



الملتقى العربي الأول  
نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي

صلالة - سلطنة عمان  
18-20 أغسطس 2003

الارتباط المزدوج للأجهزة التنفيذية المحلية من حيث الاشراف والرقابة عليها  
في نظام السلطة المحلية الجديد (المجالس المحلية في الجمهورية اليمنية)

د. سعيد البرك السكوتي

كلية العلوم الإدارية - جامعة حضرموت للعلوم والتكنولوجيا  
الجمهورية اليمنية

## مقدمة تاريخية:

ما إن أعاد اليمنيون في العام 1990 توحيد الأرض والإنسان اليمنيين حتى شرعوا في بناء دولة المستقبل - الحديثة والقوية. ومن بين مهام هذا البناء كان إنشاء سلطات هذه الدولة بما يتلاءم مع التوجه نحو التعددية السياسية والديمقراطية من ناحية، ومع ما حدث من تطورات - على مدى زمن طويل - في مجال إدارة الدولة والمجتمع - فكرا وتطبيقا من ناحية أخرى.

منذ صدور أول دستور للجمهورية اليمنية (التسمية التي تمخضت عنها الوحدة) - في نفس عام الوحدة - كان هاجس إنشاء " سلطة محلية " ضمن الهواجس الكبيرة التي أحاطت بمهمة إعادة تنظيم إدارة الدولة " الحديثة"، وعندما عدل هذا الدستور أول مرة (في العام 1994) تضمن بابا (هوالباب الثالث) خاصا ب: " تنظيم سلطات الدولة "، وكان الفصل الثاني من هذا الباب - السلطة التنفيذية، وتدخل في هذه السلطة (حسب الدستور): رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء وأجهزة السلطة المحلية (1) مؤكدا على المجالس المحلية المنتخبة إنتخابا حرا مباشرا ومتساويا على مستوى المحافظة والمديرية كأساس لهذه السلطة، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية.. وتقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية وفقا للقانون (2)، بالإعتماد على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية.

وبصدور قانون السلطة المحلية (فبراير 2000م) ثم لائحته التنفيذية (أغسطس من العام ذاته) برزت إلى النور (من الوجهة النظرية والقانونية) القاعدة الأولية لتجربة المجالس المحلية في الجمهورية اليمنية. ثم تلى ذلك إجراء أول إنتخابات لهذه المجالس على مستوى عموم الجمهورية بعد عام واحد من صدور القانون. (3) التجربة حديثة بكافة أبعادها، وتلقى صعوبات جمة أمام مسيرتها، على أن ما يجب أن يهتم به لاحقا هو رعايتها، وتلمس إيجابياتها لتكريسها، وتحسس سلبياتها لتجاوزها، والنهوض بها بتغيير ما يجب تغييره و إضافة ما يجب إضافة إليها.

## مدخل تمهيدي:

فرق الدستور اليمني وقانون السلطة المحلية بين مستويين لسلطة الدولة التنفيذية:

• مستوى مركزي (هي أجهزة السلطة المركزية)، وهي رئاسة الجمهورية، رئاسة الوزراء، الوزارات وغيرها.

• ومستوى محلي (هي السلطة المحلية)، وهي تتألف من:

أ- المجلس المحلي.

ب- رئيس الوحدة الإدارية (محافظة أو مديرية) \_ وهو نفسه رئيس المجلس المحلي بحكم القانون (5).

ج- الأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية. (وتشكل في مجموعها منظومة واحدة).

ورد أن " كل من الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة" (6)، إمتدادا للسلطة المركزية وإستقلالا كسلطة محلية، وهو أمر لم يفهم - بالضبط - في بداية إنشاء المجالس المحلية (7).

إذن، الشكل الذي إرتضاه الدستور والقانون للسلطة المحلية هو ضمن إطار وحدة السلطة التنفيذية (أجهزة مركزية ومحلية) وإنما يختلف نطاق المهام والإختصاصات إستنادا إلى التقسيم الإداري للجمهورية، وجعل إعتبار خاص للواقع المحلي وخصوصياته \_ فنطاق الأجهزة المركزية يشمل كل الجمهورية، ثم السلطة المحلية للمحافظة ليكون نطاقها المحافظة هذه دون غيرها من المحافظات،

وأخيرا - في التسلسل - السلطة المحلية في المديرية ولا يتجاوز نطاقها المديرية ذاتها ضمن محافظة من محافظات الجمهورية. مع مراعاة أن هذه المستويات الإدارية الثلاثة تطبق نظاما سياسيا وأقتصاديا وأجتماعيا واحدا، وتخضع جميعها لقانون واحد، فهي (السلطة المحلية) ليست منفصلة تماما وقد نص على أن " تمارس أجهزة السلطة المحلية بالوحدات الإدارية مهامها وإختصاصاتها طبقا للدستور والسياسة العامة للدولة وأحكام..القوانين والقرارات والنظم النافذة" (8) على أن الهامش المحلي الذي تتحرك فيه السلطة المحلية هام جدا، لكنه لايشكل المهمة الرئيسية، وأكثر ما يبدو جليا هذا الهامش في تحديد إتجاهات وأولويات الخطة الأقتصادية والأجتماعية للوحدة الإدارية، على إعتبار أن السلطة المحلية أقدر على تلمس الواقع في الوحدة الإدارية من السلطة المركزية.

فكرة اللامركزية الأقليمية، التي تقوم (كما يرى البعض) (9) على ثلاثة أركان هي:

1- الأعراف بوجود مصالح محلية متميزة لسكان الوحدة المحلية.

2- إن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات منتخبة من سكان الوحدة المحلية.

3- أستقلالية هذه الهيئات في إدارة هذه المصالح.

ونرى أن مثل هذا التركيز على المصالح المحلية يضر بجوهر اللامركزية من حيث أن الوحدات الإدارية في الدولة لا تقوم بإدارة المصالح المحلية فحسب، وإنما هي تقوم بإدارة شئون الدولة جميعها على مستوى الوحدات الإدارية، مع أهمية معالجة ما يتعلق بالخصوصية المحلية. وفي نظرنا فإن جوهر الفكرة هذه تمثلت - بشكل سليم في: انتخاب واستقلالية الهيئات المحلية.

وقد تكررت هذه الأركان ذاتها عند آخرين (10)، مع إختلاف تسميتها إلى: خصائص، وإستبدال الركن الثالث: الإستقلالية بالخاصية الثالثة: " إشراف الحكومة المركزية على أعمال تلك الهيئات.

تمثل نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية - بشكل دقيق - هذه الخصائص، نافيا عنها الطابع المحلي الصرف، ورابطا بين الإستقلالية النسبية للأجهزة المركزية، هذه الخصائص هي:

□ الأولى: إدارة الشأن المحلي (نطاقا جغرافيا وإداريا) في مجالات التنمية الاقتصادية والإجتماعية والثقافية (11)، ويعني ذلك أنها " تمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية " (12)، لكن ذلك كله ضمن خطط وسياسات عامة، مع الأخذ بالإعتبار الخصوصيات ذات الطابع المحلي.

فالخطة والموازنة السنوية - على سبيل المثال - للوحدات الإدارية، بعد أن يتم إقرارها في المجلس المحلي في المحافظة ترفع إلى السلطات المركزية لإدراجها ضمن خطة وموازنة عامة للدولة. (13)

● الثانية: مجالس محلية منتخبة إنتخابا حرا، مباشرا ومتساويا من قبل الناخبين (المواطنين) \_ هي أصل (أساس) هذه السلطة.

وأعضاء هذه المجالس جميعهم منتخبون، بإستثناء رئيس المجلس، الذي يشغل هذا المنصب تلقائيا بإعتباره المحافظ (في المحافظة) أو المدير العام (في المديرية) يتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس"، أما المجلس المحلي للمديرية فيتكون من مجموع الأعضاء المنتخبين من الدوائر الإنتخابية للمديرية وفق مستويات أربعة يحددها التعداد السكاني للمديرية. (14)

● الثالثة: استقلالية المجالس، مع خضوعها النسبي لرقابة وإشراف الأجهزة المركزية في أن واحد.

استقلالية المجالس المحلية: هي الضمانة لها لإ نجازها مهماتها و صلاحياتها. وهي الوجه الآخر لنشوتها على أساس الانتخاب الحر. وهي تبدو بارزة في مجموع المهام والصلاحيات التي حددها الدستور والقوانين واللوائح لهذه المجالس.

أما ما يتعلق بخضوع هذه المجالس لرقابة وإشراف الأجهزة المركزية فهو خضوع محدد المعالم، ومعلوم الصفة (كما سنرى هذا لاحقاً) لاعتبارات نشوتها على أساس الإنتخابات الحرة المباشرة، ثم إنها هي نفسها تباشر أعمال الإشراف والرقابة على الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية، وهو ما يعني تحريرها - قدر الإمكان - من أية تبعية قد تؤثر بالتالي على وظيفتها هذه.

ولإ ستكمال الصورة عن هذا الموضوع من ناحية، وجعلها مقدمة لفهم موضوع ورقة العمل هذه " الارتباط المزدوج للأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية " أي قبل التعرف على ارتباط الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية بالسلطة المركزية من جهة، و أساس السلطة المحلية (المجالس المحلية) من جهة أخرى. نتعرف على ملامح ارتباط هذه المجالس المحلية (باعتبارها أساس السلطة المحلية في الوحدة الإدارية) بالسلطة المركزية.

نبين فيما يلي تلك المظاهر (أو الحالات) - الواردة في مبادئ دستورية و أحكام قانونية - التي تبدو فيها " عدم الإستقلالية النسبية " هذه:

1- لرئيس الجمهورية إختيار من يراه من بين أعضاء المجلس المحلي لشغل منصب أمين عام المجلس المحلي للمحافظة في حالة عدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة لشغله أو تعذر إنتخابه لأي سبب آخر.

وإذا تعلق الأمر بأمين عام المجلس المحلي بالمديرية فيكون هذا الحق لمجلس الوزراء (يشترط ترشيح وزير الإدارة المحلية في الحالتين وموافقة مجلس الوزراء في الحالة الأولى) (15)

2- إجتماعات المجلس المحلي للمحافظة يرأسها وزير الإدارة المحلية إذا كان موضوعها النظر في مخالفات أو تجاوزات رئيس المجلس أو الأمين العام أما على مستوى المديرية فيرأس هذه الإجتماعات (المخصصة للنظر في مخالفات رئيس المجلس أو الأمين العام) المحافظ. (16)

3- قرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية (17).

4- للمجلس المحلي للمحافظة الحق في إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات إذا كانت مخالفة للقانون. (18)

5- قرارات المجالس المحلية لا تنفذ إلا بعد أن تصادق عليها أجهزة السلطة المركزية إذا تعلقت بالقضايا الآتية:

- الخطط والموازنات السنوية.

- إنشاء رسوم ذات طابع محلي أو تحديد قيمتها.

- المخططات العمرانية العامة.

- التصرف بالممتلكات العامة في الوحدة الإدارية بالبيع أو الرهن. (19)

6- حل المجلس المحلي، ولا يكون ذلك إلا بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير لأسباب تقتضيها المصلحة العامة. (20)

هذه هي الحالات التي نرى فيها التبعية النسبية للمجالس المحلية، وإجمالاً، فإننا نلاحظ فيها المنطلقات الموضوعية الآتية:

أولاً: تأكيد الإشراف المباشر على السلطة المركزية (ممثلة بوزير الإدارة المحلية والمكلف قانوناً بالإشراف على تطبيق أحكام قانون السلطة المحلية. (21)) في إجتماعات المجلس المحلي للمحافظة إذا كانت تنظر في مخالفات رئيس المجلس أو أمينه العام. ذلك أن رئيس المجلس (المحافظ) وكذلك الأمين العام (نائب المحافظ) (22) هم من يديرون شئون مجلسها المحلي، وهم من الناحية الإدارية أعلى مستوى، ولا يجوز أن يرأس مثل هذه الاجتماعات من تنعقد لأجل النظر في مخالفاته. وكذلك منعا لأية ضغوطات قد تمارس على أعضاء المجلس.

يعتبر المحافظ من ناحية التسلسل الإداري - كمنصب إداري - خاضعاً لوزير الإدارة المحلية من حيث تنسيق المهام، فهو (أي المحافظ) مسؤولاً أمام " الوزير في أدائه لمهامه واختصاصاته " ويرفع إليه التقارير الدورية عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية، كما لا يجوز له مغادرة المحافظة إلا بموافقة الوزير، وإليه (أي الوزير) يقدم طلب دعوة المجلس للإنعقاد في إجتماع استثنائي للنظر في سحب الثقة من المحافظ (23) وغير ذلك.

أما إذا كان الأمر يتعلق برئيس المجلس المحلي للمديرية (المدير العام لها) أو الأمين العام (نائب مدير عام المديرية)، فاجتماعات المجلس المحلي للمديرية التي تنعقد لهذا الغرض يترأسها المحافظ، فهو المسئول الأول في المحافظة بإعتباره ممثل السلطة التنفيذية المركزية ورئيس السلطة المحلية على مستوى المحافظة كلها، وله حق توجيه الدعوة لعقد اجتماعات استثنائية للمجالس المحلية للمدريات. (24)

وهذه الأحكام - في نظرنا - نراها ضمانات من ضمانات تطبيق قانون السلطة المحلية بكل موضوعية، وإعطاء مثل هذه المواضيع الحساسية أهمية خاصة.

**ثانياً:** تأكيد وحدة منظومة السلطة التنفيذية في الدولة (رئاسة الجمهورية، مجلس الوزراء والسلطة المحلية)، فمقتضى الحكم بالزامية قرارات رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لجميع المجالس المحلية مرده هذه الوحدة التنظيمية لمكونات السلطة التنفيذية. فالتسلسل الهرمي من أعلى إلى أدنى ضمن السلطة الواحدة يقتضي إلزام الأدنى لقرارات الأعلى. "فمجلس الوزراء هو.. الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة" (25) أما رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمامه (26)، وهو بذلك أعلى سلطة تنفيذية.

**ثالثاً:** تأكيد وحدة السلطة المحلية، على مستوى المحافظة، بمعنى أن السلطة المحلية في المحافظة كما تشمل المجلس المحلي للمحافظة تشمل كذلك مجموع المجالس المحلية للمدريات (ضمن نطاق المحافظة)، وعلى هذا الأساس جعل القانون للمجلس المحلي للمحافظة حق إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمدريات إذا كانت مخالفة للقانون، وما عدا ذلك من الأسباب فلا يجوز له لا الإلغاء ولا التعديل.

فمن مهام المجلس المحلي للمحافظة.. "التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدريات.. " و "مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة النافذة في كافة المجالات.. " على مستوى المحافظة عموماً. (27)

تأكيد نسبية استقلالية المجالس المحلية فيما يتعلق بمواضيع ذات طابع وطني عام، فحينما يشترط مصادقة أجهزة السلطة المركزية على قرارات المجالس المحلية قبل تنفيذها بشأن هذه المواضيع (وقد حددتها اللائحة التنفيذية للقانون، كما سبقت إلى ذلك الإشارة) (28) إنما يقصد من ذلك حماية خاصة عن طريق المصادقة بسبب عمومية تلك القضايا.

وبما أن القانون لم يستبعد أي نشاط لهذه المجالس بشأن تلك القضايا إلا أن قراراتها لن تكون قابلة للتنفيذ ما لم يتم المصادقة عليها.

فمشروع الخطة والموازنة للمحافظة \_ على سبيل المثال \_ (شاملة خطط وموازنات المديریات) "يرفع إلى الوزارة لإستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها" ثم "تدرج بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزءاً منها" (29) وأما انشاء الرسوم أو تحديد قيمتها (مثال آخر)، فالقانون (المادة 124) يقرر أن تتحدد هذه الرسوم بقرار من مجلس الوزراء (30).

وعودة على تلك المظاهر (أو الحالات) التي رأينا فيها "عدم الإستقلالية النسبية" للمجالس المحلية، هناك - في رأينا - حالتان لا تحقق فيهما اللامركزية، كما أنه لا تبدو فيهن أية رؤية منطقية، أو بعبارة أخرى - تم تجاوز الرقابة والإشراف إلى تبني وظيفة السلطة المحلية:

**الحالة الأولى:** ما يتعلق بعدم توفر شرط أو أكثر من الشروط المحددة لشغل منصب أمين عام المجلس المحلي أو تعذر إنتخابه لأي سبب آخر.

فالحكم الوارد في القانون بشأن هذه المسألة هو إختيار من يشغل هذا المنصب من بين أعضاء المجلس. وأصل فكرة الإختيار هذه وردت في الدستور (المادة 145) ولكنها تتعلق برؤساء الوحدات الإدارية (المحافظين، ومدراء عموم المديریات). أما إختيار أمين عام المجلس المحلي من بين أعضائه فهو أمر مشوه للامركزية، بل محاولة للإحلال محل الأعضاء، خاصة إذا عرفنا أن الشروط التي يدور الحديث عنها هي شروط تتعلق بالسن والتأهيل والخبرة الإدارية، إن تجاوز أي من هذه الشروط (عند عدم توفرها) يمكن أن يكون ضمن صلاحيات المجلس ويبقى إنتخاب أمين عام المجلس المحلي الوسيلة الوحيدة المثلى. خاصة وأن رئيس المجلس المحلي هو الآخر معين، بل إن الإتجاه (منذ صدور القانون) (31) الإنتقال إلى إنتخاب رؤساء المجالس المحلية من بين أعضاء المجالس المحلية المنتخبين"، فكيف الأمر إذن بالأمين العام!

ومع تفهمننا للأساس الذي طرحت عليه فكرة "الإختيار" وهو ضمان إدارة كفؤة للمجالس المحلية، خاصة وأن التجربة حديثة ولا بد من الأخذ بيدها في البداية، فإن التشويه الذي أحدثه هذه الحكم بنظام تشكيل الهيئات الإدارية للمجالس المحلية كان أكبر.

**الحالة الثانية:** ما يتعلق بحل المجلس المحلي، والحل إجراء قسري، ومن الصعب تخيل أسبابه في ظل وحدة منظومة السلطة التنفيذية، وكذلك الضمانات الدستورية القانونية التي تكفل



مباشرة هذه المجالس لمهامها وصلحاياتها بشكل سلس ومنظم، ومنها وسائل الرقابه والإشراف التي تتحقق للأجهزة المركزية على المجالس المحلية.

الحل كمخرج عملي وكتنظيم قانوني ممكن، لكن وضوح أحكامه هي المسألة المهمة هنا، وخاصة الأسباب المؤدية إلى الحل، فالقانون (المادة 150) أجمل هذه الأسباب في: "أسباب تقتضيها المصلحة العامة" و أما رأينا في هذه المسألة أن تحدد أهم الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى الحل، وأن قرارات مجلس الوزراء بالحل تعرض على المحكمة العليا للجمهورية للتأكد من قانونيتها ثم بعد ذلك يصدر بها قرار جمهوري.

الإرتباط المزدوج للأجهزة التنفيذية المحلية.

• أجهزة أحادية الارتباط. (لا يشملها موضوعنا هذا)

• أجهزة تنفيذية ذات ارتباط مزدوج:

- الإرتباط بالأجهزة المركزية.

- الإرتباط بالمجالس المحلية.

- آثار الارتباط المزدوج.

من أجهزة سلطة الدولة مالا يمكن إدارته إلا مركزياً، بسبب طبيعة وخصائص هذه الأجهزة، وعلى هذا الأساس استثنائها المشرع من تكوينات السلطة المحلية، وهي:

أ- أجهزة السلطة القضائية.

ب وحدات القوات المسلحة.

ج فروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة فيما يتعلق بأدائها لمهامها الرقابية.

د- أية مرافق ذات طابع عام على المستوى الوطني يصدر بتحديد قرار (32) (كالأسواق الحرة، والموانئ الدولية وغيرها)، هذه الأجهزة والمرافق وإن كانت تباشر وظائفها ضمن إطار الوحدة الإدارية إلا إن ارتباطها بالسلطة المحلية لا يتعدى التنسيق والتعاون والمشاركة.

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في التحديد الدقيق لإختصاصات الأجهزة لتنفيذية في الوحدات الإدارية ومعرفة – بالضبط – حجم وحدود ارتباطها بالأجهزة التنفيذية والمركزية والمجالس المحلية باعتبارها أساس السلطة المحلية. هذه المشكلة (بما فيها ضعف أستيعاب قانون

السلطة المحلية) أشار إليها فخامة رئيس الجمهورية في أحد لقاءاته بقوله: المطلوب من السلطة المحلية قراءة القوانين.. لكي لا تتداخل الإختصاصات. ومن نتائج دراسة إستطلاعية أجرتها كلية العلوم الإدارية بجامعة حضرموت للعلوم والتكنولوجيا حول تطبيق قانون السلطة المحلية / نموذج محافظة حضرموت / (2002 م) تبين أن 95 % من أفراد العينة التي خضعت للإستبيان " أكدوا عدم وجود صلاحيات كافية تسهل تطبيق القانون الجديد " والصحيح أنه بعد بدء تطبيق نظام السلطة المحلية الجديد وجدت الأجهزة التنفيذية المحلية نفسها غير مستوعبة – بالقدر الكافي وبالذقة اللازمة – للمهام والصلاحيات، ولطبيعة حالة الإزدواج بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية.

عند تعرضنا- فيما يلي – للأجهزة التنفيذية المحلية وارتباطها المزدوج بكل من أجهزة السلطة المركزية من جهة، و المجالس المحلية من جهة أخرى سنستعرض ما يتعلق برئيس الوحدة الإدارية، لما ينفرد بها من أحكام، ولأن القانون أيضا أفردته عندما عدد تكوينات السلطة المحلية.

فـرئيس الوحدة الإدارية (المحافظة): المحافظ، يعين بقرار جمهوري، ويرأس مجلساً محلياً منتخباً - هو أساس السلطة المحلية، بعبارة أخرى لم يأت عن طريق الإلتخاب كبقية أعضاء الهيئة الإدارية أو حتى أعضاء المجلس. فارتباطه يتحدد كالآتي:

### بالنسبة للأجهزة المركزية:

"المحافظ مسئول ومحاسب أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة له ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات، كما يكون مسؤولاً أمام.. الوزير " ويعتبر بنص القانون ممثلاً للسلطة التنفيذية المركزية على مستوى المحافظة.(33) نلاحظ - في هذا - ليس فقط تبعية إدارية وسياسية، وإنما دوراً تمثلياً مناط بالمحافظ، أو بعبارة أخرى الرابطة بين أساس السلطة المحلية (المجالس المحلية) والسلطة التنفيذية المركزية - هي المحافظ، وهذه الرابطة تبدأ من وزير الإدارة المحلية مروراً بمجلس الوزراء وإنهاء برئاسة الجمهورية.

والدور التمثيلي هذا (أو لنقل الارتباط بالأجهزة المركزية) يتخذ مناحي عدة، لعل أهمها تعيينه بقرار جمهوري، يختص بإجراء الترتيبات اللازمة مع الأجهزة المركزية المعنية، كما يقوم بترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني، ملزم برفع تقارير دورية منتظمة إلى وزير الإدارة المحلية عن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة، وبإسمه توجه التعليمات والمكاتبات من الأجهزة المركزية إلى المحافظة، كما يقوم برفع الخطة والموازنة إلى الوزارة لإستكمال الإجراءات اللازمة للمصادقة عليها، وغيرها.

أما ارتباطه بالمجلس المحلي للمحافظة فهو الرئيس الذي لم ينتخبه، وهو أيضاً رئيس الهيئة الإدارية للمجلس (وتتكون علاوة على الرئيس من الأمين العام للمجلس ورؤساء اللجان المتخصصة الثلاث في المجلس)، ويكون مسئولاً أمام المجلس المحلي للمحافظة.. في أدائه لمهامه وإختصاصاته.. " (34)

وهو ملزم بتنفيذ قراراته وتوصياته، وعليه إحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة، وتوجه إليه أسئلة أعضاء المجلس في الشئون التي تدخل في إختصاصاته، وكذلك حق الإحاطة للأعضاء على رئيس الوحدة الإدارية (المحافظ).

على أن أكثر خيوط الإرتباط أهمية هي التي تتمثل في:

- يكون المحافظ ملتزماً بتنفيذ قرارات وتوصيات المجلس المحلي للمحافظة.
- من حق المجلس المحلي للمحافظة سحب الثقة من المحافظ، فإذا اتخذ قرار (حسب الشروط التي يتطلبها القانون) بسحب الثقة منه أعتبر موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون 35 بالرغم من إدراكنا بأن منصب محافظ في محافظة هو منصب سياسي و إداري في آن واحد، و أن العوامل المختلفة سواء المتعلقة منها بنضج الظروف الموضوعية والذاتية في المحافظات بتحمل هذه المسؤولية – ونقصد بذلك أيضاً وعي الناخبين في إطار الدولة عموماً أو بتحقيق مناخ يؤكد للسلطة المركزية في الدولة إمكانية نجاح تجربة انتخاب رئيس المجلس المحلي، و هو أمر حدده القانون (36) كأحد مواضيع المؤتمر السنوي للمجالس المحلية المكلف بالدعوة إليه رئيس مجلس الوزراء.

ويتضح من هذا: الفصل بين المحافظ - كسلطة إدارية وممثل للسلطة المركزية في المحافظة، وبين رئيس المجلس المحلي الذي يكون مع بقية أعضاء المجلس أساس السلطة المحلية في الوحدة الإدارية.

على أننا نميل إلى ربط الوظيفتين ولكن على أساس انتخابي، لما لذلك من جدوى الإدارة الموحدة والفعالة لشئون لدولة والمجتمع على مستوى الوحدة الإدارية، وإذا ما بدأنا التفكير في ذلك وأستوعبنا مزايا مثل هذه الخطوة الجريئة وطفونا بها إلى السطح سيكون كل ذلك نقلة لا مثيل لها في تحقيق سلطة محلية قوية وكفؤة ومتحررة على مستوى كافة الوحدات الإدارية.

كما نسجل - هنا - رأياً، نرى فيه تعزيزاً لدور المجلس المحلي (بواسطة هيئته الإدارية)، وهو إلغاء نص المادة 41 من القانون) والمتمثل في إحاطة الهيئة الإدارية للمجلس المحلي

بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة، أو بمعنى آخر مجرد أعلام المجلس المحلي بمن رشحه المحافظ لرئاسة هذه الأجهزة. ثم جعل هذه المهمة من مهمات الهيئة الإدارية للمجلس بصورة مباشرة، أي أن تقر هذه الترشيحات في الهيئة الإدارية ثم لا يكون على المحافظ إلا متابعة رفعها إلى السلطة المركزية وإصدار القرارات الإدارية الخاصة بها أو إصدارها من قبله / بحسب الأحوال /.

أما رئيس الوحدة الإدارية في المديرية، ورئيس مجلسها المحلي (المدير العام)، فإن وظائفه العامة قريبة من وظائف المحافظ مع انخفاض مستواها، ويصدر تعيينه بقرار من رئيس مجلس الوزراء، كما أنه ليس له ارتباط بالأجهزة المركزية. (الأجهزة التنفيذية للمحافظة تعتبر أجهزة مركزية للمدريات).

على إن هذا الازدواج قائم وإن كان شكله مختلفاً بعض الشيء، ولكن في إطار السلطة المحلية ذاتها. فارتباطه من أعلى - بالسلطة المحلية للمحافظة وفي المديرية ذاتها - بالمجلس المحلي للمديرية.

## ارتباط مدير عام المديرية (رئيس مجلسها المحلي) بالسلطة المحلية للمحافظة

تتحقق عناصر هذا الارتباط في الأمور التالية

• إدارياً يقع تحت إشراف وتوجيه المحافظ، في إطار مهمة تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة على مستوى المديرية.

• ملزم " بتنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من المحافظ "

• " إعداد التقارير الدورية إلى المحافظ عن مستوى أداء الأجهزة التنفيذية بالمديرية لمهامها المركزية وتنفيذها لخططها وبرامجها "

□ اجراء الترتيبات اللازمة مع المحافظ والأجهزة المركزية المعنية " (37) بشأن القضايا التي تخص المديرية وباختصار - فإن علاقة المدير العام بالمحافظ هي علاقة إدارية طبيعية، علاقة الأدنى بالأعلى إدارياً

أما ارتباطه بالمجلس المحلي للمديرية، فهو رئيسه - بحكم منصبه الإداري - ورئيس الهيئة الإدارية له (تقدم تشكيلها)، وتوجه إليه أسئلة الأعضاء (في الشؤون التي تدخل في اختصاصاته)، ويحاط (من قبل الأعضاء) - أي الإعلام بأمر له أهمية عامة وعاجلة في الشؤون الداخلة في اختصاصه، ويحق للمجلس سحب الثقة منه.

ويلاحظ في الواقع- الممارسة الفعلية للمجالس المحلية لسلطاتها على رؤساء هذه المجالس.

مثال ذلك: سحبت الثقة من مدير عام مديرية " أفلاح الشام " (محافظة حجة) (38)، وكذلك في محافظة أبين. قدم المجلس المحلي للمديرية " سباح " بعقد أجتتماع استثنائي للمجلس موضوعه - سحب الثقة من مدير عام المديرية (39)

### فكرة الارتباط المزدوج للأجهزة التنفيذية:

تقوم فكرة الارتباط المزدوج على الأساس الذي يقوم عليه نظام السلطة المحلية ذاته، وهو "توسيع المشاركة الشعبية في إتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة" وفي ذات الوقت مراعاة " ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية" عند التعامل مع الوحدات الإدارية - المحافظات والمديريات. وذلك يعني ضمان الوحدة الوطنية في الارتباط بالأجهزة المركزية وضمن إدارة الوحدة الإدارية بما يتلاءم

وخصوصيتها في الارتباط بالمجلس المحلي وأشير إلى عدد من المبررات لرقابة الحكومة المركزية على سلطاتها المحلية، نذكر منها:

- ضمان أتساق سياسة الوحدات المحلية العامة للدولة

- ضمان بقاء الدولة كيانا إداريا وسياسيا موحداً. (40)

وبالمقابل تتحقق مزايا في الارتباط المحلي، لعل من أبرزها:

- المشاركة في وضع الخطط والبرامج التنموية انطلاقاً من معرفة دقيقة بواقع حاجات الوحدة الإدارية والمواطنين فيها.

- الإشراف والرقابة عن كثب، فوجود الجميع في رقعة إدارية محددة يسهل عملية الرقابة ويجعل الإشراف أكثر فاعلية.

- تخفيف العبء على كاهل السلطة المركزية المتمثل في الإشراف والمتابعة المستمرة، ويتيح لها إمكانية التخطيط و وضع السياسات العامة والإنصراف إلى الشأن الوطني ككل.

**ارتباط الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية (المحافظة) بأجهزة السلطة المركزية (أو الارتباط المركزي :**

يجب أن نلاحظ هنا أن الارتباط بأجهزة السلطة المركزية لا يتحقق إلا للأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة، أما ارتباط الأجهزة التنفيذية على مستوى المديرية بالأجهزة التنفيذية للمحافظة فهو ارتباط محلي بالنظر إلى تقسيم السلطة التنفيذية إلى سلطة مركزية وأخرى محلية. أما إذا نظرنا إلى هذا الارتباط من وجهة نظر الأجهزة التنفيذية في المديرية - فهو ارتباط مركزي - لأنه ارتباط الأدنى بالأعلى لكنه في ذات الوقت ارتباط سلطة محلية، فيبقى في دائرة الارتباط المحلي. (سنستعرض أحكام هذا الارتباط لاحقاً).

وظيفة الأجهزة التنفيذية المركزية يشمل نطاقها كل الجمهورية (بكل محافظاتهما)، ولتحقيق هذه الوظيفة توجد (غالباً) فروع لكافة الوزارات والهيئات والمؤسسات المركزية على مستوى كافة المحافظات، بل والمديرية، ومن هنا تأتي عملية الربط الضروري بين الإدارة العليا (في السلطة المركزية) وبين الإدارة الأدنى (في الوحدات الإدارية). من مهام رئيس الجمهورية (على سبيل المثال) " العمل على تجسيد إرادة الشعب واحترام الدستور والقانون وحماية الوحدة الوطنية ومبادئ وأهداف الثورة اليمنية.."، ومجلس الوزراء " يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة في

المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية وفقاً للقوانين والقرارات. (41) فهل يمكن لهاتين السلطتين المركزيتين تنفيذ مهامهم دون أن تكون هناك أجهزة تنفيذية مباشرة على مستوى الوحدات الإدارية ! وبالمقابل هل يمكن للأجهزة التنفيذية المباشرة من قيامها بمهامها (هي الأخرى) وبالشكل المطلوب والموحد دون أن تكون لها إدارة عليا تنتهي إليها كافة الخيوط فتكون مشرفاً ومراقباً. وعلى هذا الأساس كان نص القانون " تخضع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في أدائها لوظائفها لرقابة سلطات الأجهزة المركزية " (42)، أما هدف هذه الرقابة فهو: "التأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها واختصاصاتها طبقاً للقوانين والأنظمة النافذة والسياسة العامة للدولة وللقرارات الصادرة عن المجالس المحلية" (43) ويلاحظ - هنا - حتى في " الارتباط المركزي " يكون التشديد على ضرورة الخضوع للمجالس المحلية " الارتباط المحلي "، لأن هذا الارتباط الأخير هو الارتباط المباشر والأكثر فاعلية، ويتحقق فيه عامل الإشراف والمراقبة بصورة ملموسة.

كما يلاحظ أن سلطة الأجهزة المركزية على الأجهزة التنفيذية المحلية تتخذ شكلين:

أ- "سلطة رقابية" - وهو ما أشرنا إليه للتو.

ب- "سلطة تنظيمية" وتتمثل في الآتي:

رسم السياسات العامة للدولة في كافة مناحي الحياة، وعلى هداها تباشر كافة الأجهزة المحلية نشاطها، فكل وزير -مثلاً- في مجال نشاط وزارة " يقوم بإبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسة العامة للدولة وكذا ما قد يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى تحسين مستوى أداء الخدمات على المستوى المحلي والرقابة على تنفيذها".

فأية مستجدات في التعليمات أو في التعامل مع قضايا معينة يتم نقلها بصورة سريعة إلى المحافظين، الذين هم بدورهم ينقلونها إلى المديرية، وينتج عن ذلك وحدة أسلوب التعامل مع هذه القضايا مركزياً ومحلياً.

و بما أن الوزارة تضم أكثر الكفاءات في مجال نشاطها من مستشارين ووكلاء وغيرهم وأنها إليها تنتهي تجارب المحافظات المختلفة فنياً وتخصصياً، فإنه يتعين عليها باستمرار إرشاد الأجهزة التنفيذية المحلية ليتحقق بذلك إنجاز المهام بصورة أكثر فاعلية.

• سن اللوائح التنظيمية. - كل وزارة تنظم نشاطها، وتحدد مهامها، وعلاقتها بفروعها (الأجهزة التنفيذية المحلية) عن طريق لوائح تنظيمية.

هذه اللوائح التنظيمية بمثابة الإطار العملي الملزم للجميع (ضمن الوزارة أو الهيئة المعنية)، وكلما تم استيعاب أنشطة الوزارة المعنية ومهامها المختلفة ضمن لوائح تنظيمية ثابتة ودقيقة. كان النجاح حليفاً لهذه الوزارة، أو على الأقل سيشكل ذلك إحدى خطوات هذا النجاح. بدون لوائح تنظيمية واضحة ودقيقة وشاملة سيكون نشاط مثل هذه الوزارة – بمن فيها من الخبراء والإختصاصيين والفنيين وغيرهم – ضرباً من ضروب الفوضى وانعدام المسؤولية وتشابك الصلاحيات.

ومن ناحية أخرى فإن سن اللوائح التنظيمية المختلفة والإلتزام بها من قبل الجميع (بما فيهم الأجهزة التنفيذية المحلية) يضمن التنفيذ للمهام والصلاحيات من ناحية، كما يضمن خلق نظام رقابي محدد العناصر، وسهل التنفيذ.

● **تنظيم إدارة الحملات الوطنية وتمويل تنظيمها،** تلك الحملات التي تقوم الأجهزة المركزية بالتخطيط والتنظيم لها تمويلها هذه الأجهزة نفسها وتشارك الأجهزة التنفيذية المحلية في التنفيذ، وهذه الحملات غالباً ما يكون لها بعد إجتماعي أو صحي عام، فتخطط مركزياً وينفذها الجميع.

كما تقوم (الأجهزة المركزية) بثلاث وظائف ذات طابع ارتباط مركزي، وهي:

**أولاً: التأهيل والتدريب:** فالأجهزة المركزية (بالتعاون والتنسيق) مع المحافظين تتحقق من حاجة الوحدات الإدارية من الكوادر الفنية والمتخصصين والمؤهلين لتنفيذ المهام فيتم توزيع من هو موجود ويتم تأهيل وتدريب من هم في حاجة إليه عن طريق مختلف أساليب التأهيل والتدريب ومعلوم إن حسن تنفيذ المهام مرتبط بمدى تأهيل وتدريب المكلفين بها.

وبما أن التأهيل والتدريب يتخذ أشكالاً مختلفة، ومنه ما يكون داخل الجمهورية (بل بعضه داخل الوزارة نفسها) والبعض الآخر خارج الجمهورية وغير ذلك فإن الكفاءة في إدارة مثل هذا التأهيل والتدريب لن تتحقق إلا بواسطة الأجهزة المركزية، باستثناء حالات التأهيل والتدريب الاعتيادية.

**ثانياً: تنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية، أو المشاريع التي تتسم بطابع وطني عام.**

كافة المشاريع – مهما كانت طبيعتها – يكون تنفيذها في إطار سلطة الوحدة الإدارية، لكن إذا كانت هذه المشاريع كبيرة الحجم أو تحتاج إلى خبرات خاصة في التنفيذ (بناء على طلب



المجلس المحلي المعني) أو أنها تنسم بطابع وطني عام، عندها تقوم الأجهزة المركزية بتنفيذها. بمعنى آخر تقدم خبرتها وخدماتها للوحدة الإدارية.

### ثالثاً: وظيفة تنسيقية:

فالأجهزة المركزية (الوزارات وغيرها) تقوم بوظيفة تنسيقية مع الأجهزة المحلية (خاصة المحافظين) فيما يتعلق بالشؤون العامة للمحافظة 0 من أعمال التنسيق هذه أن يرشح المحافظ رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة بالتنسيق مع الوزير المعني، وأعمال تنسيقية أخرى سواء متعلقة بضمان توفير المواد التموينية، أو لمواجهة حالات الكوارث أو غيرها.

**حالة ارتباط مركزي خاصة:** وهي الحالة التي أشار إليها القانون في المادة (127) وتنص على: لا تخضع مكاتب وزارة المالية والمصالح الإيرادية التابعة لها لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية".

بالنظر إلى هذا النص نرى فيه خروجاً بارزاً عن الفكرة العامة التي تضمنها القانون، وكأن القانون يفرد وضعاً خاصاً بمكاتب وزارة المالية والمصالح التابعة لها. (مع تفهمنا بأهمية ضبط أموال الدولة وصرامة تحصيلها). فلا هو (المشرع) وضعها ضمن الأجهزة التي لا تدخل ضمن نظام السلطة المحلية – كالقضاء والقوات المسلحة (المادة 3)، ولا هو عاملها كبقية الأجهزة التنفيذية المحلية، فهل يعني ذلك عدم التوافق بين تبعيتها للمجالس المحلية (كبقية الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية) من جهة ونشاط هذه المكاتب فيما يتعلق بالموارد المركزية من جهة أخرى؟ أليس الإشراف على هذه الأجهزة مركزياً ومحلياً في آن واحد ضماناً لحسن أدائها لوظيفتها وبالتالي أكثر تأميناً للمال العام؟

**وأخيراً:** إذا كان هذا الحكم ورد في القانون نشازاً فإنه يتعين إلغاؤه. مع التأكيد على عدم صلاحية المجالس المحلية في المساس بالموارد المركزية.

### ارتباط الأجهزة التنفيذية المحلية بالمجلس المحلي (الارتباط المحلي)

سبق التأكيد على أن ارتباط الأجهزة التنفيذية المحلية بالمجلس المحلي هو ارتباط طبيعي، أو هو الأصل في التبعية، وأحد مكونات السلطة المحلية في الوحدة الإدارية، ولذلك فهي – بنص القانون – "تمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي" (44) وعلى هذا الأساس فإن المجالس المحلية "تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية"

التبعية (شبه المطلقة) للأجهزة التنفيذية المحلية بالنسبة للمجالس المحلية تحقق اللامركزية الإدارية والمالية – وهو المبدأ الذي يقوم عليه نظام السلطة المحلية. وتتخذ سلطة المجلس المحلي على الأجهزة التنفيذية المحلية عدة أشكال: الإشراف، الرقابة، المحاسبة.

فأما الإشراف فيتمثل في: كون المجلس المحلي هو السلطة الإدارية العليا في الوحدة الإدارية، فيكون – بذلك – هو المشرف المباشر على أعمال الأجهزة التنفيذية إشرافاً يحقق إنجاز المهام وتجاوز الأخطاء والارتباط بالمجلس، فهو يشرف على تنفيذ الخطط الشاملة، وحسن قيام كافة الأجهزة بوظائفها بالصورة المطلوبة، ويقوم بالتحقق من كفاءتها، ويعالج الإختلالات.

وأما الرقابة: فإن للمجلس المحلي سلطة التحقق من أعمال الأجهزة التنفيذية، مدى التزامها بالقوانين والأنظمة، ويكون عين عليها بغية عدم تركها تتصرف دون رقيب، وفي سبيل ذلك يكون لها الاستعانة بالأجهزة المساعدة على الرقابة – كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وغيرها، " يحق للمجالس المحلية أو هيئاتها الإدارية على مستوى المديرية والمحافظات أن تطلب من الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إجراء التحقيق في أية مخالفات أو خروقات قد ترتكب في الوحدة الإدارية وموافاتها بما يتوصل إليه من نتائج" (45). وقد حددت اللائحة بعض الأساليب الرقابية التي يمكن لعضو الهيئة الإدارية للمجلس المحلي ممارستها في إطار نشاطه الرقابي، منها: الجولات التنفيذية، التداول والتشاور مع مديري الأجهزة التنفيذية، الإتصال بالمواطنين، وأساليب أخرى<sup>(46)</sup> وضمن الإطار الرقابي للمجلس المحلي فقد ألزمت اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية الهيئة الإدارية للمجلس المحلي " بمتابعة كل ما ينشر أو يذاع في الصحف والمجلات وأجهزة الإعلام ووسائل النشر المختلفة بغرض الوقوف على إتجاهات الرأي العام على المستوى المحلي واستقصاء مطالب المواطنين واحتجاجاتهم وشكاويهم وتحليلها وتقييمها وتقديم تقارير مفصلة عنها إلى المجلس المحلي والجهات المعنية الأخرى" (47).

كما تكون للمجلس لمحملي الصلاحيات الرقابية الآتية:

- حق الاستدعاء، لأي من العاملين في الأجهزة التنفيذية للإستفسار والإستيضاح حول مسائل معينة يرغب المجلس في معرفتها.
- حق الإستدعاء لأي من مديري الأجهزة التنفيذية لنفس الغرض أو طلب أية بيانات أو معلومات عن قضايا من إختصاص هذه الأجهزة.

• الحضور الإلزامي لمديري الأجهزة التنفيذية إجتماعات المجلس المحلي عند مناقشته لقضايا لها علاقة بعمل تلك الأجهزة.

• حق الإحاطة، وهو إعلام أي من مديري الأجهزة التنفيذية (في ذات الوحدة الإدارية) " بأمر له أهمية عامة وعاجلة " يدخل في اختصاص هذا الجهاز، وقد حددت اللائحة (48) الأوضاع والمسائل التي تتعلق بها هذه الأمور، ومن أهمها: ما يظهر من ممارسات أو تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام والأمن العام والآداب العامة، حدوث وقائع أو ممارسات تنم عن سوء إدارة أو تعطيل لأحكام القوانين والأنظمة النافذة، ظواهر بيئية وصحية واجتماعية، وعموماً - أي موضوع يتعلق " بأي شأن من الشؤون العامة للوحدة الإدارية "، ويلزم من جهة إليه الإحاطة أن يرد كتابة محدداً طبيعية الموضوع والإجراءات المتخذة بشأنه. فإن لم يكتف مقدم الطلب بالرد أو امتنع من جهة إليه الإحاطة عن الرد أو لم يتخذ الإجراءات المناسبة (من وجهة نظر مقدم الإحاطة) يجوز أن يطرح الموضوع على جدول أعمال المجلس بصيغة سؤال.

**المحاسبية:** للمجلس حق محاسبة رؤساء الأجهزة التنفيذية الإدارية. وسحب الثقة منهم عند الإخلال بواجباتهم، فالمسؤولية أمام المجلس المحلي تقضي بالضرورة إلى المساءلة والمحاسبية، وهي تتخذ ثلاث صور أساسية:

**الأولى: حق تقديم الأسئلة إلى مديري الأجهزة التنفيذية:** وذلك في الشؤون الداخلة في اختصاصاتهم، ويجب عن هذه الأسئلة في اجتماع المجلس المحلي كقاعدة عامة). وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون القضايا والمسائل التي توجه فيها الأسئلة، أبرزها: بيان أسباب عدم تنفيذ أي من القرارات أو التوصيات الصادرة عن المجلس المحلي أو التراخي في تنفيذها، معرفة أسباب التأخير أو التعثر في تنفيذ المشاريع الخدمية و التنموية، التصرفات المسلكية التي تسيء إلى سمعة الوحدة الإدارية، التصرفات التي تتم بالمخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة، بيان أسباب القصور أو التراخي في مواجهة ما يظهر من ممارسات أو تصرفات تشكل إخلالاً بالنظام والأمن العام والآداب العامة. (49) وقبل تبليغ مدير الجهاز التنفيذي المعني بالسؤال يعرض السؤال على الهيئة التنفيذية للمجلس للتحقق من شروطه ثم تقرر إدارته في جدول أعمال المجلس القادم بعد ذلك يبلغ المعني بالسؤال مع دعوته لحضور تلك الجلسة، فإن لم يحضر نوقش الموضوع في غيابه وأتخذ بشأنه القرار المناسب.

ويلاحظ أن تقديم الأسئلة إلى مدراء الأجهزة التنفيذية من قبل أي عضو في المجلس والردود عليها في جلسات المجلس تشكل إجراءً يتمثل فيه حق المناسبة الممنوح للمجلس بصورة ملموسة وبما إن مواضيع تقديم الأسئلة معظمها ينصب على سوء أو عدم تنفيذ القرارات أو التعليمات أو القوانين أو على ضعف إنجاز المهام فإن أي رئيس لجهاز تنفيذي يقدم إليه سؤال من هذا النوع ويطلب منه الإجابة عليه في اجتماع المجلس سيكون ملزماً بالتعامل مع الأمر بجدية كافية، وهو جوهر المحاسبة هنا.

**الثانية: إتخاذ الجزاءات الإدارية:** بحق رؤساء الأجهزة التنفيذية. (حسب اللوائح الإدارية) واتخاذ مثل هذا الجزاء يأتي كنتيجة تتبع موضوع تقديم السؤال والإجابة عليه، فإذا كانت نتيجة ذلك أن أعتبر ما نسب إلى مدير الجهاز التنفيذي المعني " مجرد تقصير أو خطأ غير مقصود أو مخالفة غير جسيمة " أتخذ بحقه الجزاء الإداري المناسب.

**الثالثة: حق سحب الثقة من مدير الجهاز التنفيذي:** وهو أشد إجراءات المساءلة، فإذا ما أتخذ قرار بسحب الثقة من أي من مدراء الأجهزة التنفيذية فذلك يعني اعتباره "معزولاً من منصبه.. بقوة القانون"، ويكون سحب الثقة في حالتين:

**الحالة الأولى: كنتيجة لجلسة السؤال:** فإذا ما قرر المجلس مسئولية مدير الجهاز المعني عن تقصيره أو تعثر المهام أو عدم قيامه بالإجراءات المطلوب منه القيام بها فيما يختص بموضوع السؤال واقترن ذلك بطلب تحويل الجلسة إلى جلسة خاصة بسحب الثقة، استأنف المجلس جلسته لهذا الغرض، وهنا يشترط ثلاث شروط:

1. أن طلب تحويل الجلسة إلى جلسة خاصة بسحب الثقة يشترط توقيعه من ثلث أعضاء المجلس.
2. الاجتماع الخاص بسحب الثقة لا يكون مشروعاً إلا بحضور أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم.
3. لا يكون قرار سحب الثقة نافذاً إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم.

**الحالة الثانية: وهي الطلب الاعتيادي:** ويكون إما من الهيئة الإدارية للمجلس أو ثلث أعضائه. وفي هذه الحالة يدرج الموضوع ضمن جدول أعمال المجلس سلفاً مع إبلاغ المدير المعني بذلك ودعوته لحضور جلسة المجلس.

من الأحكام الخاصة بمساءلة مديري الأجهزة التنفيذية في الوحدة لإدارية ورد في المادة (194) من اللائحة حكم مفاده أنه " إذا تخلف عضو المجلس المحلي مقدم السؤال عن حضور الجلسة المخصصة للنظر فيه أعتبر الموضوع منتهيا وكأن لم يكن "، في هذا الحكم تبدو مسألة السؤال الموجه إلى مدير الجهاز التنفيذي وكأنها مسألة شخصية، فإن غاب عن الاجتماع مقدم السؤال الغي الأمر برمته. وبما أن المواضيع التي يكون السؤال فيها مواضيع ذات أهمية بالغة (سبقت الإشارة إليها) فلا ينبغي شطب الأمر لأن مقدم السؤال تغيب عن الاجتماع، وما أكثر الأسباب التي يمكن أن يتغيب بسببها عضو المجلس.

ومن هذا المنطلق نرى بإلغاء هذه المادة، وحينها يكون السؤال قائما أو أن تتولى الهيئة الإدارية للمجلس التحقق من موضوع السؤال عند غياب العضو مقدمه.

**إرتباط محلي خاص:** (أو ارتباط الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية الأصغر (المديرية) بالأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية الأكبر (المحافظة).

إذا كانت الأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة ترتبط بالأجهزة التنفيذية المركزية (على مستوى الدولة) فإن الأجهزة التنفيذية الأدنى (في المديرية) يكون ارتباطها بالأجهزة التنفيذية على مستوى المحافظة، وهذه الأخيرة تعتبر بالنسبة لتلك بمثابة الأجهزة المركزية، فنقوم بتنفيذ النشاط على مستوى المحافظة والإشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديرية، وتحديدًا من خلال: دراسة وتقييم مستوى النشاط ومتابعة تنفيذ السياسات والخطط، تقديم العون والخبرة، الرقابة والتفتيش، تبليغ القوانين والأنظمة والقرارات والتوجيهات الصادرة من أجهزة السلطة المركزية وغير ذلك.

### **خلاصة عن الإرتباط المركزي والمحلي:**

**أولاً: المركزي:** لاحظنا عند استعراضنا لأشكال هذا الإرتباط دورانها في محيط الإشراف والتنسيق ورسم السياسات العامة والتأهيل والتدريب وسن اللوائح، أي أن عناصر هذا الإرتباط لا تتعدى التنسيق والتنظيم، بمعنى لا يتغلغل هذا الإرتباط في جوهر الوظائف التي تقوم بها الأجهزة التنفيذية المحلية، فهي في سعة من الإستقلالية من هذه الناحية، لكنها – في ذات الوقت – محكومة بالأطر التنظيمية وضمن السياسات العامة التي تتبناها الأجهزة المركزية على إن المشكلة – في الواقع – لاتتعلق بالتنظيم القانوني لهذه العلاقة بقدر ماهي متعلقة بالإمتثال لهذا التنظيم. فحدائث التجربة، واستفحال غريزة السيطرة عند بعض القيادات الإدارية

والشعور بعدم القدرة على الإمساك بكافة الخيوط من ناحية وضعف تجربة الإدارة – دون وصاية – لدى المحليين من ناحية أخرى، بمعنى آخر: عدم الرغبة في التخلي عن الصلاحيات مع عدم القدرة على مباشرة السلطات. كل ذلك يجعل الخضوع لهذا الارتباط على هذا النحو مسألة ذات صعوبة، لكن تحقيقها أمراً لا مناص منه، وهي – بالفعل – تتحقق يوماً بعد يوم، بل إن النجاح الذي حققته حتى الآن يوحي بتجاوز هذا الأمر، ويتطلب المزيد من المران حتى يتحقق الإعتياد المطلوب.

على أن أية آثار سلبية قد ينتجها هذا الارتباط المزدوج، وخاصة بشأن:

- عدم إتفاق الوزراء مع المحافظين بشأن ترشيح مدراء الأجهزة التنفيذية في المحافظات.
- خلق آلية موحدة للتعامل مع التزام الوزراء بإبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسة العامة للدولة، وما قد يراه من إرشادات و توجيهات فنية، وضمان عكس هذه التوجهات والتوجيهات إلى الأجهزة التنفيذية المحلية، ثم التحقق من تنفيذها.
- سوء تنسيق المحافظين مع الوزراء (والعكس صحيح أيضاً) حول متطلبات الوحدات الإدارية (على مستوى المحافظة) من الكوادر الفنية والمتخصصة.
- الآثار الناجمة عن الاعتراضات على قرارات المجلس المحلي من قبل الوزراء، الذي إن أصر المجلس على قراره فلا يكون القرار بعدئذ إلا لمجلس الوزراء بصحته أو إلغائه.
- هذه الآثار – في مجملها – تتخذ طابعاً إجرائياً بحتاً، إلا أن عواقب إغفال هذا التنسيق وعدم الشعور بالتكامل – مركزياً ومحلياً – وعدم الإستيعاب الدقيق لجوهر وأهداف هذا الارتباط قد ينتج ضرراً بالغاً للوحدة الإدارية وأجهزتها الإدارية، بل وعلى المستوى المركزي.
- وعليه – فالمخرج من هذه الحالة هو حسن التنسيق ودوام المشاورة والحس بتكامل المهام والصلاحيات واستيعاب كل واحد لدوره مع الإعتراف بدور الآخر، و استشعار المصلحة العامة عند إدارة هذا الارتباط من أعلى / الارتباط المركزي /.
- وباختصار شديد تكون الحاجة ملحة – بهذا الصدد – في إعداد عناصر وإجراءات إدارة التنسيق الذي يتطلبه القانون بين السلطة المركزية والسلطة المحلية، ودفع الجميع إلى التعامل معها.

**ثانياً: الارتباط المحلي:**

أو هو التبعية المحلية (أو أصل الارتباط)، وإدارة هذا الارتباط يجب أن تكون في إطار الأهداف التي سنها القانون من هذا النظام، على أن تتجاوز هذه التبعية السلبية التي يمكن أن تلازمها، ومنها:

1. الإنغماس في الشأن المحلي البحت، والتمحور حول قضايا مغلقة، إنما إدارة الأجهزة التنفيذية بصورة تحقق أهدافها العامة – باعتبارها جزء من جهاز مركزي واحد على مستوى الجمهورية – مع مراعاة الخصوصية المحلية. بعبارة أخرى – التوفيق بين الوظائف العامة و الخصوصية المحلية.

2. الفصل بين السلطة المحلية والسلطة المركزية، إذ أن مثل هذا التعامل يوسع الهوة بين جهاز مركزي يقوم بوظائف محددة تجاه الأجهزة المحلية ومجالس محلية هي جزء من السلطة التنفيذية ككل وامتدادا للسلطة المركزية مرتبطا بها ارتباطا مباشرا بقوة القانون.

3. عدم استثمار الخبرات المتراكمة لدى الأجهزة المركزية (كالوزارات)، فإذا ما أهملت تلك الخبرات وتم إستحداث خبرة جديدة، فوت الغرض من نقل الخبرات الجيدة مركزيا إلى المستوى الأدنى، على ألا يمنع ذلك من تنامي الخبرات المحلية، بل والدفع بها بصورة مباشرة إلى معترك لنشاط الإداري.

4. عدم توثيق التجربة , فالتوثيق خطوة نحو التحليل، و التحليل يفضي إلى معرفة الأساليب الناجحة من غير الناجحة و الإستعانة في ذلك بالأجهزة المختصة و المؤسسات المهمة.

#### استنتاجات و مقترحات:

من خلال هذا الإستعراض للإشراف و الرقابة والمحاسبة لأجهزة السلطة المحلية في الوحدات الإدارية (المحافظات و المديريات) سواء من قبل الأجهزة المركزية أو من قبل المجالس المحلية (أساس السلطة المحلية)، نورد فيما يأتي أهم الاستنتاجات و الاقتراحات الهادفة نحو ضبط هذه الوظائف.

أولا: اقتراح تعديل أحكام القانون الخاصة باختيار أمين عام المجلس المحلي في المحافظة و المديرية على السواء و استبدالها بقواعد انتخاب من يشغل هذا المنصب. (أنظر في تفصيل ذلك ص ).

ثانياً: إقتراح إضافة إلى المادة (150) من القانون أحكاماً تتعلق بتحديد الأسباب الموجبة لحل المجلس المحلي، على أن يتخذ القرار في مجلس الوزراء ثم يحال إلى المحكمة العليا لإجازته، بعد ذلك يصدر بالحل قرار جمهوري.

ثالثاً: الإنتقال إلى إنتخاب رئيس المجلس المحلي بالوحدة الإدارية مع جمعه بين هذا المنصب ومنصب المحافظ أو المدير العام. (أنظر في تفصيل ذلك ماورد في الصفحة ).

رابعاً: إقتراح تعديل حق ترشيح رؤساء الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية من اختصاص المحافظ (أو المدير العام) إلى اختصاص الهيئة الإدارية للمجلس المحلي على أن يكون إتخاذ الإجراءات الإدارية التنفيذية لهذا القرار من قبل المحافظ.

خامساً: اقتراح بإلغاء المادة (127) من القانون " لاتخضع مكاتب وزارة المالية والمصالح الايرادية التابعة لها لإشراف المجالس المحلية فيما يتعلق بالموارد المركزية " أو على الأقل تعديلها لتكون " لا تكون للمجالس المحلية سلطة على الموارد المالية المركزية ".

سادساً: اقتراح بإلغاء المادة (194) من اللائحة التنفيذية للقانون " إذا تخلف عضو المجلس المحلي مقدم السؤال (هو السؤال الذي يوجه إلى رئيس الوحدة الإدارية أو أيا من مديري الأجهزة التنفيذية) عن حضور الجلسة المخصصة للنظر فيه أعتبر الموضوع منتهياً وكأن لم يكن ".

سابعاً: ضرورة إيجاد آلية إدارية تتحكم في مسائل الارتباط التنظيمي بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.

ثامناً: إستحداث تقرير سنوي يناقش ويقر من مجلس الوزراء تكلف بإعداده هيئة من المختصين الإداريين يحلل قضايا الارتباط للأجهزة التنفيذية المحلية من قبل السلطة المركزية من جهة والمجالس المحلية من جهة أخرى ويقترح أساليب جديدة في إدارة هذا الارتباط.

وأخيراً: إن التجربة اليمنية في تأسيس نظام للحكم المحلي يمنح الوحدات الإدارية للدولة الإستقلالية التي تشرك المواطنين في إدارة الشأن المحلي دون إلغاء لدور الأجهزة التنفيذية المركزية، وإيجاد دور تنظيمي وإشرافي ورقابي للأجهزة المركزية على الأجهزة المحلية دون مساس بالمسؤولية المباشرة للمجالس المحلية (أساس السلطة المحلية) على هذه الأجهزة هو منطلق هذه التبعية (الارتباط) المزدوج لهذه الأجهزة التنفيذية المحلية ويتحقق في نهاية المطاف التعايش اللازم بين الارتباط من أعلى والتبعية المباشرة للمجالس المحلية.



## المراجع

- 1-دستور الجمهورية اليمنية (1994)
- 2- نفسه، المادة (144) (تعديلات 94)، والمادة (146) (تعديل 2001) لاحقا: الدستور 3 مارس 2001 م.
- 3- أنظر مثلا: المواد 2، 3، 4 من قانون رقم 4 لسنة 2000 م بشأن السلطة المحلية لاحقا: القانون.
- 4- تنص المادة 39 من القانون أن: " المحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه "والمادة 32 أن: "مدير عام المديرية هو رئيس المديرية ورئيس المجلس المحلي للمديرية بحكم منصبه".
- 5- الدستور المادة (147)، القانون المادة (10)
- 6- أحد المجالس المحلية في أحد مديريات محافظة حضرموت أتخذ قرارا بعدم تسديد فواتير استهلاك الكهرباء (بعد زيادة التعرفة) وحث مواطني المديرية على الأحتذا به
- 7- القانون، المادة (15)
- 8- أنظر: د. علي خطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان – ط1 2002م. صفحة 98
- 9- أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس: الإدارة المحلية \_ أسس و تطبيقات \_ ط3، 2000 م صفحة 22.
- 10- القانون، المادة (4)
- 11-الدستور، المادة (146)
- 12- القانون، المادة (130)
- 13- القانون، المواد(16، 59)
- 14- القانون، المواد (21،63)
- 15- القانون، المواد (25،68)
- 16- الدستور و القانون، المادة (147)

- 17- القانون، المادة (147)
- 18- اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية (بالقرار الجمهوري رقم 269 لسنة 2000م، المادة 295.
- 19- القانون، المادة 150.
- 20- القانون، المادة 171.
- 21- القانون، المادة 47 .
- 22- القانون، المواد 40، 44، 46، 118
- 23- القانون، المواد 39، 41
- 24- الدستور، المادة 129
- 25- الدستور، المادة 133
- 26- القانون، المادة 19
- 27- راجع التسلسل 5 من المظاهر (أو الحالات) التي تبدو فيها " عدم الإستقلالية النسبية " للمجالس المحلية.
- 28- القانون، المادة 130، 136
- 29- بالفعل صدر هذا القرار برقم 283 لسنة 2001م
- 30- القانون، المادة 161
- 31- القانون، المادة 33
- 32- القانون، المواد 39، 40
- 33- القانون، المادة 40
- 34- القانون، المادة 118
- 35- القانون، المادة 161
- 36- القانون، المادة 84 فقرة 6، 10، 11

- 37- صحيفة الأيام , العدد 3353 بتاريخ 22 / 8 / 2001
- 38- صحيفة الأيام، العدد 3545 بتاريخ 25 / 4 / 2002
- 39- أيمن عودة المعاني، محمود عودة أبو فارس- المرجع نفسه ص 196
- 40- الدستور، المادتان 110، 137
- 41- القانون، المادة 144
- 42- القانون، المادة 146
- 43- القانون، المادة 14
- 44- اللائحة، المادة 309
- 45- اللائحة، المادة 104
- 46- اللائحة، المادة 100
- 47- اللائحة، المادة 209
- 48- اللائحة، المادة 191
- 49- القانون، 122 اللائحة، المواد: 196 – 198
- 50- القانون، واللائحة، المادة 14