



الملتقى العربي الأول
نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي

صلالة – سلطنة عمان
18-20 أغسطس 2003

نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية
في القانون اليمني والمشاركة الشعبية

أ.د. قائد محمد طربوش ردمان

عميد كلية الحقوق – جامعة تعز

الجمهورية اليمنية

نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية وفقاً للقانون رقم 4 لعام 2000

والمشاركة الشعبية في تطبيقه.

سنتحدث في هذه الورقة عن الجديد في القانون رقم 4 لعام 2000 وانتخابات المجالس المحلية في 20/2/2001م كتطبيق لهذا القانون والمشاركة الشعبية. على أنه بالعودة إلى تاريخ التشريع القانوني اليمني المتعلق بالإدارة المحلية قبل صدور هذا القانون نجد أن هذا القانون هو الأكثر ديمقراطية في تاريخ التشريع اليمني الخاص بهذا المجال.

شئ من التاريخ

تكاد تكون مسيرة التشريع القانوني اليمني الخاصة بالإدارة المحلية قد تباينت بين الأخذ بالمركزية المتشددة طوراً وبين اللامركزية الإدارية المحدودة طوراً آخر.

وارتبط هذا التباين بإرادة المشرع الأخذ بهذا النموذج التشريعي أو ذاك وذلك نظراً للخلفية القانونية له في الأخذ بالنموذج الإنجليزي أو النموذج المصري المستمد من النموذج الفرنسي في الشطر الجنوبي من الوطن قبل الاستقلال وقبل الوحدة في الشمال لقد كانت التشريعات الخاصة بالوحدات الإدارية في جنوب الوطن تميل إلى الحكم المحلي في قوانين الحكم المحلي لسلطات القيعية والكثيرية واللحجية وقوانين مستعمرة عدن. في حين أخذ المشرع في شمال الوطن بعد قيام النظام الجمهوري بالتشريع المصري في جميع المجالات بما في ذلك الإدارة المحلية. واخذ النظام بالجنوب بعد الاستقلال باستلهام بعض قوانين الدول الاشتراكية سابقاً^(*)

(*) صدر في اليمن عدد من القوانين والقرارات بقوانين في فترة ما قبل الوحدة مثل قانون الحكم المحلي للسلطة القيعية لعام 1962 وقانون الحكم المحلي للسلطة الكثيرية لعام 1962م ودستور بلدية الحوطة لعام 1965م. والقانون رقم 12 لعام 1968م بشأن نظام الإدارة المحلية في ج.ي.ج.ش الصادر في 1968/2/26م. والقانون رقم 7 لعام 1968م في شأن صلاحيات المجلس البلدي في عدن وسلطة الضواحي إلى وزير الإدارة المحلية على وزير الإدارة المحلية في ج.ي.ج.ش الصادر في 1968/6/3م والقانون رقم 3 لعام 1969 في ج.ي.ج.ش بشأن تطبيق سلطات البلدية رقم 149 من قوانين عدن على مديرية الشعب الصادر في 1969/1/5. والقانون رقم 17 بتاريخ 1977/6/2م بشأن الحكم المحلي في ج.ي.د.ش وتعديلاته بالقانون رقم 2 لعام 1978م والقانون رقم 2 لعام 1978م والقانون رقم 2 لعام 1982م والقانون رقم 10 لعام 1983م

م. وصدرت مجموعة من القوانين والقرارات الجمهورية في ج.ع.ي منذ 1962 منها القرار الجمهوري رقم 1 لعام 1963م بشأن مجالس شيوخ القبائل والقرار الجمهوري رقم 2 لعام 1963م بشأن مجلس الشيوخ على مستوى الجمهورية. والقرار الجمهوري رقم 1 لعام 1964م بشأن إنشاء وزارة الإدارة المحلية والقرار الجمهوري بالقانون رقم 7 لسنة 1965م بشأن نظام الإدارة المحلية. والقرار الجمهوري رقم 17 لعام 1968م بتكوين مصلحة شؤون القبائل. والقرار الجمهوري رقم 70 لعام 1968م بشأن مصلحة شؤون القبائل والقرار الجمهوري رقم 155 لعام 1971م بإعادة هيكلة وزارة الإدارة المحلية. وقرار مجلس القيادة بالقانون رقم 64 لعام 1976م بشأن الإدارة المحلية والقانون رقم 27 لعام 1985م. وقرار الجمهورية بالقانون رقم 18 لعام 1978م بشأن المجالس البلدية الصادر في 1985/6/6. وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 37 لعام 1983م بشأن اللائحة التنفيذية للمجالس المحلية. والقانون رقم 12 لعام 1985م بشأن المجالس المحلية للتطوير التعاوني الصادر في 1985/4/10. والقرار الجمهوري رقم 73 لعام

لقد تذبذبت القوانين الخاصة بهيئات الوحدات المحلية في ج.ع.ي ما بين التشدد في تعيين جميع أعضاء هيئات الوحدات المحلية في القرارات والقوانين الصادر في الفترة ما بين 1963 و 1976 (باستثناء القرار الخاص بإنشاء مجالس الشيوخ لعام 1963 , الذي قرر انتخاب أعضاء هذه المجالس واعطائها صلاحيات واسعة في جميع المجالات⁽¹⁾ .

والجمع بين الانتخاب والتعيين لأعضاء هذه المجالس في القانون رقم 12 لعام 1985 ودمج العمل الشعبي بالعمل الرسمي على اعتبار هيئات الوحدات الإدارية مزيج من أعضاء المجالس المحلية المنتخبين عن طريق هيئات التطوير التعاوني⁽²⁾ .

يتم انتخابهم بحيث يمثل كل شخص من الأعضاء خمس مائة مواطن⁽³⁾ .

لم ينحصر الأمر في التباين المذكور في القوانين الخاصة بهذا الشأن في ج.ع.ي فقط , بل وامتد إلى ج.ي.د.ش حيث اختلق القانون رقم 12 لعام 1968 عن القوانين التي صدرت في عهد الحماية الإنجليزية للشطر الجنوبي في الوطن إذ قرر هذا القانون قيام هيئات وحدات الإدارة المحلية على أساس التعيين. ثم تدرج هذا التشريع إلى قيام هيئات الوحدات المحلية على أساس الانتخابات شريطة أن يكون المرشح لها من أعضاء التنظيم الحاكم أو من أعضاء المنظمات الجماهيرية التابعة له.

أما القانون رقم 52 لعام 1991, الذي قرر قيام المجالس المحلية على أساس الانتخاب والتعيين فإنه لم يدخل التطبيق في الفترة ما بين 1991-2000 حين صدر القانون الجديد موضع الدراسة.

1985 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني الصادر في 1985/8/4 وصدر القانون رقم 52 لعام 1991 بشأن هيئات الإدارة المحلية في ج.ي.

(1) 1- لمزيد من الإطلاع راجع. قائد محمد طربوش. تطور نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية صدر عن مكتبة العروة الوثقى 2001 تعز.

(2) 2- لمزيد من الإطلاع راجع قائد محمد طربوش. الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في ج.ي. كتاب مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. بحوث ومناقشات ندوة الثوابت في 28 - 29/3/1994 لمجموعة من المؤلفين صدر الكتاب عام 1995 ص 147 - 164.

(3) لمزيد من الإطلاع راجع قائد محمد طربوش المشاركة الشعبية في نشاط هيئات الوحدات الإدارية بالجمهورية اليمنية. مجلة دراسات يمنية العدد 85- يوليو - سبتمبر 1998 ص 264 - 3000 وقائد محمد طربوش المشاركة الشعبية في نشاط البلديات والتخطيط الحضري على أفق اقتصادية صنعاء العدد 26 - ديسمبر 1996 ص 23 - 26.

الجديد في القانون رقم 4 لعام 2000

بخلاف أحكام القوانين الخاصة بالإدارة المحلية التي صدرت قبل هذا القانون الذي نص على أحكام جديدة وردت بعضها لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني الخاص بهيئات الوحدات المحلية كما يلي:

1. قرر هذا القانون قيام هيئات السلطة المحلية على أساس اللامركزية المالية والإدارية مقترباً من مبادئ اللامركزية التي أخذت بها فرنسا وجمهورية مصر العربية المعروفة باللامركزية المحدودة التي تجمع بين الموظفين المعيّنين في هيئات الوحدات المحلية وانتخاب القسم الأكبر من أعضاء مجالس هذه الوحدات. وبذلك ضمن هذا القانون توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشؤون المحلية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والنظامية من خلال قيام المجالس المحلية بالطريقتين المذكورتين. والسلطات التي تمتعت بها هذه المجالس من خلال الصلاحيات الواسعة في اقتراح البرامج والخطط والموازنات الاستثمارية في مجالات اختصاص هيئات الوحدات المحلية وممارسة دورها في عملية تنفيذ هذه الخطط والبرامج التنموية (م4).

2. النص على قيام التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية على أساس دراسات علمية لجملة من العوامل المحددة التي تهدف إلى ترسيخ وتعزيز الوحدة الوطنية والنمو الاقتصادي والأمن والسلام الاجتماعي والمتمثلة بكل من

- العوامل السكانية .

- العوامل الاقتصادية.

- العوامل الاجتماعية.

- العوامل الجغرافية والطبيعية (م6) وذلك لاعتبار الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة (م10)

3- خول هذا القانون للمواطنين جميعاً رجالاً ونساءً في نطاق وحداتهم الإدارية حق الانتخاب والترشيح لعضوية المجالس المحلية في المحافظات والمديريات والمراكز وفقاً لقانون الانتخابات العامة (م9) لمدة ثلاث سنوات.

4- قضى هذا القانون بالتمثيل المتساوي للمديريات في المجالس المحلية للمحافظات بواقع عضو واحد عن كل مديرية ينتخبه المواطنون فيها. اخذ بالاعتبار الحدود الدنيا لاعضاء المحافظات وأن يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي ينتخب انتخاباً مباشراً ومتساوياً وسرياً (م8).

5- قرر هذا القانون أن تتألف هيئات السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية المعين من قبل السلطة المركزية والمكتب التنفيذي لهذه الوحدة القائم بموجب الوظيفة المركزية للأعضاء الذين هم مسئولو فروع الوزارات في الوحدات الإدارية والمجلس المحلي المنتخب.

كانت المدة في نص القانون أربع سنوات ثم مددت الفترة الأولى إلى ست سنوات أي إلى عام 2006م وبعدها نص التعديل على أن تكون مدة المجالس المحلية ثلاث سنوات في هذه الوحدة الإدارية، لقد استثنى هذا القانون من عضوية المكتب التنفيذي والمجلس المحلي أجهزة السلطة القضائية ووحدات القوات المسلحة وهو أول استثناء في تاريخ التشريع اليمني في هذا المجال وذلك بهدف تعزيز السلطة القضائية في الاستقلالية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية وعدم تدخل القوات المسلحة في شؤون الوحدة الإدارية علي اعتبار أنها جهة تنفيذية محايدة مهمتها الدفاع عن حياض الوطن وحماية الأمن في البلاد.

وعلاوة على ذلك قرر هذا القانون استثناء جهاز الرقابة والمحاسبة من عضوية المكتب التنفيذي والمجلس المحلي وذلك بهدف قيام هذا الجهاز بمهامه الرقابية بحيادية بغية أداء هذا الهيئات لمهامها بشكل قانوني سليم في إطار القانون والأنظمة (م3)

6- قضى هذا القانون لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني في هذا الشأن أن تكون مدة صلاحية المحافظ لفترتين متتاليتين في تولي هذا المنصب في المحافظة الواحدة وغير قابلة للتجديد بعد ذلك (م38) وإن لم يقضى هذا القانون بعدم مزاولة هذا المنصب في محافظة أخرى.

7- اشترط هذا القانون لأول مرة في تاريخ التشريع اليمني بهذا الشأن قيام منصب أمين عام المجلس المحلي في المحافظة والمديرية.

1. أن ينتخب من قبل المجلس المحلي المعني انتخاباً سرياً كما أشرت في الأمين العام.

2. أن يكون قد بلغ سن 35 سنة من العمر. وهو تشدد لم يوجد في عمر عضو مجلس النواب (25 سنة) ولا في الوزير في الحكومة (25 سنة).

3. أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي – في حين أشتراط قانون الانتخابات في أن يكون عضو مجلس النواب ملماً بالقراءة والكتابة فقط.

4. أن تكون لدى الشخص المرشح لمنصب الأمين العام خبرة في العمل الإداري بعد حصوله على المؤهل الجامعي لا تقل عن خمس سنوات وهو لم يشترط في تولي منصب الوزير أو المحافظ.

5. اشترط هذا القانون أن يكون الأمين العام نائب للمحافظ ومساعدته (م47).

6. تشدد هذا القانون في النص الخاص باجتماع المجلس المحلي المنعقد لانتخاب أمين عام المجلس ورؤساء لجان المجلس يشترط حضور الاجتماع ثلاثة أرباع أعضاء المجلس في الدور الأول. وإذا لم يتوفر هذا النصاب أجل اجتماع المجلس إلى اليوم التالي لينعقد بحضور أغلبية المجلس فإذا لم يتوفر هذا النصاب رفع الأمر إلى وزير الإدارة المحلية لعرضه على مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً (م20).

7. لم ينحصر الأمر على الشروط المذكورة أعلاه على أمين المجلس المحلي للمحافظة فقط. بل تعداه إلى مجلس المديرية. حيث يشترط في أمين عام مجلس المديرية أن يكون بالغاً ثلاثين سنة من العمر وأن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي وأن تكون لديه خبرة في العمل الإداري لاحقه على المؤهل لا تقل عن أربع سنوات. (م63)

8. قرر هذا القانون حصانة عضو المجلس المحلي وذلك بما نصت عليه المادة 105 منه على عدم مساءلة عضو المجلس المحلي عما يبديه من آراء أثناء اجتماعات المجلس.

سحب الثقة من المحافظ

وعلاوة على ما تقدم يعتبر هذا القانون الأول من نوعه في تاريخ التشريع اليمني بنصه على سحب الثقة من المحافظ ومدير المديرية وإقالة الأمين العام للمجلس المحلي وعضو الهيئة للمجلس بالشكل التالي:

1. بالرغم من أن المحافظ معين من قبل رئيس الجمهورية بقرار جمهوري وبدرجة وزير إلا أن القانون قد خول المجلس المحلي للمحافظة حق سحب الثقة منه. شريطة أن تتم عملية سحب الثقة من قبل المجلس

كما يلي:

أ. يتقدم ثلث أعضاء المجلس المحلي للمحافظة المستمرة عضويتهم إلى وزير الإدارة المحلية بطلب دعوة المجلس المحلي للمحافظة للانعقاد في اجتماع استثنائي للنظر في سحب الثقة من المحافظ.

ب. على الوزير في هذه الحالة دعوة المجلس المحلي للمحافظة للانعقاد برئاسته خلال عشرة أيام من تاريخ استلامه الطلب.

ب. يشترط لصحة الاجتماع الذي ينعقد لمناقشته سحب الثقة من المحافظ حضور ثلثي أعضاء مجلس المحافظة للأعضاء المستمرة عضويتهم.

ب. أن يوافق اغلب الأعضاء الحاضرين في بداية الجلسة على قبول النظر في الطلب والاستماع إلى جميع الآراء بما في ذلك الاستماع إلى أقول المحافظ وتحقيق دفاعه.

ب. يتم بعد ذلك طرح الموضوع للاقتراح السري.

ب. يكون قرار سحب الثقة من المحافظ بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ب. يعتبر المحافظ بعد التصويت بالأغلبية المذكورة موقوفاً عن مزاولة نشاطه بقوة القانون.

ب. يجب على وزير الإدارة المحلية في هذه الحالة مباشرة الإجراءات النظامية لتعيين محافظ جديد (م118).

سحب الثقة من مدير المديرية

تبدأ إجراءات طلب سحب الثقة من مدير المديرية بأن يقدم الطلب من مكتب أعضاء مجلس المديرية إلى المحافظ. ويقوم الأخير بدعوة المجلس ورئاسة الجلسة بحضور مندوب من وزارة الإدارة المحلية في هذه الحالة.

تسري أحكام المادة السابقة على سحب الثقة من مدير عام المديرية وفقاً للمادة (119) في كل من نصاب صحة الاجتماع وموافقة الأغلبية على قبول النظر في الطلب وطرح موضوع الاقتراح السري. وتوقيعه بعد ذلك. ثم قيام المحافظ ووزارة الإدارة المحلية بالإجراءات اللازمة لتعيين مدير عام جديد من قبل الوزارة

إقالة أمين عام المجلس المحلي

تتمثل إجراءات إقالة أمين عام المجلس المحلي بأن يقدم طلب إقالة الأمين العام كتابياً من قبل ثلثي أعضاء المجلس المحلي.

تقدم الدعوة لاجتماع المجلس المحلي في هذه الحالة في اجتماع استثنائي من قبل وزير الإدارة المحلية بالنسبة لمجلس المديرية. تجري بعد ذلك إجراءات انتخاب أمين عام جديد بالطريقة المذكورة أعلاه.

إقالة عضو الهيئة الإدارية للمجلس المحلي

يمكن الإجراء الخاص بإقالة عضو الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في:

- 1- أن يقدم ثلث أعضاء المجلس المحلي طلب إقالة عضو الهيئة الإدارية.
- 2- يتم التصويت على الإقالة سرياً ودون مشاركة العضو أو الأعضاء محل طلب الإقالة من التصويت.
- 3- لا يجوز أن يصدر قرار التصويت بالإقالة إلا بعد سماع أقوال العضو أو الأعضاء محل طلب الإقالة وتحقيق دفاعه عن نفسه.
- 4- يتم انتخاب البديل للعضو أو الأعضاء المقالين في نفس الجلسة. وتمثل الوزارة في هذا الاجتماع (راجع 120)

سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية:

لم ينحصر الأمر على سحب الثقة من مدير عام المديريات فقط بل وامتد إلى سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية في المحافظة والمديرية. لقد نصت المادة 122 من هذا القانون على أن:

1. يقدم ثلث أعضاء المجلس المحلي أو الهيئة الإدارية للمجلس المحلي طلب سحب الثقة من رئيس أو رؤساء الأجهزة التنفيذية في المجلس.
2. يجتمع المجلس ويستمع لطلب سحب الثقة من رؤساء الأجهزة التنفيذية ويتم الاستماع إلى كل الآراء بما في ذلك قول الشخص المطلوب سحب الثقة منه.
3. تسحب الثقة بموافقة أغلبية أعضاء المجلس المستمرة عضويتهم.
4. يعتبر الشخص الذي سحبت الثقة منه معزولاً من منصبه بقوة القانون وهكذا أتت هذا المبادئ الديمقراطية في سحب الثقة من رؤساء وأعضاء المجالس المحلية بما فيهم الأعضاء بحكم مناصبهم في هيئات الوحدات الإدارية وإضافة إلى ما تقدم أعطى هذا القانون هيئات الإدارة المحلية مباشرة التصرفات المالية دون الرجوع إلى السلطات المركزية وذلك بما لا يتعارض مع قواعد تنفيذ الموازنة (م138). وبذلك خفف هذا القانون من التعقيدات البيروقراطية التي تمارسها السلطة المركزية على هيئات الإدارة المحلية.

انتخاب المجالس المحلية في 2001/2/20

أتت انتخابات المجالس المحلية في 2001/2/20 كتطبيق لهذا القانون الذي قرر أن يتمثل المجلس المحلي السلطة العامة (في المحافظة والمديرية) وتقوم الهيئة الإدارية والمكتب التنفيذي بدور جهاز المجلس في فترة مابين انعقاده. ويتكون المجلس المحلي من أعضاء ينتخبون انتخاباً حراً متساوياً وفقاً لقانون الانتخابات العامة شريطة:

أن لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن 31 بما فيهم رئيس المجلس المحلي ولا يزيد عن 50 عضواً (راجع م16 ف1).

وقد كانت نتائج انتخابات أعضاء المجالس المحلية / المحافظات موزعة على الأحزاب

السياسية كما يلي:

اسم الحزب	عدد المقاعد التي حصل عليها
المؤتمر الشعبي العام	277
الحزب الاشتراكي	16

التجمع اليمني للإصلاح	78
المستقلون	30

وكانت نتائج الانتخابات للفوز لعضوية مجالس المديریات كما يلي (*):

اسم الحزب	عدد المقاعد التي حصل عليها
المؤتمر الشعبي العام	3771
الحزب الاشتراكي	218
حزب البعث العربي الاشتراكي	7
حزب الحق	1
المستقلون	749
التجمع اليمني للإصلاح	1433
التنظيم الوحدوي الناصري	28
الجبهة الوطنية	3
حزب التحرير الشعبي الوحدوي	1

لابد من الإشارة إلى طريقة قيام هذه المجالس بالانتخاب السري وبأن ينتخب مجلس المحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين في المديریات لعضوية مجلس المحافظة وبنسبة عضو

(*) حسب النتائج الأولية التي أعلنتها اللجنة العليا للانتخابات حيث بلغ عدد الفائزين على مستوى الأحزاب والتنظيمات السياسية والمستقلين بعضوية هذه المجالس لعدد الأعضاء الذين تم التأكد من وثائقهم من العدد الإجمالي لقوام المجالس المحلية للمحافظات في حدود 426 عضو. وهي نفس النتائج للأعضاء الفائزين بعضوية المجالس المحلية للمديریات التي استكملت اللجان الإشرافية والأصلية وثانقهم إلى اللجنة 6213 عضواً من إجمالي قوام المجالس المحلية للمديریات البالغ عددهم 6734 عضواً. أما إجمالي عدد أعضاء المجالس المحلية حسب المحافظات فهو بالشكل التالي:

584 عضو في أمانة العاصمة 190 عضو في محافظة عدن , 573 عضو في محافظة تعز , 301 في محافظة لحج و493 في م. إب , 232 في م. أبين , 386 في م. البيضاء, 323 في م. شبوه , 606 عضواً في م. حضرموت , 180 عضواً في م. المهرة , 586 في م. الحديدة , 322 عضواً في م. ذمار , 457 عضواً م. صنعاء , 192 في م. المحويت, 639 في م. حجة , 302 في م. صعده , 252 عضواً في م. الجوف , 288 في م. مأرب , 188 في م. الضالع , 406 في م. عمران. المصدر الإدارة العامة للتقسيم الإداري في وزارة الإدارة المحلية بالجمهورية اليمنية.

واحد عن كل مديرية شريطة أن لا يقل عدد أعضاء مجلس المحافظة عن 31 ولا يزيد عن 50 عضوا (راجع م16)

وبالمقابل تتكون الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة من الأعضاء المعيّنين بحكم مناصبهم في المحافظة ومن أشخاص منتخبين في المجلس وتتألف من المحافظ رئيس المجلس والأمين العام نائبه ورؤساء لجان التخطيط والتنمية والمالية والخدمات والشئون الاجتماعية (راجع م31 وم3ف1). في حين يتألف المجلس التنفيذي لمجلس المحافظة من المسؤولين الحكوميين المعيّنين بحكم مناصبهم أمين عام المجلس المنتخب. ويكون المحافظ رئيسا ويكون أعضاؤه مدراء الأجهزة التنفيذية في المحافظة ووكيل المحافظة أعضاء والأمين العام للمجلس نائبا للرئيس (راجع م52).

والى جانب الهيئات المذكورة أعلاه قرر هذا القانون قيام لجان المجلس المحلي للمحافظة وهي لجان التخطيط، التنمية المالية والخدمات، الشئون الاجتماعية.

تمثل هذه البنية السياسية للمجالس المحلية في المحافظات والمديريات قوة حجم المشاركة الشعبية في قوام هذه المجالس ، أن طريقة قيام هذه المجالس بالانتخاب السري وبأن ينتخب مجلس المحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين في المديريات لعضوية مجلي المحافظة ونسبة عضو واحد عن كل مديرية شريطة ان لا يقل عدد أعضاء مجلس المحافظة عن (31) ولا يزيد عن (50) عضو (راجع م16) وبالمقابل تتكون الهيئة الإدارية للمجلس المحلي للمحافظة من الأعضاء المعيّنين بحكم مناصبهم في المحافظة ومن أشخاص منتخبين في المجلس، ويتألف من المحافظ رئيس المجلس والامين العام نائبة وروساء لجان التخطيط والتنمية والمالية والخدمات والشئون الاجتماعية (راجع م31، م3ف1) في حين يتألف المجلس التنفيذي لمجلس المحافظة من المسؤولين الحكوميين المعيّنين بحكم مناصبهم امين عام المجلس المنتخب ويكون المحافظ رئيسا ويكون أعضاؤه مدراء الأجهزة التنفيذية في المحافظة ووكيل المحافظة أعضاء والامين العام نائبا للرئيس (راجع م52) والى جانب الهيئات المذكورة أعلاه قرر هذا القانون قيام لجان المجلس المحلي للمحافظة وهي لجان التخطيط، التنمية المالية، الخدمات، الشئون الاجتماعية.

وإذا تطرقنا بإيجاز لصلاحيات هذه الهيئات حسب الوضع القانوني لهذه الهيئات لوجدنا ان المحافظ يتمتع بصلاحيات الإشراف على السياسة العامة للدولة في المحافظة , ورئاسة اجتماعات المجلس المحلي وتنظيم أعماله ورئاسة المكتب التنفيذي ومتابعة وتقييم سير العمل بمديريات المحافظة والقيام بالتفتيش الإداري فيها والمحافظة على الأصول العامة لها وحماية الحقوق والحريات العامة وتعميم القوانين والقرارات والتعليمات الصادرة من الإدارة المركزية على الوحدات الإدارية ومتابعة تنفيذها. وإبرام عقود المعاملات والتوريدات الخاصة بالمشاريع التي تتولى المحافظة تنفيذها. واتخاذ التدابير العاجلة لمعالجة حالات الطوارئ والكوارث وتنسيق الجهود الرسمية والشعبية للتحقق من أثارها. والتنسيق مع السلطات المركزية بخصوص الشئون العامة للمحافظة وتمثيل المحافظة ومجلسها المحلي أمام القضاء. وإحاطة الهيئة الإدارية للمجالس المحلية بترشيحات رؤساء الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وغير ذلك من المهام الواردة في المادة 41 من هذا القانون. في حالة غياب المحافظة يتولى الأمين العام هذه المسئوليات (راجع م47)

وخول هذا القانون لوكيل المحافظ حسب القطاعات الإشراف على إدارة نشاط قطاعي أو على شئون عامة في نطاق جغرافي معين في المحافظة طبقاً لقرار تعينه (راجع م50 من القانون).

وتعتبر لجنة الخطة والموازنة من أهم أجهزة السلطة المحلية بسبب أن العاملين فيها هم المحافظ رئيسا والأمين العام نائب للرئيس وعضوية رؤساء اللجان المتخصصة في المجلس ومدير وعموم مكاتب المالية والخدمة المدنية والتخطيط والتنمية (راجع (3) ف ب) إذ تتمتع هذه اللجنة بتحليل ومواجهة مشاريع التقديرات للموازنات الخاصة بالوحدات ومراجعة الخطط الاستثمارية وخطة القوى الوظيفية وتنسيق وتجميع الخطط والموازنات في المحافظة في خطة موازنة واحدة وغير ذلك وفقا لما ورد في المادتين (132 و133 من هذا القانون).

وبما أن الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة هي الجهاز التنفيذي للمجلس المحلي الذي يقوم بأعداد أعمال المجلس فان صلاحياتها وفقا للمادة (32) هي: إدارة وتسيير أعمال المجلس فيما بين أدوار انعقاده ودراسة وإقرار جدول أعماله. ودراسة ومناقشة مشروعات خطة التنمية بالموازنة السنوية والحساب الختامي للمحافظة وعرضها على المجلس ودراسات ومناقشة النفقات الإدارية والتشغيلية السنوية للمجلس ومراقبة ومتابعة الأجهزة

التنفيذية في إدارتها لمهامها ومتابعة تنفيذ قرارات وتوصيات والمسائل التي لا تحتل التأجيل والإشراف على أعمال الهيئات الإدارية للمجالس المحلية في المديرات والموافقة على تمثيل المجالس المحلية والندوات ومتابعة مستوى تحصيل الموارد المالية المحلية والمشاركة والمركزية من توريدها إلى الحسابات الخاصة وقبول الهبات والتبرعات والوصايا المقدمة إلى المجلس ودراسة اقتراح وإنشاء مشاريع مشتركة مع محافظات أخرى ودراسة التقارير والموضوعات المطلوب عرضها على المجلس المحلي للمحافظة ومتابعة أنشطة المجالس المحلية والمديرية وغير ذلك من المسائل، أما صلاحيات المكتب التنفيذي للمحافظة فإنه نظرا لأنه يتالف من الموظفين الحكوميين المعنيين من قبل السلطة المركزية في المحافظة باستثناء الأمين العام والجهة المكلفة بأعداد عمل الهيئات المركزية بالمحافظة فإن صلاحياته وفقا للمادة (53) إعداد مشروعات

خطة التنمية وتنسيق نشاط الأجهزة التنفيذية ودراسة ومناقشة الخاصة بتنفيذ الخطط والبرامج والأعمال التي تتولاها الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وبحث الوسائل الكفيلة بالتنفيذ الأمثل للقرارات المركزية وقرارات المجالس المحلية واتخاذ الإجراءات والتدابير الكفيلة بمواجهة الكوارث الطبيعية وتفعيل أنشطة الدفاع المدني ودراسة وبحث ما يحيله إلية المحافظ والمجلس في موضوعات الإشراف على أعمال المكاتب التنفيذية في مديرات المحافظة ودراسة وتقييم الوضع الإداري بالمحافظة.

صلاحيات المجلس المحلي في المحافظة:

وإذا كانت صلاحيات الهيئات المذكورة أعلاه بالشكل المذكور فإن صلاحياتها تلتقي في إطار صلاحيات المجلس المحلي للمحافظة وقد قسمها هذا القانون إلى صلاحيات المجلس المحلي في:

- 1- مجالات التنمية والخطط والموازنة والوضع المالي
- 2- في مجالات المجتمعات التعاونية والسياحة
- 3- في مجالات الرقابة والأمن والخدمات
- 4- في مجالات المياه والثروة السمكية والإيرادات المركزية وهي صلاحيات واسعة شملت هذه القطاعات (راجع فقرات م19). وبناء على ذلك.

أولاً: يتضح مما سبق أعلاه بصدد صلاحيات مجلس المحافظة والهيئة الإدارية والمكتب التنفيذي انه ليس بمقدور الهيئتين الأخيرتين الانفراد باتخاذ القرارات دون العودة إلى مجلس المحافظة الذي يعتبر الهيئة العامة لها. وكذلك المكتب التنفيذي بالمجلس المحلي للمديرية

ثانياً: تتمثل العلاقة بين المحافظ و مدير المديرية، ومديرو الأجهزة التنفيذية في المحافظة والمديرية بالمجالس المحلية بان هؤلاء الأشخاص موظفون معنيون من قبل هيئات الدولة العليا وهم أعضاء في الهيئات المحلية هذه بحكم وظائفهم. ولذلك فهم يمثلون الهيئات الحكومية في هذه المجالس وعليه فانهم حلقة الوصل بين الهيئات العليا والدنيا في الدولة والرابطة التي تحافظ على تناسق عمل تلك الهيئات من جهة ومن جهة أخرى خول هذا القانون حق المجالس المحلية مسألة الأعضاء بحكم مناصبهم بأنهم ليسو بمناء عن المحاسبة الشعبية رغم طبيعة أعمالهم وطريقة تولهم لهذه المناصب بالتعيين.

ثالثاً: لم ينحصر الأمر على محاسبة الموظفين المذكورين أعلاه فقط، بل وامتد الأمر إلى محاسبة الأعضاء المنتخبين في المجالس نفسها وسحب الثقة منهم أو إقالتهم إذا ما تماردوا في أعمالهم وتجاوزوا نصوص القوانين النافذة.

رابعاً: العلاقة بين الهيئات المحلية في المحافظة والهيئة المحلية في المديرية والمتمثلة بحق الهيئة المحلية في المحافظة في إلغاء القرارات الصادرة من الهيئة المحلية في المديرية إذا كانت مخالفة للقوانين واللوائح والأنظمة (راجع ق ب.م 147).

خامساً: مهما تكون مبادئ اللامركزية الإدارية التي وردت في هذا القانون فإن طبيعة وجود الدولة وضرورة وحدتها يقضي بوجود علاقة بين هيئات الدولة العليا وهيئات الدولة الدنيا بغرض تناسق أعمالها وتحقيق تنفيذ خططها والمساوات فيما بين أبنائها بصرف النظر عن المناطق.

ولهذا قرر هذا القانون خضوع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية في أداء وظائفها الرقابية لسلطات الأجهزة المركزية حسبما نصت عليه المادة 144 من جهة وخضوع الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية لرقابة الوزارة المعنية بأن يقوم كل وزير في مجال نشاط وزارته بإبلاغ المحافظين بالتوجيهات السياسية العامة للدولة. وكذلك التوجيهات والإرشادات الفنية التي

تؤدي إلى تحسين مستوى أداء الخدمات على مستوى الرقابة على تنفيذها. والتنسيق مع المحافظين حول متطلبات الوحدات الإدارية على مستوى المحافظة واحتياجاتها من الكوادر المتخصصة والعمل على توفيرها. وغير ذلك حسبما ورد في المادة 145 زد على ذلك يجوز للوزير المختص الاعتراض على قرارات المجلس المحلي للمحافظة والمديرية شريطة أن تكون الاعتراضات مسببة (ف.ج.م147).

العلاقة بوزير الإدارة المحلية:

لم ينحصر الأمر على ما تقدم فقط بل تكمن العلاقة بوزير الإدارة المحلية والمجالس المحلية في أنه إذا كانت علاقات المكاتب التنفيذية في الهيئات المحلية بالوزارات ذات الشأن بالشكل المذكور أعلاه في المادة 147. فإن العلاقة بوزير الإدارة المحلية تقوم على أساس أن وزير الإدارة المحلية هو المشرف على تطبيق أحكام هذا القانون. ويقدم إلى مجلس الوزراء تقارير دورية تتضمن تقيماً لمستوى أداء السلطة المحلية (راجع م17).

فوزير الإدارة المحلية هو الذي يعرض مشروع اللائحة التنفيذية لهذا القانون لمجلس الوزراء ليوافق عليه ثم يرفع لرئيس الجمهورية لإصدارها. ووزير الإدارة المحلية هو الذي يصدر القرارات والتعليمات المنفذة لإحكام هذا القانون ولائحته (م172). وهو الذي يشكل لجاناً بقرارات في الموضوع الذي تؤول فيه ممتلكات وحقوق المجالس المحلية ومكاتب الأشغال التابعة للوزارة الخ (م170).

وهو يقترح لمجلس الوزراء النفقات الإدارية والتشغيلية اللازمة لعمل المجالس المحلية خلال السنة المالية التي تجري فيها الانتخابات للمجالس المحلية (م144).

العلاقة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء:

تمتع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بصلاحيات في مجال الهيئات المحلية وهو ما يؤكد هذه العلاقات بين الهيئات العليا والهيئات الدنيا للدولة. مثال ذلك تكون قرارات رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية في الوحدات الإدارية (ف1م147) ويقوم مجلس الوزراء بالبت في القرارات المعترض عليها ويكون قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن نهائياً (ف هـ م 147).

وعلاوة على ذلك حدد هذا القانون أن تهدف الرقابة المقررة لمجلس الوزراء وسائر

أجهزة السلطة المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى التأكد من حسن قيام الأجهزة بمهامها واختصاصاتها طبقاً للقوانين النافذة وللسياسة العامة للدولة والقرارات الصادرة عن المجالس المحلية (م146).

العلاقة بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة:

لم تنحصر العلاقة مع الجهات المذكورة أعلاه فقط بل وقرر هذا القانون الحق للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة القيام بموافاة رئيس الجمهورية ورئاسة الوزراء ووزارة الإدارة المحلية والوزارات المعنية بنتائج أعمالها الرقابية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية (راجع م148)

موارد هيئات الوحدات الإدارية:

تحدد طبيعة الخدمات التي تقوم بها المجالس المحلية أنواع الموارد المالية ومصادرها لهذه المجالس وتحتم الخدمات الضرورية مثل الصحة والنظافة والتعليم والثقافة والطرق الخ تعيين هذه الموارد من حصيلة الضرائب. زد على ذلك يمكن تمويل الخدمات ذات المنفعة العامة في الوحدة المحلية بواسطة الرسوم التي تأتي من بناء الأسواق والمساكن دخلياً لمجالس المحلية من خلال تأجيرها على المواطنين.

وعلاوة على ذلك تنحصر موارد المجالس المحلية في نطاق الوحدة الإدارية وبذلك تتميز إلى حد ما عن الضرائب المركزية وتستقل المجالس المحلية في تقرير هذه الضرائب وربطها وتحصيلها عن أجهزة الإدارة المركزية. وتنقسم مصادر تمويل المجالس المحلية إلى قسمين:

(1) الموارد الداخلية:

الموارد الذاتية الناتجة عن الضرائب والرسوم المحلية الأصلية والإضافية على الرسوم التي تعتبر ذات صفة عامة في الدولة وكذلك المد أخيل الخاصة الناتجة عن تشغيل واستثمار المرافق المحلية وتشكل الضرائب مصدر من الموارد الذاتية للمجالس المحلية وهي:

1. 50% من حصيلة الإيرادات الزكوية بمختلف أنواعها.

2. الضرائب المستحقة على الريع العقاري.

3. ضريبة استهلاك القات

4. كافة الغرامات المرتبطة بالضرائب والرسوم المبينة في البنود السابقة

5. من الزيادة الفعلية من الموارد المحصلة عما هو مخطط له في تقديرات الموازنة السنوية 50% ما لم تكن هذه الزيادة ناتجة عن ضريبة أو رسوم جديدة.

6. الرسوم وتشكل الجزء الآخر من مصدر الموارد الذاتية لهذه المجالس حيث... الرسوم على مستوى المحافظة تقدر بـ 18 نوع منها رسوم القيد في السجل التجاري، تراخيص قيادة السيارات + تراخيص تسيير وسائل النقل + نقل ملكية وسائل النقل + الخدمات الصحية وغيرها المذكورة في المادة 123 من القانون.

وهناك موارد محلية لمدرّبين الضرائب والرسوم المقررة في المادة 123 من القانون والموارد المشتركة بين المحافظات

(2) الموارد الخارجية

هي الموارد الناتجة عن المساعدات المالية التي تقدمها الدولة للمجالس المحلية لدعم ميزاتياتها والقروض والهيئات والوصايا والتبرعات المقدمة من الأفراد والأشخاص الاعتبارية في المحافظة وخارجها

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم (4) لعام 2000م قد فاق القوانين السابقة الخاصة بالسلطة المحلية في المجالات المختلفة المذكورة أعلاه وتميز بالمشاركة الشعبية الحزبية في الانتخابات التي جرت في 2001/2/20م للمجالس المحلية وفي المشاركة الحزبية والسياسية في تمثيل حرية وديمقراطية المجالس بالشكل المبين في الجدول وكذلك المشاركة الشعبية في أعمال هذه المجالس والمشاريع التي يتم تنفيذها في إطار صلاحيات هذه المجالس.

وعلاوة على ذلك عقد المؤتمر الأول للمجالس المحلية في 13-16/5/2002م اشترك فيه رؤساء للأجهزة المركزية في المحافظات ومجلس الوزراء ومحافظو المحافظات وأمناء عموم المجالس المحلية للمحافظات ورؤساء اللجان والإدارات التخصصية في المحافظات ومدير وعموم المديريات وأمناء عموم المجالس المحلية في المديريات أي في حدود 832 عضواً في هذا المؤتمر ناقش عمل هذه المجالس والإنجازات التي تمت والمصاعب التي تواجهها هذه المجالس وإصدار قرارات وتوصيات التأكيد على وجوب قيام الأجهزة المركزية المعنية بموافاة الوحدات الإدارية بما يخص كل منها من الدعم المركزي والموارد العامة المشتركة وقواعد الإرشاد المركزية المتعلقة بأعداد مشاريع الخطط والموازنات المحلية سنوياً.

التأكد على ضرورة قيام المجالس المحلية بمضاعفة جهودها لتنمية الموارد المالية وتتبع

وتقييم عملية مستوى التحصيل بصورة منتظمة وغيرها المذكورة في وثائق وأدبيات المؤتمر الأول للمجالس المحلية وجملة من توصياته الهادفة إلى تعزيز عمل هذه المجالس وانسجامه مع عمل هيئات الدولة العليا في البلاد

وفي الأخير لابد من الإشارة إلى نصوص القانون الجديد التي لم تثبت اللامركزية الإدارية المحدودة بشكل افضل من ذي قبل فقط ، بل وتم قيام المجالس المحلية في عموم محافظات الجمهورية اليمنية وممارستها لصلاحياتها في جميع مجالات الحياة في جو من المشاركة الشعبية الحرة في مناخ ديمقراطي يؤدي إلى ازدهار التنمية في مختلف المجالات وهو ما ينعكس إيجابيا على شرائح المجتمع اليمني بكاملة.