اللامركزية.....٧٠
- أولاً : رقابة رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) :.....٧٠
- ثانياً : دور المجلس المحلي والأعضاء في الرقابة على الأجهزة التنفيذية :.....٧٢
- ثالثاً : الدور الرقابي المركزي للمجالس المحلية٧٣
- أ. الرقابة المركزية على الأجهزة التنفيذية من قبل الوزارات :.....٧٣
- ب. الرقابة على أعمال المجلس المحلي من قبل وزير الإدارة المحلية :.....٧٤
- رابعاً : فوارق ممارسة الأساليب الرقابية:٧٤
- الفقرة الثانية : الدور الرقابي للإدارة المركزية٧٥
- أولاً : الرقابة الإدارية لرئاسة الجمهورية.....٧٥
- ثانياً: الرقابة الإدارية لمجلس الوزراء٧٦
- البند الثالث : رقابة الوزارات على المجالس المحلية٧٨
- رقابة وزارة الإدارة المحلية٧٨
- الرقابة الإدارية لوزارة المالية٧٩
- الرقابة الإدارية لوزارة الخدمة المدنية.....٨٠
- رقابة الجهاز المركزي٨١
- المبحث الثاني : نظام الرقابة البرلمانية والقضائية على السلطة المحلية.....٨٤
- الفقرة الأولى : الرقابة البرلمانية٨٤
- الفقرة الثانية: الرقابة القضائية٨٩
- المبادئ التي يجب ان يتضمنها الدستور بشأن السلطة القضائية.....٩٥
- الفصل الثاني : تحديات تطوير نظام اللامركزية الإدارية في اليمن - الحلول والمعالجات -٩٦
- المبحث الأول : معوقات اللامركزية الإدارية في نظام السلطة المحلية.....٩٨
- الفقرة الأولى : المعوقات القانونية والدستورية فيما يتعلق بتطوير المجلس المحلي ولعل أبرزها الأمور الآتية.....٩٨

- الفقرة الثانية : المعوقات الإدارية والاجتماعية والتنمية لنظام اللامركزية وتكمن في الأمور الاتية.....١٠١
- الفقرة الثالثة : العوائق الرقابية التي تؤثر على المجالس المحلية ١٠٣
- أولاً : على مستوى المسائلة البرلمانية :..... ١٠٤
- ثانياً : على مستوى الرقابة القضائية :..... ١٠٥
- ثالثاً : على مستوى الرقابة على أداء قيادات السلطة المحلية :..... ١٠٧
- رابعاً : على مستوى الرقابة على سير عملية التنمية المحلية ومخرجاتها :..... ١٠٧
- خامساً : على مستوى الوزارات والأجهزة المركزية :..... ١٠٨
- سادساً : على مستوى الرقابة والمسائلة الشعبية :..... ١١٠
- سابعاً : العوائق التي تتعلق بالموارد المالية :..... ١١١
- المبحث الثاني :سبل نجاح نموذج اللامركزية الإدارية في الجمهورية اليمنية..... ١١٤
- الفقرة الأولى :التنمية القانونية لنظام السلطة المحلية في اليمن – إصلاحات تشريعية وقانونية ١١٥
- تنمية الإدارة المحلية في ظل القانون رقم : (٤) لعام ٢٠٠٠ م ١١٥
- سحب الثقة من قيادات أجهزة الإدارة المحلية :..... ١١٦
- تفعيل اللامركزية الإدارية بين الحكومة والوحدات المحلية وبين المواطنين في المحافظات والمديريات : ١١٦
- منح السلطة المالية للوحدات الإدارية المحلية :..... ١١٩
- الفقرة الثانية : الحلول والآراء المطروحة لمعالجة الإدارة المحلية..... ١٢٣
- أولاً : أسس قيام وحدات إدارية مستقلة : ١٢٣
- ثانياً : المعالجات الإدارية ومعالجة مشاكل القبيلة وآثارها على التنمية الإدارية..... ١٢٦
- الخاتمة ١٢٧
- النتائج..... ١٣٠
- قائمة المراجع والمصادر ١٣٣
- الفهرس ١٣٩