



الملتقى العربي الأول
نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي

صلالة – سلطنة عمان
18- 20 أغسطس 2003

الدور التكاملي بين الإدارتين
المركزية والمحلية في القانون اليمني

د. عبد الله علي الخلاقي
كلية العلوم الإدارية – جامعة حضرموت
الجمهورية اليمنية

مقدمة:

لأغرابه في ايلاء المنظمة العربية للتنمية الإدارية نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي الأهمية التي تستحقها خاصة ونحن نخطوا السنوات الأولى من الألفية الثالثة والعالم قد حسم مسألة الحكم والإدارة والديمقراطية منذ زمن وعلى هذا الأساس استطاع بناء تقدمه بل وحدث نقلة غير مسبوقه في مجال العلم والتطور التقني.

ونحن إذا ما أردنا ان نواكب التطورات والمتغيرات العصرية وإحداث تقدم في نظام الحكم المركزي والمحلي فان الأمر متوقف على ما نحرزه من تقدم في نظام الإدارة المحلية والوطن العربي به من النظم المتعددة والتجارب المختلفة. ونعتقد أن المنظمة العربية للتنمية الإدارية هي الجهة القادرة على إيجاد المقاربة بين هذه النظم والتجارب والتوفيق فيما بينها والتوصل إلى نظام عربي موحد (أو متقارب) ولن يكون ل طرحها هذا أو توصياتها في تحديث الإدارة العامة (الحكومية) وتوحيدها حساسية من قبل الدول لأن المنظمة جهة معبرة عن المفكرين والعلماء والباحثين الإداريين العرب وليست متبنيه لاتجاه سياسي معين.

اختيار صلاله روضه عمان الزاهية موقعا لعقد الملتقى العربي الأول (نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي) كان موفقا، فسلطنه عمان أجرت تغييرات في أسلوب الإدارة المحلية وبتشجيع ودعم من قبل السلطان قابوس بن سعيد وهاهي تجني ثمار خيارها في ما نشاهده من نهضة اقتصادية واجتماعية وسياسية.

الجمهورية اليمنية كغيرها من الدول العربية احتلت فيها مسألة الإدارة وما هو مركزي منها وما هو محلي مساحة كبيرة من النقاشات بين مختلف القوى السياسية الرئيسة والشخصيات الاجتماعية الفاعلة وكانت مادة للمحاضرات في المنتديات الثقافية والاجتماعية على طول الساحة اليمنية لأنها من القضايا الهامة المتعلقة بحياة الإنسان ومستقبله وورقي وتقدم الأوطان.

لم تكن هذه القضية وليدة دولة الوحدة بل سابقة لها بعقود، وقد طرحت من قبل الأفراد والجماعات التي ترى ضرورة المشاركة الشعبية للحاكم في بعض الشؤون الحياتية على الأقل في القضايا الاجتماعية والاقتصادية يصاحبها إصلاحات سياسية كلما أمكن ذلك. وكان نتيجة هذه

المطالبات بـ بروز المجالس البلدية والقروية ومجالس المدن والاتحادات التعاونية وغيرها من المسميات المشابهة والتي استهدفت تلمس الخطوات الأولى للإدارة المحلية.

غير ان هذه الخطوات أصابها شئ من التراجع والانكماش يعود بدرجة رئيسة للعامل السياسي وهو قيام الحكم مؤسس على الواحديه الحزبية والفكرية وكانت من نتائجه ولادة أشكال من الإدارة (يطلق على البعض منها ديمقراطي وحكم محلي) تتماشى وإدارة الحزب وشخصه القيادية. ولم تأخذ الجماهير الموعودة بحكم نفسها بنفسها والمنتظرة دائماً للتغيير والتقدم شئ سوء التسمية، وظل الحال على ما هو عليه إلى أن استطاع الشعب اليمني استعادة وحدته في 22 مايو 1990 م.

بناء الدولة الحديثة لا يمكن أن يتم إلا من خلال المؤسسات وبعتماد نهجين مترابطين الأول يتعلق بقيام الحكم على أساس المشاركة الشعبية الواسعة. والثاني يتوقف على الأسلوب الإداري اللامركزي وهو ما تحقق بالفعل. فكانت الانتخابات البرلمانية الأولى والثانية والثالثة وكذا انتخابات رئاسية والاستفتاء وفي فبراير 2001 م تمت أول انتخابات للمجالس المحلية، وهي تجربة جديدة لم يشهدها اليمن من قبل كتجسيد عملي للتحويل والتغيير الإداري في الحكم والانتقال من الأسلوب الإداري المركزي في الحكم إلى أسلوب الإدارة المحلية عن طريق الاختيار الشعبي الحر والمباشر لنمط من الإدارة أكثر تقدماً من تجارب الماضي.

أهداف البحث:

يقتمر بحثنا على دراسة السلطة المحلية كنمط جديد للإدارة المحلية بالجمهورية اليمنية وفق قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م وتطبيقاته العملية فقط ولم نحذب السرد والتتبع التاريخي كونها مادة للدراسات السابقة ومكررة في الكتب والمحاضرات وتقود إلى الملل وعدم الاهتمام لاعتمادها على الأمجاد وأثار الأجداد والتغني بالماضي التليد ولهذا انطلقنا في بحثنا هذا من حيث انتهينا وليس من حيث بدأنا التجارب ونجاحنا فيها يتوقف دائماً على حسن الأداء والسلوك حتى نستطيع إجراء التغيير والتقدم والمواكبة لما يعتمل في عالم اليوم.

البحث يركز على:

1 - التعرف على التكامل الإداري بين الإدارتين المركزية والمحلية من خلال تتبع النصوص القانونية والمهام والصلاحيات الممنوحة.

- 2 - تفويض السلطات ونقل الصلاحيات من الوحدات الإدارية نقطة الارتكاز لا نجاح الإدارة المحلية.
- 3 - هدف التنمية المحلية تخفيف الأعباء وتقليل التكلفة المادية عن السلطة المركزية بإشراك السلطة المحلية في تنفيذها.

أسلوب البحث:

لاستشراف احتياجات الإدارة المحلية وإشكالياتها المستقبلية كان لابد من التعرف على الواقع الإداري المعاش والتشخيص للمهام والاختصاصات الواردة في النصوص القانونية وهذا تطلب استخدام المنهج الوصفي التحليلي والمنهج التجريبي لملاءمتها وطبيعة البحث.

المبحث الأول

التقسيم الإداري للجمهورية ومدى التنسيق والتكامل بين الوحدات الإدارية المحلية والإدارات المركزية

نص دستور الجمهورية اليمنية في الفرع الثالث من الفصل الثاني (السلطة التنفيذية) (أجهزه السلطة المحلية) وفي مادته (145) (1) على أن تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها وحدودها وتسمياتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما نص قانون السلطة المحلية رقم (4) لعام 2000م تنفيذاً للنص الدستوري المذكور أنفاً، حيث أوضحت المادة (6) أن الأسس معتمدة على الدراسات العلمية لعدة عوامل منها:

- 1 - العوامل السكانية.
- 2 - العوامل الاقتصادية.
- 3 - العوامل الاجتماعية.
- 4 - العوامل الجغرافية والطبيعية. (2)

أولاً: أسس الحكم بالجمهورية اليمنية:

- أ - من حيث التشريع. الشريعة الإسلامية مصدر جميع التشريعات.
- ب - من حيث المصدر. الشعب مالك السلطة ومصدرها.

ج - من حيث طرق ممارستها. مباشر وغير مباشر.

1 - المباشر. الاستفتاء والانتخابات العامة.

2 - غير مباشر. عن طريق الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

د - النظام السياسي يقوم على التعددية السياسية والحزبية بهدف تداول السلطة سلمياً.

ثانياً: الوحدات الإدارية بالجمهورية:

طبقاً لإحكام الدستور وقانون السلطة المحلية توجد نوعين من الوحدات الإدارية.

1 - وحدة إدارية رئيسة كبرى (المحافظة) يرأسها محافظ.

2 - وحدة إدارية أصغر وهي تقسيم للأولى يرأسها مدير عام تحت إشراف وتوجيه المحافظ.

لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب بطريقة حرة ومباشرة. (2)

ثالثاً: مقومات الوحدة الإدارية:

اللامركزية الإدارية هو النظام المعتمد قانوناً لإدارة شؤون السلطة ولكي ينسجم التصرف الإداري بالوحدات الإدارية مع أجهزة الدولة ويكون لتصرفها صفة القبول أعطى المشرع اليمني الوحدات الإدارية مقومات متكاملة تمكنها من تنفيذ مهامها وفرض وإلزام أجهزة الدولة التنفيذية الواقعة في نطاقها الجغرافي بقراراتها وتوصياتها.

وأهم هذه المقومات:

1- الشخصية الاعتبارية. ويتميز القانون اليمني عن غيره (الأردن مثلاً) انه منح الشخصية المعنوية الاعتبارية للوحدة الإدارية وليس لمجلسها وذلك لضمان بقاء هذه الشخصية. (4) وتعتبر أمانة العاصمة والمدن المتخذة عواصم للمحافظات وحدات إدارية يمكن تقسيمها إلى أكثر من وحدة. وأوضحت المادة (166) وضع أمانة العاصمة ومراعاة الخصائص التي تميزها كعاصمة للجمهورية وبإمكانية أن يكون لها قانون خاص يراعي هذه الخاصية وبما لا يتعارض مع أحكام قانون السلطة المحلية.

2- قيام هيئات الوحدات الإدارية على أساس الانتخاب الحر المباشر.

3- إشراف السلطة المركزية على نشاط المجالس المحلية والوحدات الإدارية بدءاً من عقد أول اجتماع للمجلس المحلي وضرورة التأكد من توفر الشروط القانونية في الأشخاص الذين يتولون المناصب وانتهاءً برفع المحاضر والتقارير الفصلية والسنوية والمساهمة في حل المشاكل والمعضلات التي تواجه هذه المجالس وإدارة الوحدة.

رابعاً: السلطة المحلية:

تتكون السلطة المحلية في الوحدات المحلية الإدارية من الثلاثة العناصر الآتية:

1- رئيس الوحدة الإدارية.

2- المجلس المحلي.

3- الأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية.

احتلت السلطة المحلية موقعاً مهماً في نظام الحكم والتنظيم الإداري وتعود المكانة والأهمية بعد تجارب الماضي الفاشلة المرتكزة على المركزية فكانت قناعة القيادة السياسية بأن الإداريين المحليين في الوحدات الإدارية هم أقرب واعرف بشؤون المواطنين وهم الأقدر على تلبية احتياجاتهم وسد متطلبات مجتمعاتهم، وهم الأجدر والاصحح على حشد طاقات المواطنين وتعبئة الموارد المحلية وتوجيهها واستخدامها بصورة سليمة في مجالات التنمية.

وعلى أساس هذا الفهم والإدراك شرّعت الصلاحيات الواسعة للوحدات الإدارية لإدارة شؤونها المحلية واصبح كل ما هو مركزي خاضع لأشراف وتوجيه ومراقبة القيادات والإدارات المحلية. وأنيطت بالمجالس المحلية مهام واختصاصات تطلبت ضرورة اجري تغيير في أسلوب وأليه الإدارة المعمول به حتى تستطيع هذه المجالس ولجانها الإدارية من القيام بمهامها.

وحتى يتم التغيير ويشعر به المواطن يشترط في الأسلوب والآلية الجديدة ان تحدث انقلاباً جذرياً عن النمط السابق وبما يتناسب وطموحات و آمال المواطنين ويتواكب مع متغيرات العصر وعاملاً ميسراً لإدارة الوحدة الإدارية لتنفيذ ما أنيط بها من مهام جسام سيكون لها اثر كبير على مستقبل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليس فقط على مستوى الوحدة الإدارية ولكن على المستوى الوطني

فأستحدثت هذه الآلية لتمثل الإرادة التوحيدية لرغبتى القيادة السياسية والشعبية واعتمدت على الأسس الآتية:

1- اللامركزية الإدارية والمالية.

2- توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية.

3- الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية.

ومن خلال المزج ما بين الآلية الجديدة والمهام والصلاحيات للوحدات الإدارية ومكونات السلطة المحلية يتألف النسيج الإداري التكاملى الذي يتطلب من رئيس الوحدة الإدارية المحلية والإدارات المركزية التنسيق فيما بينهم. وسنتناول بالتفصيل دور المحافظ في هذا الجانب وبقية تكوينات السلطة المحلية.

المحافظ رئيس الوحدة الإدارية (إداة ربط وتنسيق)

بحسب نص القانون فقد وردت مهام واختصاصات المحافظ في المواد من (38 - 48) وفي اللائحة التنفيذية أيضا وردت نفس المهام في المواد من (58 - 65) وبتفصيل أكثر في نصوص بعض فقراتها.

ومن خلال التفحص والتمعن لهذه المهام والاختصاصات وكباحث في الشأن الإدارى نجد أن القانون أوجد عدة مستويات إدارية على المحافظ أن يربط فيما بينها إذا ما أراد أن يحقق الطموحات الوطنية و الأهداف المرسومة في خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وهذه الخطط والبرامج موضوعة من قبل أجهزة الدولة المركزية وهي المسؤولة عن رسم السياسة العامة للمجتمع وفي مختلف المجالات.

والقانون أعطى الوحدات الإدارية صلاحيات وضع الموازنات الخاصة بها وأيضا تشجيع الاستثمار وإقامة المشاريع المحلية ورعايتها وتقديم الخدمات الاجتماعية المختلفة.

مهام المحافظ واختصاصاته:

المحافظ هو رئيس الوحدة الإدارية ومجلسها المحلي وهو المسؤول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية ولو حاولنا حصر مهامه واختصاصاته وتبويبها بحسب ورودها في القانون نجدها ذات ثلاثة أوجه:

الأول: مهام ومسؤوليات تجاه الأجهزة التنفيذية أهمها:

- 1- توجيه أجهزة الدولة التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها.
- 2- رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظة وتنقل له السلطات والصلاحيات المقررة للوزراء من حيث التعيين والنقل والندب والإعارة والإحالة إلى التحقيق والتأديب.
- 3- ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني.
- 4- متابعة تنفيذ نظم التقارير الخاصة بالخطة والموازنة والأنشطة الأخرى في المحافظة والمديريات.
- 5- إبرام عقود المقاولات والتوريدات المتعلقة بالمشاريع التي تتولى تنفيذها الأجهزة التنفيذية.
- 6- تعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية وكافة المعنيين بها ومتابعة تنفيذها.

الثاني: مهام متعلقة بمسؤولياته امام المجلس المحلي وأجهزته:

- 1- رئاسة اجتماعات المجلس المحلي للمحافظة وتنظيم عمله وتنفيذ قراراته وتوصياته.
- 2- الإشراف على أعمال الإعداد والتحضير لاجتماعات المجلس المحلي.
- 3- متابعة وتقييم سير العمل بمديريات المحافظة والقيام بالتفتيش الدوري والمفاجئ على أعمالها.
- 4- توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمديريات أو أي منها.
- 5- التنسيق بين المجالس المحلية للمديريات وحل أي خلافات قد تنشأ فيما بينها أو بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية.

6- يقدم للهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة قبل كل اجتماع دوري للمجلس تقريراً تفصيلياً عن نشاط المحافظة ومستوى التنفيذ للخطط والقرارات والتوصيات تمهيداً لعرضه على المجلس المحلي.

ثالثاً: مهام ومسؤوليات ذات علاقة بالأجهزة المستقلة او عامه:

- 1- الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسية العامة للدولة في إدارته لشؤون المحافظة في كافة المجالات.
- 2- حماية الأموال العامة.
- 3- حماية الحقوق والحريات العامة.
- 4- تعزيز دور القضاء وذلك بإحالة ما يعرض عليه من منازعات ذات طابع قانوني إلى الأجهزة القضائية وتمثيل المحافظة ومجلسها المحلي أمامه وفي مواجهة الغير.
- 5- اتخاذ التدابير العاجلة وإجراء الاتصالات اللازمة لمواجهة حالات الكوارث والطوارئ وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتخفيف من أثرها.

ولتنفيذ هذه المهام والاختصاصات الواسعة والمعقدة وللوصول لما تستهدفه الدولة والأجهزة المحلية وبأعلى درجة من الكفاية وبأقل تكلفة وجهد وفي اقصر فترة ممكنة لابد من تكتيل الجهود وتضافرها وتعاون موظفي الجهاز الإداري والعاملين واستعدادهم للعمل في اتجاه تنفيذ الأهداف المخططة وبهذا المعنى نصل إلى التنسيق coordination الذي يعرّف بأنه (تنظيم الجهود الجماعية بغرض توحيدها وتوجيهها نحو تحقيق هدف مشترك) (5) والهدف أو الأهداف المنشودة والمشاركة بين أجهزة الدولة المركزية والمحلية هي تحقيق طموحات المواطنين من خلال الخطط العامة خمسية أو سنوية وبرامج الاستثمار وجذب المستثمرين وتقديم الخدمات وتحسين القائم منها ورفع المستوى المعيشي.

مكاتب وفروع الوزارات والمصالح العامة وسائر الأجهزة الحكومية في الوحدات الإدارية هي ما أطلق عليها قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م تسمية الأجهزة التنفيذية وهي بلا شك ترتبط إدارياً ومالياً، وخطط وبرامج هذه المكاتب جزء من الخطط الوزارية المقررة من قبل الحكومة. والقانون أعطى الوحدة الإدارية ورئيسها (المحافظ) المهام أنفة الذكر وأيضاً مهام أخرى تتعلق بالمجلس المحلي

سنذكرها لاحقاً هذه الاختصاصات تتضمن بشكل واضح توزيعاً دقيقاً لوظائف الدولة التنفيذية بين أجهزتها المركزية والجهاز الإداري للوحدات الإدارية بحيث تأخذ الإدارة المركزية دوراً اقرب ما يكون تخطيطياً ورقابياً عاماً بينما يكون المحافظ وجهازه الإداري المسؤول الأول عن التنفيذ والتوجيه والتقييم كما يتحمل أيضاً تحديد احتياجات وحدته الإدارية من مستلزمات التسيير والإدارة وبالتالي فان طلبات المؤسسات والمكاتب وفروع الوزارات هو المسؤول عن متابعتها مع الوزراء والحكومة.

الاتجاهات المختلفة لمهام المحافظ يتطلب إيجاد آلية ربط فيما بينها حتى لا تتم عملية التجاوز لها أو إيجاد ثغرات تؤدي إلى الإتكاليه أو الفهم المزدوج للمهام وهل هي من اختصاصات المحافظ أم من اختصاصات الإدارة المركزية، فقد احطاط المشرع لمثل هذا الفهم والالتباس فحدد نصوص كونت آلية نظم متسقة ومتناغمة مع اختصاصات كلاً من الجهازين الإداريين وحتى يكون الجهاز العام الإداري للدولة في مجمله ينشط كالجسد الواحد دون أن يشتكي منة أي عضو.

ومن خلال هذه النصوص يمكن التعرف بدقة على الصعوبات والإطلاع على المعوقات وحل ما يمكن أن يكون عاجلاً وهي في مجملها ناتجة عن ظروف مادية ومتراكمة من عهود سابقة أو نقص في الكوادر الإدارية.

نصوص الربط التي تشكل آلية عمل الجهازين الإداريين.

1. التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشؤون العامة للمحافظة؟
2. الإبلاغ من قبل الوزراء للمحافظين بمضمون التوجيهات والسياسات العامة للدولة وكذا ما قد يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى تحسين مستوى أداء الخدمات على المستوى المحلي والرقابة على تنفيذها.
3. رفع التقارير الدورية والمنتظمة من قبل المحافظ إلى الوزير عن نشاط أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها مشفوعة بأرائه ومقترحاته. كما يرفع أيضاً تقارير إلى الوزير عن نشاط وأداء وسلوك مديري العموم المديریات ومدى انضباطهم وتقيدهم بالواجبات المناطة بهم مشفوعة بأرائه ومقترحاته.

4. توجيه التعليمات والمكاتبات والمراسلات المركزية إلى المحافظة باسم المحافظ كما توجه المكاتبات والمراسلات من الأجهزة التنفيذية بالمحافظة إلى السلطات المركزية والمحافظات الأخرى تحت توقيع المحافظ أو من ينوبه.
5. عدم تحرك المحافظ ومغادرته المحافظة إلا بعد إشعار مسبق للوزير (وزير الإدارة المحلية) وموافقته.

المستويات الادارية المرتبط بها المحافظ

يرتبط المحافظ بصفته رئيس الوحدة الادارية بمستويات إدارية متعددة ومتدرجة في السلم الإداري للدولة وهذه الجهات ذات تأثير مباشر على أداء الأجهزة التنفيذية بالوحدة الادارية وعلى أداءه هو يعتبره المسؤول الأول بها. تبدأ هذه الرابطة والعلاقة براس هرم الدولة وقائدها وتنتهي عند رؤساء المرافق الدنيا في الجهاز الإداري ونحدها حصرياً في:

- 1- علاقة المحافظ بالمستوى الإداري الأعلى المركزي للدولة.
- 2- المستوي الإداري المقابل والمائل في المحافظة والمحافظات الأخرى.
- 3- المستوي الإداري الأدنى.

علاقة المحافظ وارتباطه بالمستوي الإداري الأعلى:

وهي محددة في علاقة الارتباط برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ووزير الحكم المحلي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء:

فالمحافظ معين رئيساً للوحدة الإدارية ومجلسها المحلي من قبل رئيس الجمهورية بعد ان يقدم وزير الحكم المحلي مقترح بأسم شخص المحافظ إلى مجلس الوزراء والمصادقة عليه. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً به ويقسم اليمين أمامه وبهذا التعيين يكون المحافظ ممثل السلطة التنفيذية والمسؤول الأول عن الوحدة الإدارية المعين بها. ويكون محاسباً من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقراراتهما ملزمة له موجبة التنفيذ في كل الحالات. ولكي تنتظم العلاقة بين الوحدة الإدارية ورئيسها والجهات المركزية المتمثلة في الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة في الأنشطة الحياتية المختلفة بهدف توفير الاحتياجات وخلق الاستقرار التمويني والأمني لابد من اطلاع رئاسة الجمهورية ومجلس

الوزراء على سير العمل والإجراءات المتخذة تجاه المتلاعبين بالأنظمة والقوانين فقد ألزمت المادة (66) فقرة (ج) من اللائحة التنفيذية بنسخ صور من المكاتبات والمراسلات والتعليمات المتبادلة بين أجهزة السلطة المركزية ومحافظي المحافظات إلى كل من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء عندما تكون هذه المراسلات تتعلق بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنات والموارد المالية والمخالفات والخروقات القانونية، والشئون الأمنية وحالات الكوارث والنكبات الطبيعية وسبل مواجهتها. وهذا بطبيعة الحال يتيح للقيادة العليا بتقييم المواقف والتدابير المتخذة من قبل كل الجهات وأين يكمن الخلل فيما لو وجد وبالتالي اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإزالته ومعالجة الآثار المترتبة عليه ومحاسبة الجهات المقصرة والمتعاسة.

وزارة الإدارة المحلية:

تعتبر وزارة الإدارة المحلية ووزيرها مركزاً لوجستياً لكل من الإدارة المركزية والمحلية فقد نصت المادة (65) من اللائحة بان يرفع كل محافظ تقارير نصف سنوية إلى وزير الإدارة المحلية عن سير العمل ومستوى أداء السلطة المحلية على مستوى المحافظة والمديريات وكذا المشاكل والمعوقات التي تواجهها. وتقوم الوزارة بنسخ صور من هذه التقارير لكل من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء واطلاع أجهزة السلطة المركزية الأخرى على ما يخصها من هذه التقارير. كما ألزمت المادة (66) فقرة (ب) المحافظين ورؤساء الأجهزة المركزية موافاة وزارة الحكم المحلي بنسخ من جميع المراسلات والمكاتبات والتعليمات المتبادلة فيما بينها. والعلاقة ما بين وزارة الحكم المحلي والسلطات المحلية تبدأ من أول اجتماع للمجلس المحلي بعد انتخابه حيث يحضر مندوبين من الوزارة لتأكد من سلامة الإجراءات وانتخاب الأمين العام واللجان التخصصية والتدخل لحل الخلافات وإيقاف أي قرارات تتجاوز صلاحيات المجلس أو تخالف خطط الدولة العامة وبرامجها كما يرأس الوزير اجتماعات المجلس المحلي المخصصة للنظر في مخالفات وتجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام.

أجهزة السلطة المركزية الأخرى (الوزارات - الهيئات العامة):

تعتبر مكاتب وفروع الوزارات والمؤسسات العامة (الأجهزة التنفيذية بالوحدة) محور نشاط السلطة المحلية وأعطى القانون صلاحيات للمحافظ باتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن اختيار وتعيين رؤساءها ونقل وندب موظفي الدولة وحتى لا تتداخل المهام ويحدث الازدواج وتتضارب القرارات ما

بين الأجهزة المركزية والإدارة المحلية نصت المادة (4) من القانون فقرة 15 على التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة. وان يحيط المحافظ الوزير المختص علماً بالترشيحات لتولي المناصب العليا بالجهاز الإداري المعني به هذه العلاقة ما بين المحافظ والوزراء ورؤساء المؤسسات والهيئات العامة يتيح للإدارتين المركزية والمحلية تدارس المشاكل والمعوقات والخروج بحلول يكون لها إمكانية التنفيذ.

المستويات الإدارية المقابلة والمماثلة:

المجلس المحلي وهيئاته

يتولى المحافظ رئاسة المجلس المحلي وبالتالي تعتبر مهام واختصاصات المجلس من مسؤولياته وللمجلس أمين عام ولجان تخصصية وهيئة إدارية منتخبين وتنتظم العلاقة بين المحافظ واللجان والمجلس من خلال ترأس المحافظ الاجتماعات ورفع التقارير عن نشاط المحافظة خلال الفترة ما بين دورات انعقاد المجلس وهيئاته كما ينسق مع الهيئة الإدارية ويطلعها على ترشيح رؤساء مكاتب وفروع المؤسسات والهيئات العامة.

كما يتولى الأمين العام للمجلس المحلي منصب نائب للمحافظ ويتولى مساعدته في إدارة شؤون المحافظة ويحل محله في حالة غيابه أو خلو منصبه. وللمحافظة مكتب تنفيذي يرأسه المحافظ مكون من رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وهو جهاز فني إداري يقوم بأعداد مشروع خطة التنمية التي تضطلع بها أجهزة المحافظة والموازنة السنوية وكذا سير تنفيذها. والمحافظ ينسق نشاطات هذه الأجهزة في المحافظة مع المجلس المحلي ويطلع بالقرارات والتوصيات التي اتخذها المكتب التنفيذي وينسخ إلى وزارة الحكم المحلي والوزراء المعنيين بها.

وبهذا التناغم والنسق القانوني الواضح يصبح التكامل الإداري ما بين أجهزة المحافظة التنفيذية صورة مصغرة لتكامل أكبر بين الجهازين الإداريين المركزي والمحلي.

المستوى الإداري الأدنى:

المجالس المحلية للمديريات ومدراء العموم بها:

الوحدات الإدارية (المديرية) جزء لا يتجزأ من الوحدة الإدارية الأكبر (المحافظة) ويعتبر المدير العام بها المسؤول الأول غير أن هذا لا يسقط المسؤولية عن المحافظ فتقع على عاتقه متابعة أنشطة المجالس المحلية للمديريات ومناقشة المصائب والمعضلات التي تواجهها واقتراح الحلول المناسبة بشأنها وله الحق في توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجلس المحلي بالمديرية كما يقوم بالتنسيق بين مختلف المجالس بالمديريات وحل أي خلافات تنشأ بينها أو بينها وبين أي من الأجهزة التنفيذية وعندما ينظر المجلس المحلي للمديرية في مخالفات المدير العام أو الأمين العام فإن المحافظ هو من يترأس اجتماع المجلس ولا يحق لهما المشاركة في التصويت، كما يقوم المحافظ برفع التقارير السرية نصف سنوية إلى وزارة الحكم المحلي عن مستوى أداء وسلوك مدراء عموم المديريات ومدى انضباطهم وتقيدهم بالواجبات، واشترطت اللائحة شروطاً انضباطية على المحافظ أن يلتزم بها عند تقديم التقرير التقييمي منها.

أ- موضوعية التقييم وحيادته وتجرده من الاعتبارات والميول الشخصية.

ب- استناد التقييم إلى معايير محددة للكفاءة والسلوك.

الهيكل التنظيمي والإداري للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية:

الهيكل التنظيمي والإداري للوحدة الإدارية بالجمهورية اليمنية يستهدف التنسيق بين الوظائف والمهام والموارد المحلية من أجل تنظيم العلاقات الرسمية بين أجهزتها لتحقيق الأهداف والمهام والاختصاصات الواردة بالقانون. (6)

والوحدة الإدارية ومجلسها المحلي والجان التخصصية جزء من مكونات السلطة التنفيذية المركزية (الحكومة) وتشمل العلاقات الرسمية التي تربط أجزاءها المنتخبة والمعينة ثلاثة عناصر. السلطة، والمسؤولية، والمسائلة ويقوم البناء التنظيمي بتنظيم هذه العلاقات الرسمية. والوظيفة الرئيسية للوحدة الإدارية هي تحقيق إنجاز اقتصادي من خلال وضع الخطط وتقديم وتحسين الخدمات العامة

وحل القضايا الاجتماعية وأيضاً مهمة حفظ الأمن والاستقرار وتنفيذ السياسة العامة للدولة وفرض القوانين.

والهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية ينقسم إلى جزءين. الأول يتعلق بالمجلس المحلي ولجانه التخصصية. فقد نصت المادة (23) فقرة (أ) يشكل المجلس المحلي للمحافظة من بين أعضائه في أول اجتماع يعقده اللجان التخصصية الآتية:

- لجان التخطيط والتنمية والمالية.

- لجنة الخدمات.

- لجنة الشؤون الاجتماعية.

كما نصت المادة (3) أن يكون للمجلس المحلي بالمحافظة هيئة إدارية تتكون من:

- رئيس المجلس رئيساً

- الأمين العام نائباً للرئيس

- رؤساء اللجان التخصصية أعضاء

والجزء الثاني من تكوينات الهيكل التنظيمي الإداري للوحدة يتعلق بالشق الإداري الفني المكون من المكتب التنفيذي للمحافظة حيث نصت المادة (52) يكون لكل محافظة مكتب تنفيذي يتألف من:

- محافظ المحافظة رئيساً

- أمين عام المجلس المحلي نائباً للرئيس

- وكيل المحافظة عضواً

- مدراء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أعضاء

المحافظ الرابط ما بين الجزء بين والعقل المسير لهما فهو يقف على راس الهرم الإداري بحكم وظيفته الإدارية فهو رئيس الوحدة الإدارية ورئيس مجلسها المحلي فهو إذن الناظم لإيقاعات الأنشطة المختلفة وتشمل سلطاته الإدارية تنظيم سير العمل وتنفيذ السياسة العامة للدولة وتنفيذ قوانينها وكل ما

يتعلق بسلامة المواطنين والمحافظة على حقوقهم واختيار رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة ومسألتهم وتأديبهم وإحالتهم لتحقيق والمحاكمة وتمثيل الوحدة الإدارية أمام القضاء في مواجهة الغير.

والهيكل التنظيمي للوحدة الإدارية قائم على أساس الوظيفة الإدارية ويأخذ بعين الاعتبار الأسس العلمية للتقسيم الإداري لأراضي الجمهورية وهي في الأساس عوامل سكانية واقتصادية واجتماعية وجغرافية.

والهيكل التنظيمي القائم على هذه الأسس ويمتاز بوظائف واضحة وسهولة التنسيق بينها واستخدام جيد للموارد المحلية وقدرة على التكيف مع الظروف البيئية والموضوعية في قياس الأداء للوظائف وتحديد النواقص والتعرف على جوانب السلب في رؤساء المرافق مما يسهل عمليات التدريب والتأهيل لرفع المهارات الإدارية لدى الأفراد والعاملين.

المبحث الثاني

دور الإدارتين المركزية والمحلية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

مفهوم التنمية:

لا يمكن أن يختلف اثنان بان التنمية ومفهومها لدى الإنسان من القدم بحيث لا جدوى من تتبعها وإيراد تعريفاتها المتعددة التي حددها علماء الاقتصاد على مر العصور الماضية. ولكنها بدأت بأفكار وأنشطة تعاونية بسيطة وغير منظمة بين مجموعة من أفراد المجتمع إلى ان صارت في يوم ما جهود منظمة لأفراد المجتمع كله بهدف تحسين ظروفهم المعيشية.

والتنمية بمفهومها الواسع لا تمس الاقتصاد والجانب المادي منة بل هي تغييراً وتطوراً لاحتياجات الإنسان الاجتماعية الأخرى كالصحة والتعليم والثقافة... الخ، وهي من ثم تعتبر (تلك العملية المتعددة الأبعاد والتي تتضمن إجراء تغييرات جذرية في الهياكل الاجتماعية والسلوكية والثقافية والنظم السياسية والإدارية جنباً إلى جنب مع زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي واستئصال شائفة الفقر المطلق في مجتمع ما) (7)، وهذا التعريف للدكتور رمزي علي إبراهيم سلامه يكاد يكون شاملاً لكافة متطلبات التنمية إذا ما أريد لها النجاح.

مهما حاولنا التفريق بين الدول العربية وتقسيمها إلى غنية وفقيرة فان مؤشرات التنمية والتقارير الدولية عنها لا تشير إلى تحقيق نجاحات يعتد بها بما فيها الدول الغنية ماعدا مجال النفط ومشتقاته. فكيف يمكن أن يكون الحال بالنسبة للدولة الفقيرة.

الجمهورية اليمنية واحدة من هذه الدول (الفقيرة) وقراءة صفحة ماضيها وحاضرها القريبين تعطى صورة واضحة للتخلف والفقر وانخفاض النمو. وحتى لو تحققت معدلات نمو موجبة فهي في كل الأحوال متواضعة للغاية لا تشكل تراكمًا ادخاري مؤثر في الاقتصاد ففي عام 2001م حقق الناتج المحلي الإجمالي الاسمي معدل نمو موجب 2,6% والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي معدل نمو موجب بنسبة 2.29% ويعد هذا اقل من معدل نمو العام الماضي 2000م (2,82% و 5.12%) (8). ورغم هذا فان ما تحقق يعتبر إنجازاً مقارنة بأرقام الماضي القريب. شهدت الفترة ما بين عام 1992 إلى أواخر عام 1994 م صراعاً سياسياً حاداً كاد أن يعصف بالوحدة وإعلان الانفصال والعودة إلى ماضي التشطير غير أن القوى السياسية الغيورة والمخلصة للوحدة ورؤية اليمن قوياً موحداً استطاعت أن تنتصر لها وتدحر قوى الردة والانفصال وقبل هذه الفترة شهدت اليمن عودة ما يقارب المليون مغترب من دول الجوار بالذات الكويت والسعودية نتيجة الغزو العراقي للكويت فخرس اليمن نتيجة العودة وحرب الانفصال مليارات الريالات ولا زالت تعاني من هذين العاملين وما يزيد في الطين بله أن موارد اليمن محدودة كل هذا أدى إلى تفاقم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فارتفعت نسبة التضخم والبطالة وازداد عدد الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الغذائي فقد قدرت بين عامي 1998 - 2000م ما بين 33% و 40% على التوالي.

كما تعكس أيضاً المؤشرات الاجتماعية تدني مستوى التنمية البشرية حيث الأمية بين الرجال تبلغ 44% والإناث 72% كما يتمكن فقط 55% من السكان من الحصول على الخدمات الصحية.

كما أن هناك ظروف وعوامل خارجية لعبت دوراً كبيراً فيما وصلت إليه اليمن من تردي يشير الكثير من الكتاب لها،ربما أكثرها (الوحدة وتأثيرها إقليمياً وموقف الجور منها) غير انه مهما كانت هذه العوامل ومدى تأثيرها فيجب علينا كشعب حي أن لا نلقي باللوم على الخارج (أو التأمير) بل علينا أن نتدخل وبشكل قوي بحل مجموعة من العوامل الأخرى المتعلقة بالشان الداخلي ولها تأثير مباشر وقوي وهي عوامل داخلية أهمها:

1- الزيادة السكانية. سكان اليمن يتضاعف كل 19 سنة ويعتبر هذا معدل نمو من أعلى المعدلات في العالم. حيث تفوق معدل الخصوبة الكلي (6.5 لكل مراه) أي ضعف المعدل العالمي.

2- فقدان دور المرأة وضعف مشاركتها.

3- ندرة المياه يبلغ نصيب الفرد من المياه حوالي 2% من المتوسط العالمي وقل بنسبة 85 % من الكمية اللازمة للاستخدام. كما أن المياه الجوفية يسيئ استخدامها نتيجة الاستغلال المفرط.

4- ضعف البنية التحتية. رغم التطور الذي حدث في تشييد البنية التحتية غير انه لازال الوضع دون المستوى المطلوب في الطرقات ووسائل نقل المعلومات من شبكة الإنترنت ووسائل الاتصال السريعة والمتطورة ومد خطوط الهاتف والكهرباء والمطارات في حاجة إلى التوسع والتشييد لتلبي ضرورات التنمية.

5- تدني الكفاءة لدى جهاز الخدمة المدنية. ويعود ذلك إلى المركزية المتبعة في الفترات الماضية مما أدى إلى تهميش السلطات المحلية وضعف قدرتها على تخطيط وتنفيذ التنمية الاقتصادية والاجتماعية وزاد الأمر حدة فقدان المحاسبة وغياب الشفافية وتأثيراتها المباشر على جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية.

المهام التنموية للمجالس المحلية:

في ظل وضع كهذا واعتراف بالتخلف في جوانب الحياة المختلفة تبدأ بشكل جدي وضع المعالجات الصحيحة للخروج من المأزق التنموي فكانت الخطوة الأولى الاقتناع بان السلطات المحلية هي الأقدر على خلق السبل الكفيلة بزيادة النمو وإقناع المواطن سوء كان مالك أو عامل أو إداري بالإسهام في الأنشطة الاجتماعية وإيجاد الضمانات الكفيلة بحفظ حقوقهم واستثماراتهم. لان أول خطوات جذب الاستثمارات العربية والأجنبية هي رؤية الرأسمال المحلي يعمل بكل إطمئنان وجدية، ففي قانون السلطة المحلية أعطى المشرع اليمني صلاحيات وسلطات واسعة للقيادة الإدارية ومجالسها المحلية لتحقيق التنمية الشاملة بدأ من دراسة وإقرار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانتهاء بتنفيذها وتقييمها والتعرف على الأسباب التي تقود للفشل وبالتالي تجنبها أو أدت إلى النجاح ومن ثم تشجيعها وتحفيز العاملين.

أي خطة لا بد أن تركز على الإحصائيات والبيانات والمعلومات الدقيقة ولهذا شدد القانون على ضرورة إجراء المسوحات الميدانية للتعرف على أولويات التنمية لان الخطط السابقة قبل قيام دولة الوحدة كانت تعتمد على التخمين للأرقام الإحصائية وهذا يصطدم عند التنفيذ مع الواقع مما يؤدي إلى فشل المشروع فيما بعد او حتى استحالة تنفيذ بنفس التكلفة أو بأرقام تقترب من ما هو مخطط.

مهام المجلس المحلي:

في الباب الثاني من قانون السلطة المحلية حدد القانون جملة من المهام والاختصاصات للمجالس المحلية حتى تستطيع النهوض بالمجتمع ويكون لها الريادة في قيادة المجتمعات المحلية أهم هذه المهام نحصرها في:

- 1- دراسة وإقرار مشروعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة السنوية والموافقة على الحساب الختامي على مستوى المحافظة.
- 2- تحديد وإقرار أجور الانتفاع بخدمات المرافق التي تديرها الأجهزة التنفيذية.
- 3- دراسة ومناقشة الحالة المالية ومستوى تحصيل الإيرادات المحلية والمشاركة من مصادرها المختلفة والعمل على تنميتها والتعرف على أسباب القصور وإصدار التوجيهات الكفيلة بمعالجتها.
- 4- دراسة ومناقشة مستوى تحصيل الإيرادات المركزية في المحافظة وإصدار التوجيهات اللازمة بشأنها.
- 5- مناقشة وإقرار مشاريع المخططات العمرانية والبيئية العامة تمهيداً لرفعها إلى الجهات المركزية.
- 6- تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار.
- 7- تشجيع إنشاء الجمعيات التعاونية النوعية بمختلف أشكالها وكذا ذات الطابع الاجتماعي والمهني.
- 8- تنشيط السياحة وتشجيع الاستثمار السياحي واتخاذ التدابير لحماية الآثار والمناطق الأثرية من الاعتداء عليها.

دخول نظام السلطة المحلية حيز التطبيق والممارسة العملية في مطلع عام 2001م يعتبر نقلة هامة في تاريخ اليمن التنموي والإداري المعاصر وهي تستهدف فتح آفاق تنموية جديدة تسمح بتعزيز

المشاركة الشعبية والمجتمعية في مسيرة التطور والتنمية وتعمل على حشد الطاقات والموارد والإمكانات الرسمية والشعبية بصورة أكثر كفاءة وفاعلية في كل محافظات ومديريات الجمهورية. ويعتبر نظام السلطة المحلية آلية كفوءة لتوزيع عوائد التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبطريقة متوازنة وتحقق درجة من التكامل بين المناطق الحضرية والريفية للنهوض بالتنمية وتوظيف موارد وإمكانات المجتمع المختلفة. (9) والخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية التي يتم دراستها وإعدادها من قبل الوحدات الإدارية تحتوي على شقين الأول يتضمن التنمية المادية سوء كانت مالية أو الإنتاجية وفي مختلف المجالات تجارة، زراعة، صناعة، بكل صنوفها وفروعها وهي المحور الهام كونها تمثل مصادر الدخل المستقبلية.

أما الشق الثاني الذي يتمثل في الجانب الاجتماعي للتنمية يستهدف تنمية الموارد البشرية في جوانبها المتعددة والمعقدة كالمشاركة السياسية وقضايا المرأة والتعليم والخدمة المدنية والصحية والرعاية الاجتماعية وغيرها من الأمور المتعلقة بالإنسان وهذه ربما أكثر صعوبة من سابقتها ولكنها في نهاية المطاف مترابطة فلا يمكن أحداث نجاحات في التنمية الاقتصادية سوء بإحداث تطور متوازن في التنمية الاجتماعية ولهذا يؤكد الباحثون في ميدان التخطيط على ضرورة التلازم فيما بينهما.

يقع على عاتق الوحدات الإدارية ومجالسها المحلية إيلاء التنمية الاجتماعية الأهمية القصوى حيث ساد في الفترات الماضية روحاً من الاتكالية تمكنت من إقناع أعداد من الناس بالاكتماء والاعتماد على ما تقدمه الدولة من خدمات لهم وبأسعار شبة مجانية دون أن يبذلوا جهوداً في تحسين وضعهم وكأن الحكومة أب راعي لأفراد الشعب، أن التنمية لا يمكن أن تنجح مهما قدمت الدولة من خدمات أو مشاريع ما لم يقوم كل مواطن بدورة تجاه نفسه ومجتمعه. أن ما يحدث من تملل في الأوساط الشعبية منذ تسعينات القرن الماضي ناتج عن عدم فاعلية أفراد المجتمع ودورهم في التنمية وسيادة روح الاتكالية والأ مبالاة فيما لم يعد في مقدور الحكومات في ظل ظروف التحولات الاقتصادية الكبرى التي يشهدها العالم بالاستمرار في تقديم الخدمات المدعومة ولهذا فان تحديد مستقبل السلطة المحلية وأولا وأخيراً يتوقف على مدى قدرة مجالسها وهيئاتها على تحقيق النجاحات في كيفية معالجة هذه الظواهر السلبية المتجذرة في البنية الاجتماعية والثقافية وهي مهمة صعبة تستلزم توفير الإمكانيات المادية والمعنوية حتى تتمكن الوحدة الإدارية من القيام بالأنشطة والفعاليات الاجتماعية وإشراك المنتديات ودور الثقافة بالإسهام في خلق وعي تنموي مترافقاً مع وضع برامج عملية لأتاحت فرص للشباب

وتشجيعهم بإقامة المشاريع الصغيرة وتطوير الحرف الشعبية وإيجاد أنماط من الصناعات الصغيرة المعتمدة على مواد خام محلية وإقامة المعارض للشباب المبدع وتقديم الدعم لهم في المراحل الأولى للإنشاء وأيضاً الترويج لها داخلياً وخارجياً فتوجيه الدعم لمثل هذه الأنشطة سيكون له أثراً واضحاً على مستقبل الأجيال القادمة بدلاً من تقديم دعماً للسلع والخدمات الاستهلاكية التي تقود إلى الاتكال والخمول.

من خلال الاطلاع على جدول الإيرادات والنفقات للسلطة المحلية في مشروع موازنة الدولة للعام 2002م. يتضح لنا مدى تواضع المبالغ المخصصة للمجالس المحلية فهي بطبيعة الحال لا تفي باحتياجات الوحدات الإدارية فالنفقات الرأسمالية والاستثمارية المحددة لها في الموازنة العامة مقدره بمبلغ 15.700 مليار ريال وهو مبلغ يقترب من التساوي والتماثل بالمبالغ المقدره لإيرادات السلطة المحلية لنفس العام وهذا بلا شك سينعكس على نشاط المجالس المحلية ويضعف من دورها التوجيهي في المجتمع وسيؤثر على قدراتها الإشرافية والرقابية على الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية لأن الموارد والمخصصات المتواضعة تحبط البرامج الطموحة.

تتمتع الجمهورية اليمنية بطبيعة خلابة فسواحلها الممتدة على البحر الأحمر والعربي وجزرها المتناثرة فيهما وجبالها الشاهقة المخضرة وصحاريها الممتدة وأثارها التي تحكي تاريخ الإنسان اليمني منذ القدم في حاجة إلى الاستثمارات الكبيرة والمشرع اليمني أناط الكثير من المهام والصلاحيات في مجالات البيئة والسياحة وحماية الآثار للمجالس المحلية كما يقع على عاتق تشجيع الاستثمارات من خلال تسهيل الإجراءات وتقديم الخدمات والترويج للمشاريع الاستثمارية في المجالات الإنتاجية والخدماتية.

وتتضمن الخطط الخاصة بالوحدات الإدارية الموارد البشرية بالإضافة إلى الموارد الطبيعية وكما تسجل النواقص والاحتياجات للتدريب والتأهيل حتى تتم الاستفادة من الطاقات البشرية بشكل كامل لان أي تطور في الجوانب المادية في حاجة إلى تطور في الجوانب المهنية والفكرية. فالتخطيط على مستوى المحافظات (الوحدات الإدارية) هو ما يطلق عليه البعض بالتخطيط الإقليمي، وفي جوهره جزء من التخطيط القومي الذي يستهدف (تنسيق وتنظيم وحسن استخدام جميع الموارد البشرية والطبيعية في سائر أنحاء الدولة وبذلك تهتم الخطط القومية بموارد الدولة جميعاً وتهدف إلى صالح المجتمع كله، كذلك فلا بد ان يتولى مشكلة التخطيط القومي جهاز مركزي قادر على التأكيد من توزيع

الموارد القومية بشكل متوازن بين العوامل الجغرافية والاقتصادية حيث يسعى إلى تقريب شقه الخلاف بين الريف والحضر وبين القرية والمدينة وبين البدو الرحل والمستقرين وبين المناطق المتخلفة والناطق الأكثر تطوراً.

التخطيط الإقليمي يهتم بالنهوض بمنطقة معينة (وحدة إدارية) لذلك فهو أكثر التصاقاً بالحكم المحلي الذي يعلم بطبيعة الموارد والصعوبات التي يواجهها في التطبيق (10) .

ويصاحب عمليات التنمية الاقتصادية تغييرات في البنية الاجتماعية نتيجة لدخول التكنولوجيا وأساليب العمل الحديثة وما يحدثه من تطورات في طبيعة العملية الإنتاجية فهناك علاقة بين النمو الاقتصادي والاجتماعي فإذا ما كان هناك تقبلاً من قبل المجتمع لهذه المتغيرات التي تحدثها التنمية يصبح من الممكن تحقيق النجاحات الكبيرة والعكس صحيح وتؤكد الدراسات الاجتماعية على ضرورة التلازم بينها وهيئة المجتمع للتغيير من خلال البرامج التأهيلية للجماعات العاملة في حقول الإنتاج والخدمات أو بقية أفراد المجتمع حتى يكون كل فرد في المجتمع على استعداد للمشاركة والمبادرة. وان يدرك الكل بان التنمية في البلدان التي سبقتنا الغرب أو الشرق أو من الشمال أو من الجنوب بأنها لم تتحقق ببسر وسهولة وإنما لاقت من المعاناة والمصاعب والاعتراضات ولكنها استطاعت أن تتجاوزها واصبح المالك والعامل كل منهم دور في التطور الاجتماعي.

أن التنمية تحتاج إلى خصال نفسه كثيرة تتفاعل لنتج الرجل القادر على تحمل مسؤوليات التنمية وتبعاتها وكثير من هذه الخصال تتكون عبر سنين طويلة وتتأثر إلى حد بعيد بنوع التربية التي يتلقاها الطفل في المنزل ... وكثير من العوائل تربي أطفالها على نحو يجعلهم عاجزين في المستقبل عن تحمل دورهم في التنمية (11) ومن هنا نستخلص أن التنمية هي مزيج من التطبيق العملي والفهم الفكري والنظري لما يجب أن تجريه المجتمعات الفقيرة من تعديلات في هيكلها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بهدف تحقيق حياة أفضل وأيا كان المفهوم الخاص ((للحياة الأفضل)) فالتنمية تهدف إلى تحقيق أهداف ثلاثة:

1- إتاحة الفرصة لحصول الأفراد على احتياجاتهم الأساسية من مأكّل وملبس ومسكن وحماية.

2- رفع مستوى معيشة الأفراد بزيادة فرص التشغيل ورفع مستوى التعليم كما وكيفا وبالارتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية في المجتمع لما من شأنه الارتفاع بمستوى شعور الأفراد والجماعات بالتقدير والاحترام.

3- توسيع مجالات الاختيار أمام الأفراد والجماعات خلال تحريرهم من العبودية والتبعية ليس فقط تجاه الأفراد والشعوب الأخرى ولكن بصفة خاصة تجاه قوي الفقر والجهل والبؤس الإنساني.

ان تجربة السلطة المحلية لازالت في بداية التطبيق وفي حاجة إلى الرعاية وبالتأكيد ستواجه جملة كبيرة من المعوقات خاصة وان البناء المؤسسي للوحدات غير مكتمل وبناءة يحتاج إلى وقت ليكتمل تشييد البنية التحتية تحتاج إلى أموال وليس في مقدور الوحدات الإدارية توفيرها كما أن سوء الفهم بين الأجهزة المركزية والمحلية سوف تبرز من حين لآخر إلى أن تترسخ التجربة باكتمال البناء المؤسسي وإلى ذلك الحين على الأفراد و الجماعات العمل بجد والمساهمة في تذليل الصعاب بدلاً من توجيه الانتقادات أو المغالاة بالمطالب والتغيير.

فمشروعية احدث تقدم في نظام السلطة المحلية لا يتوقف على مصداقية المطالب ودجاعتها فقط وإنما يتوقف على ما نحدثه من تقدم والاستفادة من الفرص المتاحة من خلال التدرج في التنفيذ والتنسيق بين المؤسسات المركزية والمحلية وتخلى عن المكابدة أو استغلال تدني الوعي لدى قطاع من الناس لإثارة إشكاليات يعلم مثيرها أن تحقيقها يتطلب من الوقت والإمكانيات، والتشدد في طرحها إنما يصب جهده في خانه من يريد فشل التجربة.

جدول (1) يبين إيرادات السلطة المحلية في مشروع 2002 م بالمليار ريال

إيرادات المحليات	إيرادات السلطة المركزية	إيرادات السلطة المحلية	البيان
كنسبه من الإيرادات المركزية 3,47 %	306.620	-	إيرادات النفط والغاز
	69.289	2.883	إيرادات مصلحة الضرائب
	32.566	283	إيرادات مصلحة الجمارك
	-	3.289	إيرادات الزكاة
	27.298	8.906	إيرادات من فائق ارباح المؤسسات العامة
	442.620	15.361	الإجمالي

جدول (2) يوضح نفقات السلطة المحلية

البنود	النفقات بالمليار ريال	نسبة كل بند إلى إجمالي النفقات للسلطة الحلية
ب 1 إجمالي النفقات الجارية	98	% 86.2
مرتبات و أجور	830.2	
السلع والخدمات	3.0	
الصيانة	1.1	
تحويلات وإعانات جارية	10.7	
ب 2 نفقات رأسمالية أو استثمارية	15.7	% 13.8
الإجمالي	113.7	%100

المصدر: الموازنة العامة للدولة لعام 2002 م

نقلًا عن التقرير الاستراتيجي اليمن لعام 2001 م المركز اليمن للدراسات الاستراتيجية صنعاء

2001 صفحة 26.

المبحث الثالث

الدور الرقابي للإدارتين المحلية والمركزية وأساليب تكامله في قانون السلطة المحلية

تلعب الرقابة في نشاط المجالس المحلية وكذا رؤساء الوحدات الإدارية (المحافظين) الدور الرئيس بهدف التأكيد 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 تتحدد المساءلة ومن خلال المساءلة تتحدد المسؤولية وبذلك يتحقق الصالح العام. (12) ولأن محاسبة النشاط الإداري في الوحدات الإدارية عملية متشابكة ومترابطة بالأجهزة التنفيذية والإدارات المركزية ويؤثر نشاط أي منها على الآخر وجب علينا دراسة الأدوار الرقابية لكل جهة.

الدور الرقابي للإدارة المحلية:

سبق أن بينا طبيعة مهام واختصاصات السلطة المحلية ودورها الإشرافي والتوجيهي تجاه الأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية، وبقي توضيح الدور الرقابي والذي يمثل الدور الرئيسي لها كونها تحقق من خلاله التطبيق العملي للهدف الأساسي الذي أتبعته السلطة المركزية من الإدارة وهي تحقيق الرقابة الشعبية التي سيكون لها الفاعلية في الإسهام بالارتقاء بعمل الأجهزة والإدارات المحلية، نبين أدوار الإدارة المحلية في الآتي:

1- دور رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ):

طالما أن المحافظ هو رئيس الوحدة الإدارية والمسؤول 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 أعطى الشخص المسؤولية وفوضت له السلطة وعموماً فإن اعتماد اللامركزية الإدارية في القانون اليمني قد الزم السلطات المركزية بالتخلي عن سلطاتها أو الكثير منه وتفويضها إلى القيادات المحلية. وما يميز هذا التطور وتطبيقاته العملية سيساعد على خلق قيادة كفوه للوحدات الإدارية قادرة على التأثير الإيجابي في سلوك المرؤوسين وتنسيق الجهود فيما بينهم وتحقيق التعاون المثمر وحثهم على العمل الجاد وتجاوز كل السلبيات , وتدفعهم نحو الخلق الإبداع.

وفي سبيل الإيفاء بالالتزامات التي أنيطت بالمحافظ فان القانون قد أوضح القوة التي يتمتع بها والتي تعني (القوة) القدرة على التأثير في سلوك الآخرين وهي أساس وظيفته الادارية المعروفة بالقيادة ويمكن لي أن احصرها في:

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 الزم المشرع بنقل كافة الاعتمادات والمخصصات المالية الجارية والاستثمارية المعتمدة في الموازنة العامة للدولة والخاصة بالأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى حساب كل وحدة إدارية. وهذا يعطي المحافظ القوة القانونية في عملية الأشراف والتوجيه والرقابة على عمليات الصرف من الاعتمادات. كما نقل القانون سلطة وصلاحيات الوزراء للمحافظين وبدا يمتلك رئيس الوحدة الإدارية وحدة إصدار الأوامر.

ب- قوة المكافأة:

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 المحفزات فإذا ما أحسنت القيادة الإدارية في الوحدة الإدارية استخدام هذه الوسيلة بشكل جيد وابتعدت من المحاباة والمجاملة والمؤثرات السياسية والأغراض الخاصة يكون لها الأثر البالغ وقد نصت المادة (62) فقرة (أ) على هذا الحق

ج- العقاب:

وهي قدرة القيادة الإدارية بالوحدات الإدارية باتخاذ الإجراءات الكفيلة بروح المتلاعبين بالقوانين. والعناصر التي تستغل مناصبهم الإدارية في أمور مخلة بالشرف أو جني الثروات وقد أوضحت المادة (43) فقرة (أ) بان المحافظ رئيساً لجميع الموظفين المدنيين العاملين في نطاق المحافظ، وأعطى المشرع المحافظ حق الإحالة للمخالفين للتحقيق والتأديب. وبطبيعة الحال بما لا يخالف قوانين الخدمة والتي توضح الإجراءات الواجب اتخاذها.

الدور الرقابي للمجلس المحلي ولأعضاءه:

ينقسم دور ومسئولية المجلس المحلي في مجال الإشراف والتوجيه والرقابة إلى قسمين الأول يختص بالأجهزة التنفيذية ورؤساءها والثاني يتعلق بالأمر الداخلي للمجلس وهيئاته العاملة ومحاسبة ومساءلة رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) والأمين العام للمجلس المحلي ومخالفات الأعضاء ... وغيرها.

دور المجلس المحلي والأعضاء في الرقابة على الأجهزة التنفيذية:

الأجهزة التنفيذية بالوحدة الإدارية جزء من السلطة المحلية وتمثل 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 (19) حق الرقابة للمجالس المحلية وتقييم مستوى التنفيذ ومساءلة رؤساءها ومحاسبتهم وسحب الثقة منهم إذا لزم الأمر ذلك. ويعتبر هذا التفويض خطوة متقدمة في اتجاه الاستفادة القصوى من الاعتمادات المالية المخصصة للوحدة الإدارية وتوجيهها نحو ما يخص لها، وردع المتلاعبين في أسرع وقت ممكن ودون تسويق أو مماطلة، وقبل فوات الأوان، لان الأسلوب المعتمد على المحاسبة من قبل الأجهزة المركزية قد أثبت عجزه عن حسم قضايا المخالفات مما قاد إلى التهاون والاستهتار من قبل بعض رؤساء هذه الأجهزة، ولذا فإن المشرع بحالته مسألة المحاسبة واتخاذ الإجراءات الرادعة للمجالس المحلية سيكون لها بالغ الأثر على التطور الإداري وتحسين الأداء وخلق هيبة النظام والقانون. كما أحال المشرع وفي نفس المادة فقرة (14) قضية هامة تشغل العالم كله وليس اليمن وهي مسألة المياه والسياسات المائية ومن المعروف أن اليمن من الدول التي تعاني من شحة مواردها المائية، ولهذا اقتضى إحالة هذا الأمر ومراقبته من قبل أجهزة السلطة المحلية ومجلسها حتى لا تستنزف الأحواض المائية أو تلوث وينظر المجلس أيضا في المخالفات التي ترتكب من قبل رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) ومحاسبة وسحب الثقة منه إذا تطلب الأمر ذلك ويترأس اجتماع المجلس في مثل هذه الحالة وزير الحكم المحلي ويكون التصويت سرياً، ويسري نفس الأمر إذا كان المخالف أمين عام المجلس. بحسب نص المادة (25).

ولعضو المجلس المحلي دوراً بارزاً في الرقابة على عمل ومهام الوحدة الإدارية ونشاط الأجهزة التنفيذية ورؤساءها فقد نص القانون على حق العضو في توجيه الأسئلة والاستفسارات لرئيس الوحدة الإدارية (المحافظ) وكذا رؤساء المرافق والمؤسسات والأجهزة العاملة بالوحدة الإدارية في أي شأن

من الشئون المتعلقة بأوضاعها واسباب التعثر والتأخير في تنفيذ المشاريع والمخالفات القانونية او السلوكيات المشينة التي تسيء إلى سمعة الوحدة الإدارية.

الدور الرقابي المركزي:

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

الرقابة المركزية على الأجهزة التنفيذية من قبل الوزارات:

تحدد المادة (144) 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 يفتقر هذا النص من دور السلطة المحلية حددت المادة (14) من القانون سلطة الأجهزة المركزية في رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي يتعدى تنفيذها من قبل المجالس المحلية. في الأصل أن إعداد الخطط والبرامج هو من مهام الأجهزة التنفيذية المحلية وتدرج ضمن خطط الوزارة أو الهيئة العامة المركزية وهذا يتطلب من المعد توفير الاعتمادات المالية وتوفير مستلزمات التنفيذ وتسيير العمل وتكاليفه وهذا ليس مقدور السلطات المحلية حيث مواردها لا تسمح بذلك. كما أن الخطط تعد على أساس قطاعي وهذا بغرض الأشرف والرقابة من قبل الجهات المركزية. غير أن التأكد من حسن الأداء والرقابة اليومية على التنفيذ المباشر أنيط أيضا 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 تدنى الأداء فالمادة (41) فقرة (15) نصت على التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة مما يجعل عمل الأجهزة المركزية والمحلية في توافق وإزالة أي تداخل.

الرقابة على أعمال المجلس المحلي من قبل وزير الإدارة المحلية:

بنص المادة (171) يشرف الوزير على تطبيق أحكام قانون السلطة المحلية ويقدم إلى مجلس الوزراء تقارير دورية تتضمن تقيماً لمستوى أداء السلطة المحلية ومعنى هذا ان وزارة الإدارة المحلية تمارس الرقابة الدائمة على أعمال ونشاط المجلس من خلال التقارير التي يرفعها المحافظ او الاطلاع

على محاضر وقرارات وتوصيات المجلس وهيئته الإدارية وكذا قرارات وتوصيات المكتب التنفيذي للمحافظة ويبلغ الوزراء كل فيما يخصه.

كما يقترح وزير الإدارة المحلية النفقات الإدارية والتنفيذية لعمل المجالس المحلية في السنة المالية والتي تجري فيها الانتخابات ويقدمها إلى مجلس الوزراء ويقوم بتوزيعها مادة (164) وللوزير حق الاعتراض على قرارات المجلس المحلي بالمحافظة أو المديرية على أن تكون مسببة وفي حالة إقرار المجلس على قراراته يعرض الأمر على الوزراء ويكون قراره في هذا الشأن نهائياً.

الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ودورة الرقابي:

يلعب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دوراً رئيساً في أعمال الرقابة والتفتيش في الوحدات الإدارية وفقاً واحكام القانون والأنظمة النافذة. ونتائج أعمال تفتيشه ملزمة وهو جهاز مستقل لا سلطة عليا من أي جهة وتنسخ تقاريره لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ويعاقب من يماطل أو يعطل تنفيذها أو يتجاهل الرد عليها. وتقارير الجهاز تأخذ ثلاثة اتجاهات:

1- 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.

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

3- 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 (307) 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 وإرسالها إلى الجهاز عبر المحافظ في وقتها المحدد. كما يبلغ مديري عموم المديرية بالتقارير التي تخصهم أو الأجهزة

بمديرياتهم وعليهم اتخاذ نفس الإجراءات. ويكون عرضه للمساءلة من لا يوافق الجهاز المركزي بالوثائق والمستندات للفحص أو لا يمكن موظف الجهاز من القيام بأعمال التفتيش والفحص والمراجعة.

الأساليب المتبعة في الرقابة:

وهذه الأساليب تكشف اوجه التوافق والتكامل بين الأجهزة المركزية والمحلية في المهام الرقابية أهمها:

- 1- المتابعة لمستويات التنفيذ وتقييم الأداء للمجالس المحلية.
- 2- رفع التقارير عن الأجهزة التنفيذية من قبل الجهاز المركزية والمحلية المستقلة.
- 3- الاستجواب وطلبات الإحاطة.
- 4- تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

فوارق ممارسه الأساليب الرقابية:

رغم الإشارة وفي أكثر من مكان بان الرقابة وأساليب الممارسة بين كافة الأجهزة الإدارية متوافقة ومتكاملة فليس معنى هذا أنها متكررة في أسلوبه وبالتالي معلقة ولا فائدة يرجى منها أو أن الأجهزة التنفيذية المحلية تنتقص من دور الجهاز الأعلى للدولة فهذا غير وارد لا قانونياً ولا منطقياً. فقد حدد القانون ممارسه الجهتين الإدارتين المركزية والمحلية وبالتالي لا بد من أن تبرز فوارق بينها ناتج عن شمولية عمل الجهاز الإداري المركزي أو استقلاليته. وهنا نحصر هذه الفوارق في:

- 1- النطاق الجغرافي. حيث يمتد النطاق الجغرافي لممارسه الرقابية للأجهزة المركزية إلى كل أرجاء البلاد بمعنى انه يشمل كل الوحدات الادارية بينما يقتصر اثر الرقابة المحلية على نطاقها الجغرافي أي وحدتها الإدارية فقط.
- 2- يحق للوزارات والجهات العليا الاعتراض على قرارات المجالس المحلية وإيقافها إلى ان يتم تسويقها وحل أية خلافات.
- 3- 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.

4- إلزامية تنفيذ قرارات الجهاز المركزي ويعتبر المماثلة وعدم الرد أو تعطيلها مخالفة يحاسب عليه.

عوضاً عن الخاتمة:

أول تجربة انتخابية للمجالس المحلية تمت في فبراير 2001م وكانت تطبيقاً صادقاً وأميناً لذلك التشريع المتطور المتقدم عن التشريعات السابقة، ومثل نقلة غير مسبوقه في حياة شعبياً. فقد احييت بموجبه كافة الصلاحيات الإدارية والتخطيطية والمالية والخدماتية او التنفيذية والمتعلقة بالشأن المحلي لمجالسها المنتجة التي اختيرت بالاقتراع السري والحر المباشر وبمشاركة واسعة من قطاعات وشرائح المجتمع وإرادة الناخب هما الأداة الحقيقية للوصول إلى الحكم فعصر الانقلابات العسكرية قد ولى وإلى الأبد إنشاء الله، لقد أوضحنا ظروف اليمن الاقتصادية والاجتماعية والنقص الذي يعاني منه سواء كان في جانب التمويل المالي والتكنولوجي وحاجته الماسة لعمليات التأهيل والتدريب لكادره الإداري وبالذات في الوحدات الإدارية للارتقاء بأوضاعها إلى مصاف المهام والاختصاصات المنوطة بها.

واستشعاراً بثقل المهمة وبغرض إقامة أسس متينة لإدارة سليمة كلف رئيس الوحدة الإدارية بمحافظة حضرموت ومجلسها المحلي الأستاذ عبد القادر علي هلال محافظ المحافظة كلية العلوم الإدارية بجامعة حضرموت للعلوم والتكنولوجيا بدراسة الأوضاع الإدارية بالمحافظة وتلمس المشاكل والعوائق على أرض الواقع والتعرف على الاحتياجات والمتطلبات والإسهام بوضع الحلول وجدولتها.

قام الفريق بإعداد استمارة استبيان تم توزيعها على عينة مختارة من المجتمع الإحصائي تمثلت في رؤساء المكاتب ومدراء الإدارات المالية والإدارية وتحديداً مكاتب بعض

الوزارات في المحافظة حصرت في:

- مكتب وزارة الشغال العامة والتطوير الحضري.

- مكتب وزارة المالية.

- مكتب وزارة التخطيط والتنمية.

- مكتب فرع الهيئة العامة للاستثمار.

- مكتب وزارة الخدمة المدنية والتأمينات.

- مكتب وزارة الثروة السمكية.

وقد كانت أسئلة واستفسارات الاستمارة تتمحور حول القضايا التالية:

- هل الكادر الإداري بالمرفق كافي من حيث العدد.
- مدى التأهيل والتدريب الفني.
- هل الموارد المالية كافية لسد الاحتياجات الإدارية.
- وهل الصلاحيات الممنوحة للمرافق تم تعديلها بما يتوافق والقانون.
- مدى تعقد وتشعب المهام المكلف بها.
- هل تم تطبيق قانون السلطة المحلية رقم (4) لعام 2000م على مستوى العمل.
- وهل تمت التهيئة قبل التطبيق.

وقد جاءت إجابات العينة على النحو التالي:

- 1- أجاب 34 % من العينة أن هناك نقصاً في الكوادر العاملة بمكتب الوزارة في المحافظة.
- 2- أكد 92 % من العينة بان هناك ضعف في التأهيل العلمي والفني للكوادر العاملة بالمكاتب.
- 3- اقر 100% من العينة أن هناك ضعف شديد في الموارد المالية .
- 4- أكد 95 % من أفراد العينة بعدم وجود صلاحيات كافية تسهل تطبيق القانون الجديد.
- 5- اقر 55 % من أفراد العينة بوجود تشعب في المهام المكلف بها الأقسام ودوائر المكاتب.
- 6- أكد 92 % من أفراد العينة انه لم يجري إعداد خطط وبرامج تدريبية وإرشادية تسهل تطبيق القانون.
- 7- اقر 87 % من العينة حاجة مكاتبهم لتبسيط الإجراءات وإعادة النظر بأساليب العمل.

حدائثة التجربة تتطلب الرعاية من قبل كل الغيورين على الوطن وبالذات المفكرين والمتقنين الذين يمارسون السلطة أو خارجها، وان كان يقع على عاتق الإدارات المحلية والمركزية العبء الأكبر فان على كوادر الوطن وبالذات الجامعات مسؤولية التوعية والرعاية لإنجاح هذه التجربة الوليدة فكانت أول مشاركة كلية العلوم الإدارية السلطة المحلية همومها من خلال رئيس الوحدة الإدارية ليضعها

موضع التطبيق العملي حتى يستطيع تحسين أداء مكاتب الأجهزة التنفيذية والهيئات العاملة بالوحدة الإدارية.

وأهم المقترحات:

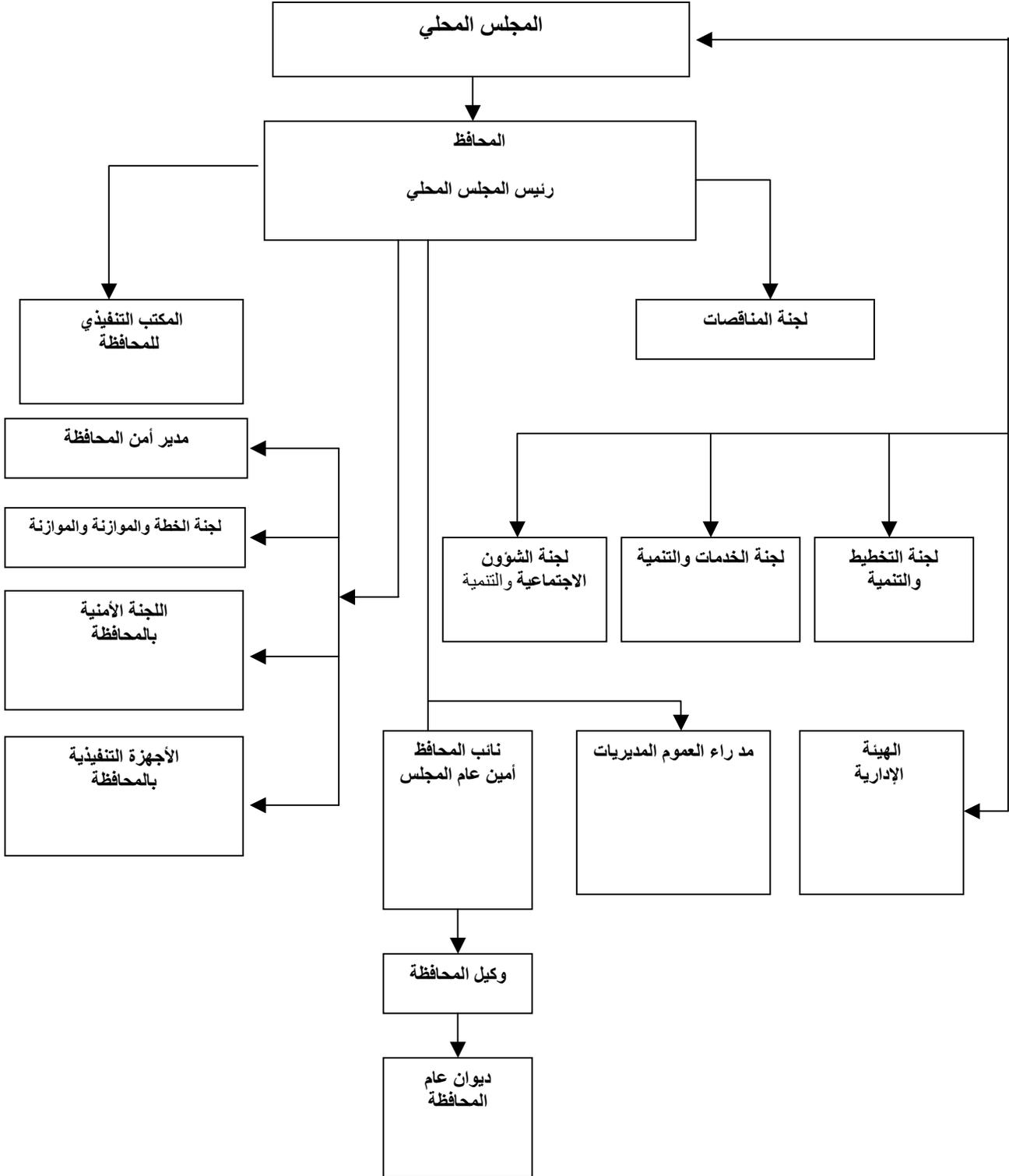
- وضع برامج تدريب للقيادات الإدارية العليا بالأجهزة التنفيذية المحلية بما يتناسب وحجم المهام والاختصاصات الواردة في القانون وكيفية التعامل مع المتغيرات الإدارية.
- برنامج تدريبي في دراسات الجدوى وتقييم الأداء.
- تكاليفات لكل من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وكلية العلوم الإدارية للوقوف على أداء مكاتب الأجهزة التنفيذية ووضع مقترحات عملية لتبسيط الإجراءات وحسب حاجة كل مرفق.
- إدخال أجهزة الكمبيوتر والحاسب الآلي في العملية الإدارية وتأهيل الكادر الإداري الكفوه القادر على الاستفادة من تقنية المعلومات.
- الاستفادة من خريج كليات الاقتصاد والعلوم الإدارية لرفد المرافق باحتياجاتها من الكوادر الجامعية المؤهلة لان سمة العمل في تلك المكاتب هم إدارة مالية ومحاسبة ومخازن - وغيرها من التخصصات التي تدرس في الكليات.
- تقديم الحوافز المادية والمعنوية للعاملين المتميزين في المكاتب التي تميزت عن غيرها في تطبيق قانون السلطة المحلية رقم (4) لعام 2001م.

المراجع حسب ورودها في البحث

- 1 - دستور الجمهورية اليمنية
- 2 - قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000م
- 3 - اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية
- 4 - أيمن عوده المعاني وآخرون ، الإدارة المحلية ، أسس وتطبيقات ، الجامعة الأردنية طبقة ثانية 2000 ص 53
- 5 - رمزي علي إبراهيم سلامة . اقتصاديات التنمية ، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية 1986 ص 126
- 6 - التقرير الاستراتيجي السنوي اليمني 2001 إصدار المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار ص 5
- 7 - د . رمزي علي سلامة إبراهيم مصدر سابق ص 126
- 8 - الورقة مرحلية الاستراتيجية التخفيف من الفقر صنعاء ديسمبر 2000 م
- 9 - التقرير الاستراتيجي اليمني العام 2001 الصادر عن المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية ص 26
- 10 - د . فؤاد حيدر . التنمية والتخلف في الوطن العربي ، دار الفكر بيروت ط 199م ص 26
- 11 - د . غازي القصيبي . التنمية وجها لوجه . الناشر نهاية 1981 ص 49
- 12 - موفق حديد محمد . الإدارة العامة ، دار الشروق عمان 2000 ص 79

شكل رقم (1)

الهيكل الإداري العام للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية ((المحافظة))



شكل رقم (2)
الهيكل الإداري العام للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية ((المديرية))

