

بسم الله الرحمن الرحيم

## النظام الإداري

ورقة مقدمة إلى فريق بناء الدولة في مؤتمر الحوار الوطني الشامل

من ( أنصار الله )

إعداد الدكتور / أحمد شرف الدين

تتنوع أساليب التنظيم الإداري في الدول المعاصرة إلى نوعين رئيسيين هما : أسلوب المركزية الإدارية ، وأسلوب اللامركزية الإدارية . وتختلف الدول من حيث مقدار ما تأخذ به كل من أسلوب تنظيمي باختلاف ظروفها الاجتماعية والسياسية والإدارية ودرجة تأصل الديمقراطية .

أولاً – المركزية الإدارية : وهي أسلوب إداري للتنظيم يقوم على أساس تركيز وتوحيد النشاط الإداري في أيدي السلطة التنفيذية بالدولة سواء في العاصمة أو الأقاليم بما يؤدي إلى وحدة النمط والأسلوب . وليس معنى ذلك ان تتركز السلطة في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ، فالوزراء وهم على قمة السلطة التنفيذية في العاصمة لا يمكن لهم الاضطلاع بكل دقائق النشاط الإداري ، لأن هذا أمر يدخل في نطاق المستحيل ، ولهذا يقتضي النظام المركزي قيام أشخاص أو هيئات متعددة تعاون الوزراء في تنفيذ المهام الإدارية ، غاية الأمر ان للوزير الهيمنة التامة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم ، وهكذا تتضح لنا مقومات المركزية الإدارية وهي كما يأتي :

١. تركيز الوظيفة الإدارية : فلا مجال لمرافق مستقلة مصلحة ، ولا لمجالس إقليمية منتخبة تتولى إدارة المرافق المحلية .
٢. خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري : بما من شأنه أن يكون للرئيس الإداري سلطة على المرؤوسين تخوله حق التعيين والنقل والترقية وتوقيع الجزاءات التأديبية ، كما تخوله حق التوجيه والتعقيب على أعمالهم .

وللمركزية الإدارية صورتان هما : التركيز الإداري ، وعدم التركيز .

أما التركيز الإداري فهي الصورة التقليدية في هذا النظام وموآاها احتكار الوزراء في العاصمة للسلطة على نحو لا يسمح لمعاونيهم في العاصمة وممثليهم في الأقاليم بشيء منها ، فكل هؤلاء عليهم الرجوع إلى الوزراء في كل شيء .

وأما صورة عدم التركيز فتقوم على أساس قيام الرئيس الإداري بتحويل بعض اختصاصاته للمرووسين عن طريق التفويض الإداري .

وتمتاز المركزية الإدارية بأنها هي الأسلوب الوحيد الذي تدار به المرافق القومية مثل الدفاع والأمن والسياسة الخارجية .

ثانيا - اللامركزية الإدارية : وتقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة ، وبين هيئات أخرى مستقلة ، ولها صورتان هما : اللامركزية المرفقية ، واللامركزية الإقليمية .

أما الصورة الأولى ، فمقتضاها قيام مرافق عامة مستقلة ماليا وإداريا عن الوزارات تسمى المؤسسات العامة أو الهيئات العامة .

وأما صورة اللامركزية الإقليمية فموآاها قيام وحدات محلية مستقلة ماليا وإداريا عن الحكومة المركزية وهي المحافظات والمديريات ولهذه الصورة مقومات تتمثل في :

- ١ . الشخصية الاعتبارية .
- ٢ . الاستقلال العضوي والوظيفي ، ويتحقق إقليميا بانتخاب المجالس المحلية .
- ٣ . عدم الخضوع لرقابة الحكومة المركزية إلا في حدود الوصاية الإدارية التي ينص عليها القانون .
- ٤ . وهناك مقوم رابع خاص باللامركزية الإقليمية هو الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة .

وتمتاز اللامركزية الإدارية بعدة مزايا أهمها :

- تجسيد ديمقراطية الإدارة .
- تحقيق الإصلاح الإداري وتبسيط الإجراءات وتجنب التعقيدات الإدارية .
- تحقيق العدالة في توزيع الدخل الضريبي .
- القدرة على مواجهة الأزمات المفاجئة .

وبتحليل بنية النظام الإداري للدولة في اليمن من خلال تحليل الأحكام القانونية في الدستور وقانون المؤسسات والهيئات العامة وقانون السلطة المحلية يتبين الخلط بين نظامي الإدارة بصورة لا تحقق ايا منهما ؛ أية ذلك إجمالاً ما يأتي :

١. إن قانون المؤسسات والهيئات العامة بالرغم من منحه لها الشخصية الاعتبارية وهو ما يعني الاستقلال المالي والإداري إلا أنه أخضعها للحكومة المركزية عن طريق إخضاعها وظيفياً لوزارة الخدمة المدنية ومالياً لوزارة المالية ، هذا فضلاً عن أنه جعل الوزراء رؤساء لمجالس إدارة المؤسسات العامة . وهكذا فقدت اللامركزية المرفقية مضمونها الحقيقي .

٢. وفيما يتعلق باللامركزية الإقليمية فيكفي أن نشير إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بها . فقد نصت المادة ( ١٤٦ ) من دستور الجمهورية اليمنية على أن " تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية " ولكنه استدرك في المادة ( ١٤٧ ) بالنص على أن " تعتبر الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة ، ويكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقرارتها ملزمة لهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات " . وقد جاء قانون السلطة المحلية مجسداً لهذا الحكم بل وجعل المحافظين ومديري المديرية رؤساء للمجالس المحلية .

ومما تقدم يتبين غياب كل من أسلوب الإدارة بنمطه المعروف في القوانين اليمنية ، وكنا بصدد نظام ملفق تتحقق به مساوئ كل من النظامين وتغيب مزاياهما . وهذا ما خلق التضارب والتنازع في الاختصاصات الإدارية وفتح بالتالي الباب على مصراعيه لكل أشكال الفساد المالي والإداري .

هذا ويلاحظ أن المركزية الإدارية في صورة ( عدم التركيز ) هي الأسلوب الإداري الذي يتفق مع النظام الإسلامي استدلالاً بسنة النبي صلى الله عليه وآله وسلم الفعلية وبما جرى عليه العمل في عصر الراشدين ؛ حيث كان الولاة يعينون من المركز ويعهد إليهم بإدارة الأقاليم بالنيابة أي بالتفويض . ويعزى السبب في ذلك أن صاحب الولاية العامة مسؤول عن كل دقيق وجليل في دولته انطلاقاً من قول النبي صلى الله عليه وآله وسلم : " كلكم راع وكل راع مسؤول عن رعيته ، فالإمام راع ومسؤول عن رعيته ... " وقول عمر رضي الله عنه : " لو عثرت دابة في العراق لخشيت أن يسألني الله عنها " وذلك يعني خضوع الولاة في الأقاليم للرقابة المشددة أي للتوجيه والتعقيب وهذا هو جوهر المركزية الإدارية . وحتى لو افترضنا قيام السلطات الإدارية في الأقاليم عن طريق الانتخاب فإن هذا لا يلغي حق

ولي الأمر في الرقابة على أدائهم بالتوجيه والتعقيب بخلاف اللامركزية الإدارية المنصوص عليها في القانون .

وتجدر الإشارة أن اللامركزية قد غدت السمة التي تميز الدول الديمقراطية في العالم المعاصر والأسلوب الذي تتجه الأنظار إلى الأخذ به في الدول النامية والحل الذي نراه مناسباً لمعالجة الخلل الذي اعترى الإدارة وتحقيق صلاحها .

وبناء على ما تقدم ، ولما كان الاتجاه العام في اليمن يؤيد الأخذ بالأساليب الإدارية المعاصرة ، وانطلاقاً من رأينا في شكل الدولة المؤيد للأخذ بفكرة الدولة الاتحادية فإن رأينا بشأن النظام الإداري يتلخص فيما يأتي :

- ١ . قصر المركزية الإدارية على وظائف السلطة الاتحادية .
- ٢ . بناء النظام الإداري في الولايات والأقاليم على أساس اللامركزية الإدارية المرفقية والمحلية .
- ٣ . ضمان عدم الوقوع في التعارض بين أحكام الأسس السياسية والأحكام ذات الصلة بالنظام الإداري في الدستور .

والله الموفق