



المركز التأسيسي للدراسات والبحوث
Constituent for Studies & Research

رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية

دراسة تحليلية - مقارنة

20
23
1445





المركز التأسيسي للدراسات والبحوث
Constituent for Studies & Research

رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية

دراسة تحليلية - مقارنة

20
23
1445

رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية دراسة تحليلية - مقارنة

إعداد:

المركز التأسيسي للدراسات والبحوث

تحت إشراف:

د. خالد يحيى علي العماد

رئيس قسم الاجتماع بجامعة صنعاء

عضو مجلس الشورى

ومشاركة كل من:

أ. د. محمد سعيد نجاد

أستاذ مقاصد الشريعة الإسلامية

عميد كلية الشريعة والقانون جامعة صنعاء

بحث:

الإصلاح التشريعي للقوانين واللوائح

أ. د. مشعل أحمد الريفي

أستاذ الاقتصاد

عميد كلية التجارة والاقتصاد - جامعة صنعاء

بحث:

وضع الإدارة العامة في اليمن

أ. م. د. أحمد عبدالله الشلبي

أستاذ علوم الحاسوب

عميد كلية الحاسوب - جامعة صنعاء

بحث:

الحكومة الإلكترونية

أ. د. محمد سعيد الكامل

باحث استشاري

مركز الدراسات والبحوث

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

بحث:

مدخل إلى الإصلاح الإداري

أ. د. عادل مجاهد الشرجبي

أستاذ علم الاجتماع

كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة صنعاء

بحث:

تجارب الإصلاح الإداري في اليمن

أ. د. فارس محمد القادري

أستاذ القانون الخاص

مركز الدراسات القانونية جامعة صنعاء

بحث:

القانون الإداري وتجربة الإصلاح الإداري

أ. د. أحمد محمد ناصر

أستاذ الإصلاح الإداري

مركز تطوير الإدارة العامة - جامعة صنعاء

بحث:

تجارب الإصلاح الإداري في الدول

أ. د. عبدالعزيز محمد المخلافي

أستاذ إدارة الأعمال

رئيس قسم إدارة الأعمال

كلية التجارة والاقتصاد جامعة صنعاء

بحث:

الإصلاح الإداري

أ. م. د. محمد عبدالله الأشول

أستاذ إدارة الأعمال

كلية العلوم الإدارية - جامعة البيضاء

بحث:

إصلاح نظام الخدمة المدنية

أ. د. عبدالوهاب عبدالقدوس الوشلي

أستاذ محاضر وباحث ومدرّب أكاديمي

مدير مركز الدراسات القانونية

جامعة صنعاء

بحث:

الإصلاح القانوني للإدارة العامة

أ. د. عبدالسلام أحمد الدار

أستاذ سكان وتنمية

كلية الآداب والعلوم الإنسانية - جامعة تعز

بحث:

دور القطاع الخاص

د. نبيل أحمد الدرويش

خبير الحوكمة الرشيدة بالمعهد العربي للديمقراطية تونس

أ. م. الحوكمة الرشيدة

مركز تطوير الإدارة العامة - جامعة صنعاء

بحث:

تأثير بنى الجهاز البيروقراطي



المركز التأسيسي للدراسات والبحوث

Constituent for Studies & Research

الطبعة الأولى
1445 هـ
رقم الإيداع بدار الكتب الوطنية - صنعاء
(1445/449هـ)

جميع الحقوق محفوظة لـ:



المركز التأسيسي للدراسات والبحوث
Constituent for Studies & Research

صنعاء - الحي السياسي
تلفون: 01 - 442760
info@csr-yemen.com



المقدمة :

في وضع استثنائي مشحون بظروف ونتائج عدوان وحصار جائرين، وموروث عهد طويل من الفساد التنظيمي والإداري والقانوني والاقتصادي والثقافي، وخلط أوراق الثوابت الدينية والوطنية وأحياناً كثيرة تمزيقها، واستنزاف الموارد العامة وتجويرها لحساب مراكز قوى تنازعتها طوال ستة عقود، وطمس ممنهج لهوية الشعب اليمني الإيمانية، وحرفه عن البناء التنموي الشامل المفترض.

وعلى رغم انشغال القيادة الثورية الكبير بالتصدي للعدوان عسكرياً وأمنياً كأولوية فوق كل الأولويات، والمعالجات والحلحلة الطارئة الداخلية لنتائج وآثار العدوان والحصار المستمر، سياسياً واقتصادياً واجتماعياً... إلخ.

تتحين الفرصة المناسبة للبدء في دراسة وبحث وتحليل الوضع القائم المشحون بالتحديات الآنية والدائمة، بعد الاستفادة من نتائج التجارب العملية للمرحلة ومخرجاتها - مع مراعاة استثنائية الظروف - ودراسة التاريخ الحديث والمعاصر لليمن وبحثه وتحليله من جميع جوانبه، القائم والمستمر آثاره في الدولة والشعب اليمني.

فكانت الخطوة الأولى الثابتة للولوج إلى صُلب الموضوع، والدراسات والبحوث التي تصب في خدمة التنمية الشاملة، ابتداءً بالإصلاح السياسي والإداري الشامل، وكل ما له علاقة بتعبئة الموارد، وإيجاد الحلول والمعالجات الجذرية والمستدامة، والبيروقراطية ذات الكفاءة.

تقوم هذه الدراسات على منهجية عمل جهادية ثورية وعلمية، ترتكز على الثقافة القرآنية ونصوص عهد الإمام علي - عليه السلام - وملازم الشهيد القائد - رضوان الله عليه - ومحاضرات السيد العلم وتوجيهاته وتوصياته - يحفظه الله - بدراسة وتحليل المواضيع الموجه بها من قبل السيد العلم - يحفظه الله - وبحثها في الثقافة القرآنية ونصوص العهد وملازم الشهيد والمحاضرات والتوجيهات والتوصيات؛ لاستخراج الحلول والمعالجات، وإخراجها في قوالب عملية تنفيذية.

ومواءمتها مع النظريات والتجارب العالمية الناجحة الشبيهة، وقولبتها وما يتناسب وواقع اليمن وهويته الإيمانية، وتطعيمها بالرؤى المستفادة من الثقافة القرآنية.

يكون ذلك برؤية جهادية جذرية وثابة وعلمية رصينة نوعية ذات فاعلية وكفاءة لتعبئة الموارد، وإيجاد الحلول والمعالجات الجذرية والمستدامة، والبيروقراطية ذات الكفاءة؛ تحقق الإسناد المرجعي العملي للقيادة في السير نحو التنمية الشاملة للبلاد ككل.

لنتميز بمنهجية عمل مختلفة؛ لنكون بمستوى التحدي، إبتداءً من خارطة الهيكل التنظيمي الداخلي حتى مخرجات أعمال الدراسات والبحوث، تترجم في خطط تنفيذية عملية جذرية...

مصادقاً لما تحويه الثقافة القرآنية من أطر عمل تتجاوز كل الأطر الدنيوية البشرية، والانطلاق بمعية الله عز وجل وسبيله الذي ارتضاه لعباده، إيماناً ثابتاً لا يزعه أي مزعزع، أن النصر من الله عز وجل لا سواه، وإنما نتخذ الأسباب بالاستفادة من النواميس الإلهية الكونية للوصول إلى النتائج التي أمرنا الله عز وجل لاتباعها بقوله عز وجل: ﴿وَأَعِدُّوا لَهُمْ مَا اسْتَطَعْتُمْ مِنْ قُوَّةٍ وَمِنْ رِبَاطِ الْخَيْلِ

تُزْهِبُونَ بِهِ عَدُوَّ اللَّهِ وَعَدُوَّكُمْ وَآخَرِينَ مِنْ دُونِهِمْ لَا تَعْلَمُونَهُمُ اللَّهُ يَعْلَمُهُمْ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يُوفَ إِلَيْكُمْ وَأَنْتُمْ لَا تُظْلَمُونَ ﴿[الأنفال: 60]﴾.

فكانت باكورة عمل هذه الدراسة، التي أشرف عليها وشارك فيها مجموعة متنوعة من الأكاديميين المتخصصين وأصحاب التخصص والخبرات العملية الطويلة في الإدارة العامة والإدارة الخاصة والأنشطة الاجتماعية؛ لتخرج بالشكل الذي تناول مكامن الخلل وجوانب القصور القائم وتداعياته وآثاره، وفحص التجارب العالمية، واستخلاص الحلول الناجعة منها، مستنيرين بوصايا عهد الإمام علي - عليه السلام - لمالك بن الحارث، بوصفها وثيقة لخصت الدور الحكومي المفترض لإدارة الدفة والإشراف والتنظيم لمكونات المجتمع من قطاع خاص واقتصاد المجتمعي؛ للتجديف والسير بخطى ثابتة في طريق التنمية المستدامة والشاملة.

والله الموفق...

مشكلة الدراسة:

تعاني الحكومة اليمنية - منذ عقود - من فشل دائم في تحقيق الإصلاح الإداري أو تحقيق التنمية الشاملة بالنتيجة؛ الأمر الذي انعكس - سلباً - على وضع الشعب اليمني ومعيشتة.

وعلى رغم المحاولات المتعددة التي نفذتها الحكومات المتعاقبة ومازالت تنفذها في جانب الإصلاح الإداري أو تحقيق التنمية، إلا أنها كانت محاولات قاصرة ومجتزئة لم تلمس أو تدخل في صلب الموضوع وجوهره لسبب أو لآخر، وكانت نتائجها متواضعة جداً ومحدودة؛ الأمر الذي نتج عنه ضياع للجهود والأموال، سواء تلك التي وظفت في تلك المحاولات أم تلك الجهود والأموال التي لم يُلتفت لأهمية تفعيلها في هذه الجوانب.

في حين أن الإصلاح الإداري الشامل الأنجع للحكومة اليمنية هو ذلك الإصلاح الذي يعمل في ترشيح القطاع العام والرفع من فاعليته وكفاءته، والتفعيل الفعلي والفاعل للقطاع الخاص؛ بهدف حشد الموارد وإيجاد الحلول الجذرية والمستدامة، والبيروقراطية الكفوءة والفاعلة.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من أنها تسعى إلى معرفة المنهجية الملائمة وتحديداتها؛ لتنفيذ الإصلاح الإداري الشامل للدولة اليمنية من خلال التحليل الوصفي - المقارن؛ لما هو قائم بالنسبة للهوية الإيمانية للشعب اليمني والحاجة والتكلفة والإنتاج، والتجارب الناجحة في العالم.

واقترناص الفرص المتاحة لتنفيذ الإصلاح الإداري الشامل التي يمكن الاستفادة منها في تنفيذ هذا المشروع في اليمن بالنتائج الناجعة والتحديات التي يمكن أن تواجه هذا المشروع، وماهي المعالجات المناسبة لتحديد آثار تلك التحديات؟ كحد أدنى لمستوى معالجة تلك التحديات ومواجهتها، ما لم يكن تحويل هذه التحديات نفسها إلى فرص تخدم المشروع وتساعد في تنفيذه.

أهداف الدراسة:

للدراسة هدف رئيس، هو:

■ رؤيتنا للإصلاح الإداري الشامل لمؤسسات الدولة اليمنية.

وتنبثق منه أهداف فرعية، هي كالتالي:

- التعرف إلى تجارب الإصلاح الإداري السابقة التي جرت في مؤسسات الدولة اليمنية.
- تشخيص الوضع القائم لمؤسسات الدولة اليمنية.
- الاستفادة من بعض تجارب الدول في الإصلاح الإداري الشامل، مع مراعاة الخصوصية اليمنية.

مفاهيم الدراسة:

- مفهوم الإصلاح الإداري: حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص، التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظومة الإدارية العامة بواسطة إصلاحات على مستوى النظام ككل.
- مفهوم الإصلاح الإداري الشامل: عملية التغيير الجذرية والكلية التي تمس النظام الإداري، سواء من النواحي المادية أم الوظيفية والسلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع، ويعد هذا الأسلوب النظام الإداري وحدة متكاملة، ولا يمكن النظر إليها أو معالجتها جزئياً، ولا يقبل التدرجية أو عملية الترميم الجزئي.
- مفهوم الحكم الرشيد: نسق من المؤسسات المجتمعية المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، وترتبط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة بواسطة المؤسسات، وفي النهاية بواسطة الناس.
- مفهوم الإدارة التشاركية: هي الإدارة التي تعزز الشراكة والمسؤولية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع.

الدراسات السابقة:

الدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع، هي كالآتي:

- الدرويش، نبيل أحمد: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية- مقارنة تحليلية لتأثير البنى السياسية والاجتماعية في مسار الإصلاح، أطروحة دكتوراة في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تونس المنار، 2023.
- بوطويل رقية: الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار «دراسة تجارب دولية»، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، 2021.
- السعيد وآخرون، تجربة الإصلاح في ماليزيا والدروس المستفادة، مجلة اقتصاد المال والأعمال. مجلد 3، العدد 4، 2020.
- ملاعب، عمر: الإصلاح الإداري مدخل لتصويب المسار التنموي، تجارب فعلية، مجلة دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2019.
- العامري، ابتسام: التجربة التنموية في سنغافورة، مجلة بحوث الشرق الأوسط، 2018.
- عبدالحليم وآخرون: تجارب عالمية في الإصلاح الإداري - دراسة حالات خمس دول أسيوية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 1998.

تساؤلات الدراسة:

تتمحور تساؤلات الدراسة في الأسئلة الآتية:

- ما مفهوم الإصلاح الإداري؟ وما هي التجارب السابقة للدولة اليمنية وما نتائجها؟
- ما هو الوضع القائم - حالياً - للدولة اليمنية ومؤسساتها؟
- ما هو الإصلاح الإداري الأنجع لبيئة ومؤسسات الدولة اليمنية؟

مناهج الدراسة:

لقد استخدمت الدراسة المنهجيات الآتية:

- **المنهج التاريخي:** للتعرف إلى نشأة التجارب السابقة للدولة اليمنية في الإصلاح الإداري.
- **المنهج الوصفي التحليلي:** لوصف نشأة التجارب السابقة للدولة اليمنية في الإصلاح الإداري.
- **المنهج المقارن:** لمقارنة التجارب السابقة للدولة اليمنية في الإصلاح الإداري ونتائجها، والتجارب العالمية.
- **المنهج المؤسسي:** هو المنهج القائم على فكرة بناء المؤسسات وفقاً للقواعد واللوائح العقلانية، التي ترسخ العمل المؤسسي، وتحديد الاجتهادات الشخصية «الشخصنة».

حدود الدراسة:

- **حدود زمنية:** مؤسسات الجمهورية اليمنية منذ نشأة الجمهورية اليمنية حتى إعداد هذه الدراسة.
- **حدود مكانية:** مؤسسات الدولة في الجمهورية اليمنية.

الفصل الأول

مدخل إلى الإصلاح الإداري

مقدمة :

يُعدُّ علم الإدارة من العلوم الاجتماعية، والإصلاح الإداري نوع من الإصلاح والتنظيم الاجتماعي، ولا تأتي برامج الإصلاح الإداري ثمارها ما لم تكن نابعة من احتياجات المجتمع التي تلبى متطلباته.

والإدارة بصفتها علم تعتمد المناهج العلمية وأساليبها في معالجة المشكلات الإدارية، في التحديث والتطوير والتنمية الإدارية، وكذلك قضايا الإصلاح الإداري، الذي أخذ يشغل السياسيين والمفكرين والأكاديميين والمنظمات الدولية ومختلف الدول النامية؛ إذ شهدت المدد الأخيرة قيام العديد من الدول بتنفيذ برامج في مجال الإصلاح الإداري بوصفه خطوة بالغة الأهمية في سعي الدول لتعزيز اقتصاداتها وتحسين إدارة عملية التنمية فيها، ولا تزال الدولة تؤدي دورًا رئيسًا في إدارة التغيير، ونتيجة لاتساع نطاق العمل الحكومي، الذي أدى إلى نمو الجهاز البيروقراطي وتعقيده، وتزايد في عدد وحداته وعدد العاملين به والمتعاملين معه، ومع ذلك لم تصاحبها جودة في الموارد البشرية أو في الخدمات المقدمة، ولا في إدراك المجتمع لدوره في إنجاح العمل الإداري غالبًا.

إنَّ مضمون الإصلاح الإداري ليس مجرد إجراءات إدارية تأخذ شكل تدابير ضابطة للعمل، إنما هو إطار مرجعي لتطوير العمل والسلوك داخل الإدارة، تغذي روح المشاركة، وتحكمه قواعد الالتزام، وتحمل المسؤولية المشتركة في التنفيذ، فالمقصود بالإصلاح الإداري إعادة التفكير في منهجية الإدارة العامة وأسلوبها، وعلى اعتبار أن من خصائص علم الإدارة التطور والديناميكية وسرعة الاستجابة والتقدم العلمي والتقني، بما يترافق مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية؛ ليكون الإصلاح الإداري عملية مستمرة وشاملة، وسمة من السمات التي تتصف بها الإدارة الحديثة وتطبيقاتها المختلفة، وماتزال تظهر اتجاهات جديدة، تؤكد على ضرورة تحديث القوانين والأنظمة والهياكل الإدارية وأساليبها وأدوات عملها وتقنياتها على أسس علمية؛ لتحقيق أهداف التغيير المقصود؛ لتحسين كفاءة إدارة الأجهزة العامة، والتركيز على البيئة الاجتماعية التي على أساسها تتحدد المشكلات وأولويات الإصلاح الإداري وأهدافه، وإرساء ركائز الإدارة العامة الحديثة من الكفاءة والفاعلية.

01. نشأة الإدارة وتطورها :

لقد عرف الإنسان الإدارة ومارسها ويمارسها عبر مواقعه وأدواره المختلفة في تدبير أمور حياته وشؤون أسرته وجماعته بحسب مكانته وكفاءته، ومع توسع المجتمع وبرز السلطة واصطناع الدولة تزايدت أهمية الإدارة، ومع زيادة الحاجة لتنظيم المجتمع وتقسيم العمل وزيادة المهن والوظائف وتعدد المهام وتنوع الاختصاصات أفضى كل ذلك إلى تطور الإدارة بما اكتسبته من الأهمية الكبيرة، وأصبحت فنًا، وارتبطت بأخلاق وقيم تحملها وأهداف تسعى إلى تحقيقها، وأصبحت علمًا، ومازالت الإدارة مع ذلك تجمع في فلسفتها بين الفن والعلم، وليس أحدهما فقط، كما أن الأخلاق والقيم ظلت ركيزة أساسية في الإدارة.

وبما أن الإدارة علم، فهي تعتمد على قواعد المنهج العلمي، وتستخدم أساليبه في مختلف مهامها من تخطيط وتنظيم ورقابة ومتابعة وتقييم وبعد إنساني، وتكون الإدارة فنًا من حيث أدائها باعتمادها على القدرات الشخصية والموهبة في وضع الخطط واتخاذ القرارات عند التنفيذ بكفاءة وفاعلية⁽¹⁾.

ويرى تايلور - مؤسس الإدارة العلمية - أن الإدارة علم وضعي، وأن الأسلوب العلمي هو أساس كل إصلاح إداري، وأن الإدارة العلمية هي التي تستخدم المنهج العلمي في معالجة المشكلات الإدارية، بينما يرى هنري فايول أن الإدارة هي فن معاملة الناس، والإداري الناجح هو الذي يجمع بين أسلوب البحث العلمي من جهة وفن معاملة الناس من جهة أخرى⁽²⁾، وبالاهتمام بعملية الإدارة، وفي حين ركزت الإدارة العلمية على زيادة الإنتاج، فإن عملية الإدارة ركزت على أدلة تُرشد المديرين في إدارة التنظيمات المعقدة، ووضع مبادئ تحكم عمل الإدارة⁽³⁾.

وتعد الإدارة بمقام مقدرة فائقة على إنجاز الأعمال، ومهمة الإدارة تنسيق أوجه النشاط المختلفة، وبذلك تعتمد الإدارة على الممارسة والخبرة؛ ما يجعل الاهتمام بها حرفة ومهنة؛ تدفع لتعميق الخبرة الإدارية، وإعداد الإداري الناجح، وتدريب مجموعة من الإداريين على فن التعامل مع الناس، وعلى استخدام المنهج والأسلوب العلميين في حل المشكلات الإدارية⁽⁴⁾.

أ - الإدارة عبر التاريخ الحضاري والإنساني :

لقد رافق تطور الإدارة تطور المجتمع الإنساني بظهور التنظيم الاجتماعي ونشأة الدولة وتكون الإمبراطوريات التي مثلت علاقة جدلية بين الإدارة والحضارة، وساعدت على توسعها وبقائها واستقرارها بفعل الإدارة العامة للمجتمع وتوفير احتياجاته، ففي الحضارة المصرية القديمة التي شهدت تنظيمًا

(1) النمر، سعود بن محمد. وآخرون: الإدارة العامة- الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة، (د، ت)، ص7.

(2) لطفي، طلعت إبراهيم لطفي: علم اجتماع التنظيم، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 2007، ص58.

(3) المساد، محمود: الإدارة الفعالة، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت لبنان، 2003، ص22.

(4) إسماعيل، قباري محمد: علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981، ص58-59.

للمجتمع بفعل وجود جهاز حكومي وإداري على درجة عالية من التنظيم والتنسيق والكفاءة وما عرفته مصر من إدارة واستقرار وقتها، يعكس مدى تقدم الإدارة فيها، وفي الحضارة الصينية: كانت الإدارة الصينية في عهد شن الكبير في المدة 2200 ق. م شهدت مستوى عاليًا من التنظيم، وحصلت قفزات إدارية في القرن السابع قبل الميلاد، حتى جاء كونفوشيوس وآخرون من الفلاسفة والمصلحين وأحدثوا استقرارًا سياسيًا واجتماعيًا وإداريًا نتيجة تطبيق القانون، وعرفت نظام الاختبارات في شغل الوظائف الإدارية، وفي الحضارة اليونانية: طرحوا بعض المبادئ الإدارية مثل التدوير الوظيفي في الوظيفة العامة، كما كرست الخدمة العامة كذلك، والحضارة الرومانية: شهدت الإدارة في الرومان تطورًا كبيرًا، لاسيما في المدة 500 قبل الميلاد حتى 1427 ميلادية وظلت مدة تنظم شؤون الإمبراطورية الرومانية، وبقيت تأثيراتها في الإدارة في أوروبا بعد ذلك.

وفي الحضارة الإسلامية: شهدت نوعًا من الممارسات من اختيار الأشخاص للوظائف على أساس الجدارة، كما عرفت نظام التفويض ونظام التنفيذ، وفرت بين الوظائف الاستشارية والتنفيذية، وكذلك تقسيم العمل وتطبيق مبدأ الشورى⁽¹⁾.

أما في الحضارات اليمنية: فيشير تاريخ اليمن القديم إلى قيام عدد من الدول والممالك فيه منذ ما يزيد عن 1500 ق.م⁽²⁾، وتبين النقوش والآثار القديمة أن تلك الدول أسست حضارات عريقة شهدت بناء السدود وأنظمة الري، ونحتت من الجبال بيوتًا ومخازن للحبوب ومدافن لتحنيط الأموات، وبنت القصور الشاهقة والمعابد الكبيرة، وصنعت الأساطيل البحرية، وسيّرت القوافل التجارية برًا وبحرًا إلى الهند وغيرها من الحضارات القديمة⁽³⁾، وفي هذا الإطار تشير دراسة (الدرويش) إلى أن كل المظاهر الحضارية لم تتحقق إلا بواسطة أجهزة ونظم إدارية ناجعة؛ مكنتها من إدارة أنشطتها وإنجازاتها ووظائفها كافة⁽⁴⁾.

من هنا تأتي أهمية الإدارة في حياة المجتمعات ونهضتها الحضارية، وتمثل حجر الزاوية وأساس في نجاح تنميتها وازدهارها، بما تحدثه من تحولات عصرية لدى المؤسسات والأفراد.

ب - أهمية الإدارة:

لقد تزايد الاهتمام بالإدارة نتيجة لعدد من العوامل، منها ما يلي:

- **كبر حجم المنظمات:** مع ظهور منظمات الأعمال العملاقة واستخدامها لأعداد كبيرة من العاملين ظهرت العديد من المشكلات الإدارية التي لم تكن موجودة قبل ذلك، كما ظهرت الحاجة إلى التنظيم والتنسيق والرقابة على الأنشطة التي يقدمها هؤلاء العاملون.

(1) النمر، سعود بن محمد النمر. وآخرون، مرجع سابق.

(2) لعل أقدمها الدولة التي حكمها "عاد" أشهر ملوك اليمن، ثم دولة عاد الثانية التي حكمها نبي الله "هود" ودامت حوالي ألف عام، ثم دول "سبأ، معين، قتبان، حضرموت، حمير"، ثم ممالك أصغر "أوسان، دمت، نجران، ريدان"، وغيرها.

(3) المخلافي، دائل: الإدارة المحلية: أسس وتطبيقات-دراسة مقارنة، دار الفكر المعاصر، ط1، بيروت، 1994، ص 79.

(4) الدرويش، نبيل: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية- مقارنة تحليلية لتأثير البنى السياسية والاجتماعية في

مسار الإصلاح، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تونس المنار،

2023، ص 18.

- **تطور أشكال المشروعات:** مع تطور أشكال المشروعات من المشروع الفردي الذي يملكه شخص واحد إلى مشروعات يملكها أكثر من شخص، سواء عدد قليل من الأفراد (شركات تضامن) أو عدد كبير من الأفراد (شركات مساهمة)، وما صاحبه من انفصال الملكية عن الإدارة، الأمر الذي يظهر أهمية التخطيط والتنظيم لضمان مصالح الأطراف المختلفة.
- **تطور وظيفة الدولة:** أسهم التطور في وظيفة الدولة من التحول إلى وظيفة تقديم الخدمات التقليدية، مثل الأمن والعدالة والدفاع والصحة إلى التدخل، سواء المباشر أم غير المباشر في الأنشطة الاقتصادية إلى تعقد وظيفة الإدارة، حيث أصبحت الدولة تضع شروطاً معينة لإنشاء المشروعات وتحديد عدد ساعات العمل والحد الأدنى للأجور ومواصفات الجودة للمنتجات. كل هذه الأمور تضع العديد من القيود على رجال الأعمال والإدارة عند اتخاذها قراراتها المختلفة، ما أضاف بعداً جديداً إلى مفهوم الإدارة وأهمية إيجاد شريحة واعية ومدربة من المديرين لإدارة منظمات الأعمال في ظل مناخ العمل الجديد.
- **التطور التكنولوجي:** أدى التطور التكنولوجي إلى حدوث العديد من التغيرات في نمط أداء الأعمال، فقد أدى التطور التكنولوجي في وسائل النقل إلى زيادة درجة المنافسة بين المشروعات، كما أدى التحول من النظام اليدوي إلى النظام الآلي في الإنتاج إلى احتياج المنشآت إلى نوعيات مختلفة من العاملين، وألقى عبئاً على الإدارة في مهمة الاختيار والتعيين والتدريب للعاملين، وأدى استخدام الأتمتة إلى تطوير أنظمة المعلومات⁽¹⁾.

ج - تعريف الإدارة وأنواعها:

من المعلوم أنّ الحاجة إلى الإدارة وإلى وجود المديرين تزايدت في المجتمع الحديث؛ نتيجة لحجم المؤسسات وعدد العاملين فيها، وأصبحت الأعمال أكثر تعقيداً، وتستخدم فيها الآلات والمعدات ذات التكنولوجيا الحديثة والمتطورة والتقنية العالية، التي تكلف كثيراً من الأموال، وأصبح من الضرورة والأهمية سلامة اتخاذ القرار واختيار الأهداف وتحقيقها، كما برزت الحاجة إلى الإدارة مع تعدد القائمين بعمل معين واختلاف مستوياتهم، فهناك المديرون الذين يصدرون القرارات، وهناك من يتلقونها وينفذونها ويعملون تحت رئاسة آخرين؛ ليكون من يصدر القرارات مديراً وما يقوم به إدارة⁽²⁾. ويرجع أصل كلمة إدارة إلى اللغة اللاتينية، والكلمة تعني الخدمة والمساعدة، وبذلك تكون الإدارة تقديم الخدمة أو المساعدة للغير، ومن يعمل بالإدارة يعمل على خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الآخرين إلى إدارة الخدمة⁽³⁾.

(1) الحبيشي، نيفين. وأمل عبدالحكيم عباس: أصول الإدارة، ص 18.

(2) Ernest, Dale.: Management Theory and Practice, N.Y.: McGraw- Hill Book Co, 1965, P: 4.

(3) درويش، عبد الكريم. وليلى تكلّا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1976، ص 49.

وتعرف الإدارة كمفهوم على أنها: «العملية التي يكون بواسطتها تجميع وتوظيف موارد المجتمع المادية والبشرية لإشباع احتياجات الأفراد والمؤسسات في المجتمع بأفضل صورة ممكنة»، كما تعرف أنها: «عملية تحقيق أهداف محددة باستخدام الجهد البشري وبالاستعانة بالموارد المادية المتاحة»⁽¹⁾.

ويكون ذلك عن طريق عملية وضع الخطط والرقابة على الأداء، وتقييم النتائج وتصحيح مسارات التخطيط وأداء الأنشطة، وكذلك الإشراف على المرؤوسين وتنمية مهاراتهم، وتحقيق التناسق والتكامل في أدائهم، وتحريك دوافعهم نحو إنجاز الأهداف المشتركة، ويطلق على الأنشطة السابقة وظائف الإدارة⁽²⁾.

ومن ثَمَّ فإن وظائف الإدارة - عمومًا - تتمثل في: التخطيط، التنظيم، والتوظيف، التوجيه، التنسيق، المتابعة، وإعداد التقارير ووظيفة الموازنة، وهناك نوعان من الإدارة هما: الإدارة العامة وإدارة الأعمال، والإدارة العامة - غالبًا - تتفاعل معها بشكل يومي، وهي حلقة الوصل الرئيسة بين الدولة والمجتمع⁽³⁾.

والاختلاف الجوهرى بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال يتمثل في أن الإدارة العامة تعنى بإدارة مؤسسات الدولة، وتتمتع بالسلطة العمومية ودرجة عالية من الإلزام، وتهدف إلى تحقيق المصالح العامة وتقديم خدمات عامة للمجتمع، وتحكمها اللوائح والنظم البيروقراطية الحكومية.

بينما إدارة الأعمال تقتصر على إدارة منظمات ومؤسسات الأعمال والشركات الخاصة، وتقدم خدماتها أو منتجاتها بالاعتماد على آلية السوق من خلال العرض والطلب، وتهدف إلى تحقيق الربح والمصلحة الخاصة بأصحاب المشروعات؛ لذلك تفرق بين عملائها تبعًا لظروف المصلحة الخاصة؛ بحيث تؤدي المنافسة دورًا كبيرًا في تحديد مسار واستمرار مؤسسات إدارة الأعمال، وتتسم مؤسسات إدارة الأعمال بالمرونة وسرعة الاستجابة للظروف البيئية المحيطة⁽⁴⁾.

مفهوم الإدارة العامة: «يخص مجموعة المؤسسات العامة الحكومية المعنية بتنفيذ السياسات العامة للحكومة، والاشتراك في صنعها، والعمل على تقديم الخدمات العامة للمواطنين»⁽⁵⁾.

أي أن الإدارة العامة هي إدارة المؤسسات التي تقوم بوظائف الدولة، بحسب مفهوم الدولة الذي يختلف من مرحلة لأخرى؛ لذلك ليس هناك اتفاق على تصنيف وظائف الدولة بشكل دقيق، لاختلاف

(1) السلمي، على: **تطوير الفكر التنظيمي**، وكالة المطبوعات، الكويت، 1975، ص 9-10.

(2) للمزيد أنظر: رسلان: أحمد أنور: **أصول الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، 1995، ص 7-10.

(3) بيترز، بي غاي. وجون بيير: **الإدارة العامة القادمة - نقاش ومعضلات**، ترجمة: مجد شحاته ودرويش نايف، مركز البحوث والدراسات، الرياض، ص 13.

(4) طلعت إبراهيم لطفي، نقلاً عن: أحمد الخاطر (1990): **الإدارة وتقويم المشروعات**، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ص 80-81.

(5) الماوري، أحمد: **إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن، دورية حكامه**، العدد 4، المجلد الثاني، 2022، ص 37.

الأيدولوجيا وطبيعة النظام السياسي والمنهجية التي تأخذ بها، ويمكن بشكل عام توزيع وظائف الدولة على ثلاث وظائف أساسية: تأمين سلامة الدولة من أي اعتداء خارجي، ترسيخ الأمن والنظام في الدولة على أساس العدل والقانون، سواء في علاقات المواطنين بعضهم ببعض أم في علاقاتهم بالدولة، تنمية المجتمع وتطويره في مختلف مجالات الحياة العامة⁽¹⁾، وهناك تصنيف شائع هو:

الوظيفة التشريعية.	وظيفة الخدمات الاجتماعية.
الوظيفة القضائية.	وظيفة الإدارة العامة.
الوظيفة السياسية.	وظيفة الدفاع والأمن.
الوظيفة الاقتصادية.	وظيفة الإعلام والثقافة والسياحة.
وظيفة المرافق العامة.	▪ وظائف أخرى ⁽²⁾ .

ومع التغيرات الدولية وأجندة الإصلاح الإداري برز مفهوم الإدارة العامة الحديثة، وأخذت به عدد من الدول، منها: أمريكا وكندا والسويد وأستراليا وبريطانيا، وكان لها نماذج، منها: إدارة ما بعد البيروقراطية والإدارة العامة بناءً على نظام السوق، وإعادة اختراع الحكومة وجميع المسميات دفعت إلى البحث عن خصائص للإدارة العامة الحديثة، وهي:

- **تقليص دور الدولة:** الاتجاه نحو الخصخصة، تخفيض الميزانية العامة، إعطاء القطاع الخاص مزيداً من الحرية والحركة، تنشيط دور المجتمع المدني، إقامة علاقة الشراكة مع قطاع الأعمال والمجتمع المدني، تخلي الدولة عن بعض وظائفها.
- **تغيير في آليات الحكومة:** وهو تغيير الهيكل الحكومي وإعادة هيكلة وحدات وإدارات تقديم الخدمة العامة، والتوجه نحو اللامركزية في السلطة والمسؤوليات، وكذلك تطرح الإدارة العامة الحديثة وتدعو إلى التغيير في الثقافة التنظيمية وتحسين الجودة والاستجابة للعملاء والمشاركة الإدارية، والعمل وفق آلية السوق والتوظيف الأمثل للمواد بكفاءة وفاعلية.
- **تغيير في أسلوب الإدارة:** في التركيز على الكفاءة والفاعلية، والانتقال من التحكم بالمخرجات إلى قياسها وتوجيه الهدف نحو الربحية، وتقليل العمالة، واعتماد الممارسات والقيم المطبقة في القطاع الخاص⁽³⁾.

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) شمسان، نبيل: تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة للجمهورية اليمنية، الملتقى الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن الغربي، في المدة 24-25 مايو 2004. البحرين، ص 4.

(3) الطعامة، مجد: استراتيجيات وآليات تطوير وتحديث المنظمات الحكومية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الأول التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد المنعقد في المدة 26-28 أكتوبر 2008، عمان، الأردن، ص 10.. للمزيد أنظر: يوهن، إيبهارد. وآخرون: الإدارة العامة للدولة الحديثة: تقييم التوجهات والتبعات، ترجمة: صلاح السلمي، إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات، الرياض، 2019.

د- مداخل علم الإدارة:

مر الفكر الإداري بالعديد من التطورات، ومع بدايات القرن العشرين ظهرت تحولات الثورة الصناعية والانتقال إلى المجتمع الصناعي؛ بفعل التطور التكنولوجي وكبر حجم المنظمات والتوسع في استخدام مبدأ التخصص، وتزايد دور النقابات العمالية، وأصبح هناك حاجة ملحة للاهتمام بعلم الإدارة وتطوير نظريات علمية متعلقة بهذا الشأن، ويمكن تقسيم مداخل دراسة تطور الفكر الإداري إلى ثلاثة مداخل أساسية، هي:

- المداخل التقليدية: تتمثل في: (الإدارة النظامية، الإدارة العلمية، البيروقراطية، عملية الإدارة).
- مداخل العلاقات الإنسانية.
- مدخل السلوك التنظيمي.
- مدخل الإدارة الكمية.
- المداخل الحديثة: نظرية النظم، النظرية الموقفية أو الموقفية.

جميع هذه المداخل مكملة لبعضها بعض، وغير متناقضة فيما بينها، فكل مدرسة ركزت على جانب من جوانب ممارسة العملية الإدارية، واهتمت هذه المداخل بالإجابة عن كيف يمكن الوصول إلى أهداف المنظمة بطريقة أكثر فاعلية وكفاءة⁽¹⁾؟ ومن ثَمَّ سنتطرق للمداخل الحديثة.

نظرية النظم: تنظر إلى التنظيم بصفته نظامًا موجهًا نحو تحقيق هدف أو أهداف مشتركة معينة، تتفاعل أجزاؤه وأنظمتها الفرعية مع بعضها بعض بطريقة تحقق فيها هذه الأهداف، والتعامل مع المشكلات مع الأخذ في الحسبان جميع عناصر النظام، ولا تنظر إليها أجزاء منفصلة.

وتتميز نظرية النظم بالشمولية للتنظيمات، أكانت صغيرة أو كبيرة وكل تنظيم يحوي أنظمة فرعية أو يكون تنظيمًا فرعيًا ضمن نظام أكبر؟ كما أن ما يميز هذه النظرية التشابك والترابط والتداخل في العلاقات بين هذه التنظيمات؛ لتحقيق هدف محدد، وفي ضوء ذلك الهدف يرسم التنظيم أنشطته، وأن لكل تنظيم مدخلات وعمليات ينتج عنها مخرجات، ولتحسينها لابد من تغذية راجعة⁽²⁾.

النظرية الموقفية: قوبلت هذه النظرية برضا المديرين والباحثين، وتنطلق من أن هنالك علاقة وثيقة بين القرارات والتصرفات الإدارية، والبيئة وخصائصها وظروف الموقف الذي تتخذ فيه هذه القرارات، وتختلف النتائج باختلاف المواقف والنجاح في القرارات الإدارية يتوقف على مدى ملاءمة التصرفات للموقف البيئي المحتمل، وأن على المديرين تحديد الأساليب الأكثر قدرة على تحقيق هدف المؤسسة في موقف معين، تحت ظروف معينة وفي وقت معين⁽³⁾.

(1) الحبيشي، نيفين. وأمل عبد الحكيم عباس، مرجع سابق، ص 26.

(2) المساد، محمود المساد، مرجع سابق، ص 37-38.

(3) المساد، محمود المساد، المرجع السابق نفسه، ص 39-40.

02. الإصلاح الإداري: المفهوم والأهداف:

إنَّ الإصلاح الإداري ظاهرة من ظواهر علم الإدارة، والظاهرة ليست منفصلة عن الإدارة العامة، وإنما ترتبط بتطور الدولة ومهامها، فكما تطورت الدولة نمت الإدارة العامة ووظائفها، وبرز الإصلاح الإداري كأحد عوامل تطور الدولة وتقدمها.

أ - مفهوم الإصلاح الإداري:

في البداية يجب إيضاح الفرق بين مفهوم الإصلاح الإداري وبعض المفاهيم الأخرى مثل التنمية الإدارية والتطوير الإداري والتحديث الإداري.

■ **التنمية الإدارية:** هي عملية تسعى إلى تطوير الجهاز الإداري، وتمكينه من القيام بدوره في إدارة التنمية الشاملة، من خلال زيادة حجم جهاز الإدارة العامة، وعدد القوى البشرية وتنمية قدراتهم ومهاراتهم؛ بهدف تحسين الخدمات المقدمة⁽¹⁾، وهو يركز على تنمية الجهاز الإداري والعنصر البشري لرفع قدراته، وتمثل التنمية الإدارية جزءاً من مهام الإصلاح الإداري.

■ **التطوير الإداري:** هي عملية تؤدي إلى التحسين المستمر في أداء الإدارة، بمعالجة مشكلات في الجهاز الإداري؛ نتيجة أمور ومستجدات يجب مواكبتها، وعدم التركيز أو الاهتمام بتنمية علاقات عمل سلوكية وبمعزل عن الإطار البيئي الذي يحكم العملية الإدارية⁽²⁾، ومن ثمَّ يعد التطوير الإداري تغييراً جزئياً وتحسيناً في الجهاز الإداري، وبهذا يكون ضمن عملية أكثر اتساعاً وشمولاً هي عملية الإصلاح الإداري.

■ **التحديث الإداري:** هو عملية تهدف إلى تطوير أو تغيير الأدوات التقنية والنظم؛ بحيث يكون الانتقال من وضع إداري إلى وضع إداري أفضل من حيث تلاؤمه مع التقنيات والأساليب التقنية الحديثة؛ بما يحقق كفاءته وفاعليته في ممارسة العمليات وتسهيلها⁽³⁾، والتحديث بمعني التحسين التقني الإداري والتطوير الفني، ويشير إلى الوسائل والأساليب ونمط الثقافة التنظيمية التي تتبناها الدول النامية، التي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، يركز على المحاكاة والاقتباس، وتطبيقاته تكون - غالباً - جزئية؛ ما يجعل هذا التحديث غير شامل ولا هادف، بل يقتصر على تعديلات هيكلية، ويستخدم أدوات ونظمًا في دول أخرى مع تجاهل للخصائص الاجتماعية والسياسية المتعلقة بالنظام

(1) عبد القادر، كاس: الإصلاح الإداري- إشكالية المفهوم والنماذج والاستراتيجيات، مجلة أنسنه للدراسات والبحوث، العدد6، 2012، ص 140.

(2) كافي، مصطفى يوسف: الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر، دمشق، 2018، ص36.

(3) المرجع نفسه، ص36.

الإداري السائد⁽¹⁾، ويركز على تطوير وتغيير الأدوات والنظم دون مراعاة لاختلاف البيئة الاجتماعية.

■ **الإصلاح الإداري:** يعرف الإصلاح الإداري بتعريفات عديدة، فمفهوم الإصلاح الإداري في الفكر الغربي هو إحداث تغيير مستمر في هيكل تنظيم الدولة، وهذا المفهوم يعكس الثقافة الإدارية الغربية التي تتصف بصفة أساسية هي التجريبية والبراغماتية⁽²⁾، فلا توجد حقائق مطلقة في التنظيم الإداري، بل مجرد افتراضات نظرية قابلة للاختبار؛ لتقرير مدى فاعليتها وصحتها في التطبيق العملي، والفكر الإداري الغربي يؤمن بمبدأ التجربة والخطأ وتغيير النظرة إلى الصواب والخطأ وإلى التنظيم الإداري من مدة إلى أخرى، والتنظيم الإداري يركز على دعامتين: أولاً: إقامة الهيكل التنظيمي، وثانياً: إعادة بناء الهيكل التنظيمي.

ويعرّف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية أنه «حصيلة الجهود ذات الإعداد الخاص، التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظومة الإدارية العامة، بواسطتها تكون إصلاحات على مستوى النظام ككل»⁽³⁾.

هناك من يعرف الإصلاح الإداري أنه «جهد سياسي وإداري واقتصادي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات؛ تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفاعلية في إنجاز أهدافه»⁽⁴⁾.

كما يعرف الإصلاح الإداري أنه «إدخال تعديلات في تنظيمات إدارية قائمة، أو استحداث تنظيمات إدارية جديدة، وإصدار الأنظمة والقوانين واللوائح اللازمة لذلك»⁽⁵⁾، والإصلاح الإداري هو «عملية تغيير مقصود في عمل الأجهزة الإدارية، سواء عن طريق التفسير في التنظيم أم في أساليب العمل أم في سلوكيات العاملين أم في كل هذه معاً»⁽⁶⁾.

ونخرج من التعريفات السابقة بأن الإصلاح الإداري عبارة عن جهد جماعي منظم، يهدف إلى إحداث تغييرات هيكلية في الجهاز الإداري القائم؛ بهدف زيادة فاعليته، بما يتناسب مع الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والظروف السائدة، عن طريق تحسين أساليب العمل، وتأهيل وتدريب الأفراد الذين يقودون العملية الإدارية، وتهيئة البيئة القانونية والتشريعية المناسبة، التي ترفع

(1) عبد القادر، كاس، مرجع سابق.

(2) D. H. Clork: Administrative therapy – Lon – 1964. - A. Downs: Jmside Bureaucracy – Bos – 1967 - G. T. Goodsell: Adminisiration of a Revolution – Com. 1967.

(3) شلبي صبري أحمد: دور الحوكمة في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى قسم القانون، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية في الدنمارك، 2013، ص 60.

(4) كافي، مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص 32.

(5) الرماني، زيد بن محمد: منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصميعي للنشر، الرياض، 2004، ص 39.

(6) gerald E. Coiden: Adminisirative Reform – Chicago 1970.

من إمكانيات الجهاز الإداري، وتحسن من مستوى أدائه، فالإصلاح الإداري لا يقتصر - فقط - على العملية الإدارية الفنية، وإنما يشمل التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبهذا يتجاوز الفهم الجزئي للإدارة المتمثل في إصلاحات هيكلية أو تحديث أجهزة وأنظمة⁽¹⁾.

ب - أنواع الإصلاح الإداري:

تظهر تعريفات الإصلاح الإداري في الإدارة المعاصرة أن الإصلاح الإداري تعبير عن الإحساس بالحاجة إلى إحداث تغييرات جذرية تعجز الأجهزة الإدارية ذاتها عن رؤيتها وإحداثها، ويختلف أسلوب تحقيق التغيير باختلاف النظام الإداري، ويوجد مفهومان أو شكلان لماهية الإصلاح الإداري⁽²⁾.

■ الإصلاح الذاتي:

يرتكز الإصلاح وفق هذا المفهوم على أن الإدارة الحكومية تعمل الإصلاح الإداري من ذاتها، فهي مطالبة بتصحيح أخطائها أول بأول عن طريق التقييم والمتابعة والرقابة، واتباع الوسائل العملية لتحسين أساليب العمل، وتنظيم خطوات العملية الإدارية، باعتبار أن النشاط الإداري هو نشاط إصلاح لأي من مصادر الخلل التي قد تظهر في مختلف جزئيات العمل.

ويرتكز هذا المفهوم للإصلاح الإداري على ضرورة قيام الإدارة العامة على مبدأ التصحيح الذاتي للأخطاء والتطور مع الزمن، والاستجابة الفاعلة لحاجات المجتمع وأهداف السياسة العامة، وكلما كان هذا هو وضع الإدارة العامة خفت الحاجة إلى فرض أية إصلاحات من خارج الأجهزة الإدارية⁽³⁾.

ويرى بعضهم ضرورة توافر جملة من الشروط في هذا النموذج من الإصلاح الإداري، أهمها:

- قدرة النظام الإداري على الإحساس بمتطلبات التغيير والتطور، وهذا النظام الإداري يختلف اختلافاً جوهرياً عن نظام إداري جامد يتلقى حاجات التغيير ويمتصها دون أن يتأثر بها فعلياً، بل إن مثل هذا النظام العاجز قد يتعدى عناصر الإصلاح ذاتها؛ فتفشل في تقديراتها التصحيحية⁽⁴⁾.

- نجاح أو فشل نظم الاتصالات فيما بين وحدات الجهاز الإداري وبينه وبين المجتمع.

(1) عبد القادر، كاس، مرجع سابق، ص 142.

(2) كافي، مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص 59-60.

(3) للمزيد أنظر: عاشور، أحمد: إصلاح الإدارة الحكومية- آفاق استراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في الوطن العربي في مواجهة التحديات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1967.

(4) B. Crick: Essays on Reforms – Oxford, 1967.

- مدى ظهور ولاءات غير رسمية وعلاقة اجتماعية داخل الجهاز أو ما يعرف بـ «الزبونية»⁽¹⁾؛ تؤدي إلى عرقلة تحقيق التغيير؛ لأنه يتعارض مع مصالحها الخاصة.
- مدى توافر عناصر المشورة والقدرة على الابتكار ومعرفة حاجات الإصلاح الإداري.
- درجة تمدن النظام الاجتماعي وقدرته على استيعاب التغيرات فيه والتطور تبعاً لها تلقائياً وطبيعياً في صور من النمو الطبيعي لجميع مكوناته، بما فيها النظام الإداري.
- نجاح نظم المعلومات التبادلية، أي قيام نظم اتصالات مرتفعة الكفاءة في التغذية العكسية بالبيانات المرتدة، مما يؤدي إلى الإحساس السريع بالخطأ، ويخلق القدرة على التصحيح.
- عدم التمسك بالمركزية الوظيفية، أي: المرونة في الجهاز الإداري وإمكانية التنقل من عناصر التنفيذ إلى عناصر المشورة أو القيادة، وبالعكس في التجارب والأبعاد الإدارية التطبيقية.
- مدى سيطرة الحلول الوسطى على النظام الإداري، التي تؤدي إلى نوع من المحافظة الإدارية، وتجمد عملية إصدار القرارات، وتحافظ على الوضع القائم، وتجعله عرفاً من أعراف الإدارة.

■ الإصلاح الإداري:

قد يحتاج الأمر إلى فرض الإصلاح من خارج الأجهزة الإدارية، والبداية فيه هو الإحساس العام بأن هناك شيئاً في الجهاز الكلي، فيتدخل الإصلاح الخارجي الفوق إلى ذلك النظام، فالصفة الأولى المميزة له المفهوم الذاتي هو أنه يأتي من أعلى ومن خارج الأجهزة الإدارية، والإحساس بالحاجة إلى الإصلاح الإلزامي يكون بناء على ملاحظة المجتمع بفئاته المختلفة، وتظهر له عدة دوافع، أهمها:

- عجز الإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها، إلى درجة يلاحظها المجتمع ومختلف المستويات الإدارية المختلفة، أي: شيوع الخطأ وعدم الرضا عن العملية الإدارية من قبل فئات واسعة من المجتمع، هذا الإحساس يبدأ من جانب جمهور المتعاملين مع النظام الإداري، ثم ينتقل إلى داخل الجهاز الإداري، لاسيما لدى عناصر القيادة؛ نظراً لأنها هي ذاتها تضع تلك الأهداف التي لم يحققها النظام الإداري ككل، ومن ثم يكون أقدر للجميع التعرف إلى مدى إخفاق ذلك النظام.
- عجز الإدارة العامة عن القيام بواجباتها العادية في الظروف الاستثنائية أو الطارئة.

(1) تعد «الزبونية» شكلاً من أشكال الفساد السياسي والاجتماعي، ويعرفها أوليفييه روا أنها: علاقة عمودية بين مشغل، وزبون يخضع فيها الأخير للأول بمقابل مادي أو معنوي. أنظر: روا، أوليفييه: الزبائنية والمجموعات المتضامنة- هل هم من بقايا الماضي أو يشهدون نشأة جديدة؟ في مؤلف جماعي بعنوان: ديمقراطيات من دون ديمقراطيين، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 2، بيروت، 2000، ص 366.

- عجز الجهاز الإداري عن استشراف المستقبل ومشاكله واحتياجاته المتفرقة.
- عجز الجهاز الإداري عن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، مما يؤدي إلى تبديد تلك الموارد لعدم وجود رؤية علمية.

والواقع أن هنالك عوامل عديدة تؤدي إلى انخفاض كفاءة الإدارة العامة، أهمها:

- **عوامل سياسية:** فتؤدي الحروب إلى إثارة الحديث عن الإصلاح الإداري، وتغيير النظام السياسي أو إجراء تعديلات دستورية قد تؤدي إلى تعديلات جذرية في النظام السياسي، فيبدأ الضمير الجمعي في التساؤل والبحث عن مبررات وتفسيرات لتلك الأوضاع الجديدة، وتظهر الحاجة إلى إصلاح إداري جذري.
 - **عوامل اقتصادية:** ومنها الأزمات الاقتصادية الحادة مثل انخفاض سعر النقد والتضخم وسوء توزيع الثروة.
 - **عوامل اجتماعية:** كالتغيير في الهيكل الطبقي، وانتشار الجرائم وانعدام الأمن، والتغير الثقافي في المجتمع، ويدخل أذهان الناس ويشعرهم بالفوضى القائمة، أو الهجرة من الريف للحضر، أو الانتقال إلى العاصمة، التي يظهر معها عجز الإدارة العامة عن أداء الخدمات العامة الأساسية.
- هنا يكون الإحساس أسهل ودرجة الاقتناع أكبر بوجود المشكلات التي تحتم الإصلاح الإداري، وهكذا فإن فكرة الإصلاح الفوقي لا تأتي إلا من حدث جلل في حياة المجتمع، أما الحاجة إلى الإصلاح الذاتي فهي طبيعية وتلقائية ولا تتطلب تدخلاً خارجياً فوقياً في حالة النظام الإداري الناجح والمجتمع المتمدن⁽¹⁾.
- ويلاحظ أن قصور النظام الإداري في الدولة النامية وعجزه من الممكن أن يستمر مدة تطول دون ما تظهر الحاجة إلى الإصلاح الإداري في شكل عملي؛ لذا فإنه لا بد من وجود عوامل تدفع الناس إلى الإحساس بالعوارض السلبية القائمة في النظام الإداري وتؤدي إلى تنفيذ الحاجة إلى الإصلاح الإداري⁽²⁾.
- وتظهر هذه العوامل بدرجات مختلفة تتوقف على مدى قوة متطلبات التنمية والتغيير الاجتماعي، هذه المتطلبات تضع أعباء مختلفة ومتسعة على عاتق الأجهزة الإدارية تجعلها عاجزة عن الوفاء بأعبائها دون إحداث إصلاح إداري جذري، ولا بد أن تكون المبادرة للإصلاح من خارج الجهاز الإداري، ثم تسير العملية - بعد ذلك - لتصل إلى الأجهزة الإدارية.

ج- أهداف الإصلاح الإداري:

تتفاوت الأهداف المعلنة للإصلاح الإداري، إلا أن الهدف الأبرز لمختلف السياسات هو تعزيز قدرة الأجهزة الإدارية العامة في ميدان وضع السياسات العامة وتنفيذها، بما يضمن تحقيق الكفاءة والفاعلية والعدالة والشفافية والخضوع للمساءلة عن الأداء، وتوفير ما يكفي من الحوافز للموظفين الأكفاء لبذل

(1) رشيد، أحمد: الإصلاح الإداري: إعادة تفكير، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994، ص119.

(2) مزوري، عبلة: حوكمة الإدارة لتفعيل سياسات الإصلاح الإداري، مجلة أبحاث، العدد 2، 2018، ص66.

أقصى طاقاتهم؛ من أجل تحقيق الأهداف المطروحة مسبقاً⁽¹⁾، ويهدف - إجمالاً - إلى تحقيق غايات سياسية واجتماعية واقتصادية، تتلخص فيما يلي:

- تحسين مستوى أداء الجهاز الإداري ورفع إنتاجيته.
- زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية، وتحسين نوعية خدماتها للمواطن، وتعزيز القدرة التي تتمتع بها من خلال إحداث تغييرات مقصودة في الهياكل التنظيمية وأساليب الإدارة وسلوكيات العاملين فيها.
- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل.
- تعزيز عملية المشاركة ودعم التوجهات نحو اللامركزية الإدارية؛ بهدف تشجيع المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة وفي صنع القرارات.
- تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية والضريبية؛ بقصد توفير الموارد وعدالة توزيع الأعباء.
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين، وتعزيز مفهوم الاستجابة للمطالب، باعتبار أن تقديم الخدمة للمواطنين هو مبرر وجود الأجهزة الإدارية، ويكون ذلك عن طريق إظهار مزيد من الشفافية، وتعزيز مفهوم المساءلة والمسؤولية الاجتماعية.
- وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الكفاءة والفاعلية والعدالة، والخضوع للمساءلة.
- مواءمة الإدارة العامة مع مهام الدولة، وإشباع حاجات المواطنين.
- تحديث وتجديد الإدارة العامة على جميع مستوياتها وفي جميع أبعادها البنيوية والوظيفية، بما يسهم في القضاء على المشكلات التي تواجهها؛ للتغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنموية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة العامة، واقتراح الحلول الملائمة.
- مواكبة الإدارة العامة لمستجدات التحديث؛ من أجل تحقيق غايات الكفاءة الإدارية، ومعالجة الانحراف، ومحاربة الفساد، والقضاء على التعقيدات.
- بناء هيكل الدولة على أسس علمية ووطنية، بما يجعلها أكثر قدرة على النهوض بأعباء التغيير الحضاري المنشود.
- قيام البناء الإداري على مفهوم الفاعلية والكفاءة والمبادرة والمواكبة بما يستشرف أهداف المجتمع وتحقيق إشباع حاجاته⁽²⁾.

(1) عبد القادر، كاس، مرجع سابق، ص 156.

(2) الحملي، سحر عبد الله الحملي: الإصلاح الإداري- مفهومه وآليات تطبيقه (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية، قطاع كلية التجارة جامعة الأزهر، العدد 10، 2013، ص 338-339.

د- عوامل نجاح الإصلاح الإداري :

يتوقف نجاح جهود الإصلاح الإداري على توافر العديد من العوامل، نذكر منها ما يلي:

- واقعية خطط الإصلاح الإداري وبرامجه.
- تهيئة الأجواء للمشاركة والتعاون.
- تعبئة جهاز الإصلاح الإداري لقمة الهرم التنظيمي.
- كفاءة عناصر جهاز الإصلاح الإداري.
- تخصيص الموارد المالية الكافية.
- إرساء مقومات ودعائم الديمقراطية.
- تكامل الإصلاح الإداري مع الإصلاحات المجتمعية الأخرى⁽¹⁾.

هـ- معوقات الإصلاح الإداري :

تواجه عمليات الإصلاح الإداري عددًا من العوائق والتحديات، من عوامل إدارية واجتماعية وتشريعية وموارد بشرية ومالية، وكذلك عوامل خارجية تعيق تنفيذ البرامج والخطط الموضوعة على أسس علمية سليمة، وتضمن تحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها، ومن العوائق ما يلي:

- عدم استقرار الوضع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ما ينعكس سلبيًا على التنمية.
- تدني جدية الأجهزة الحكومية في تطبيق التوجيهات المركزية بشأن الخطط الموضوعة، وانغماسها في أمور ثانوية تبعدها عن الهدف المركزي، رغم توافر الإمكانيات ورغبة الكثيرين في عملية الإصلاح الإداري في المستويات الإدارية.
- ضبابية وعدم وضوح الأهداف المطلوبة في عملية الإصلاح الإداري؛ ما يؤدي إلى حدوث إرباك يعيق توجيه المسار الصحيح، ويُحدث انحرافاً في تطبيق الخطط الموضوعة.
- وجود جماعة ارتبطت مصالحها بالفساد والانحراف الإداري، ومنها من يحتل مواقع متقدمة؛ لتعمل على إفشال أية محاولة للإصلاح الإداري، مما يخلق أجواء من انعدام الثقة، وتسود حالة من اليأس؛ بحيث يُعد انتشار الخلل والقضاء عليه حلماً غير قابل للتحقيق، وعدم مساعدة الحكومات في تطبيق عمليات وبرامج الإصلاح الإداري⁽²⁾.

(1) كافي، مصطفى يوسف، ص 62.

(2) للمزيد أنظر: الخضر، على: نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سوريا، مجلة كلية التجارة، جامعة القاهرة، 2002،

مصر. وانظر أيضاً: سالم، عادل. ومها عزت: أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد، المعهد

الطبي التقني، المنصورة - مصر، ص 11-13.

03. منهجية الإصلاح الإداري:

أ- مداخل الإصلاح الإداري:

هناك عدة مداخل إدارية يتبناها الباحثون حول عملية الإصلاح الإداري، أهمها:

■ **المدخل الشمولي:** يركز هذا المدخل على أساس استخدام النظام المفتوح، الذي يعنى بدراسة الظواهر الإدارية في إطار تفاعلها مع البيئة المحيطة، حيث يكون النظر إلى عملية الإصلاح الإداري جزءًا لا يتجزأ من الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ إذ لا يمكن أن يتصور إمكانية تحقيق نجاح كامل لجهود الإصلاح دون أن تكون جزءًا من استراتيجية شاملة للإصلاح، وأنصار هذا المدخل ينظرون إلى الجهاز الإداري على أنه وحدة متكاملة لا يمكن تجزئته، أو معالجة مشكلاته بأساليب وحلول جزئية، كما أن هذا المدخل لا يقبل أسلوب التدرج أو عملية الترميم الجزئي للجهاز الإداري، وانطلاقًا من فرضية أن الكل يحوي الجزء، وأي إصلاح شامل وكلي يؤدي بالضرورة إلى تحسين في أوضاع كل أجزائه⁽¹⁾، ويرتكز هذا المدخل على:

- تقليص حجم العمالة الحكومية، مع التركيز على إدخال تغيير جوهري على أسلوب أداء الأجهزة الحكومية وتطوير مهارات العاملين فيها.
 - الإدارة الحكومية بأسلوب وعقلية القطاع الخاص، وذلك من خلال تبني عدة عناصر وقواعد مستمدة من اقتصاديات السوق داخل الجهاز الإداري، مثل: المنافسة، تحديد رسالة المنظمة، التركيز على النتائج وليس المدخلات.
 - خصخصة الوحدات الحكومية، ويستند هذا الأسلوب إلى تفعيل آليات السوق، وما تؤدي إليه من تفعيل لعناصر المبادأة والمنافسة، ورفع كفاءة المعاملات، وزيادة فاعلية الأداء.
- ويتوقف نجاح هذا المدخل على عدة عوامل، أهمها ما يلي:

- الإرادة السياسية، بمعنى تبني القيادة هدف التغيير والتطوير الإداري الشامل.
 - المقومات المجتمعية الكلية التي تدعم وتؤازر إصلاح نظم إدارة الجهاز الحكومي.
 - فاعلية الدور الرقابي الخارجي للمؤسسة التشريعية وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية.
 - تطوير وتغيير نظم التعليم والبناء الاجتماعي (هيكل القيم والسلوكيات السائدة).
 - تضافر الجهود التطويرية؛ لتنمية الجوانب المجتمعية الأخرى السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- **المدخل الجزئي:** يرى أنصار هذا المدخل ضرورة اتباع أساليب جزئية ومرحلية لمعالجة المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري، عن طريق التركيز على إصلاح الهياكل التنظيمية،

(1) عبد القادر، كاس، مرجع سابق، ص 145.

وتبسيط الإجراءات؛ لذا فإن أنصار هذا المنهج ينظرون إلى الإصلاح الإداري بوصفه عملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري، كما يرون أن الأخذ بمبدأ التدرج سيؤدي إلى إصلاح الجهاز الإداري بشكله الكلي، ولكن يعاب على هذا المدخل أنه قد يخدم مصالح ضيقة في المنظمة، كتعديل الهياكل التنظيمية، والتوسع وإضافة وحدات إدارية، أو تحسين أوضاع القيادات الإدارية العليا، دون أن يكون هناك تغيير حقيقي في نمط وسلوك الجهاز الإداري ككل.

ويرتكز هذا المدخل على عدة محاور، أهمها:

- الكشف عن الأوضاع الإدارية الحالية، ودراستها وتحليل عواملها المختلفة.
- تحديد مصادر المشكلات وأسباب التخلف الإداري.
- التعرف إلى المتغيرات المؤثرة والمسببة للتخلف الإداري.
- اكتشاف وسائل الإصلاح الإداري، والمقارنة بينها، واختيار الأنسب للمعطيات والظروف السائدة.
- المتابعة وتقييم النتائج وتوضيح تجارب الإصلاح الإداري، والتركيز على هذا المدخل الجزئي، الذي يقدم إصلاحات جزئية للمشاكل التي تواجه الأجهزة الحكومية؛ ما يؤدي إلى عدم وجود أية نتائج ملموسة للبرامج الإصلاحية المنفذة⁽¹⁾.

ب- مراحل الإصلاح الإداري:

لضمان نجاح عملية الإصلاح الإداري لابد من تباع مجموعة من الخطوات والإجراءات المتتالية والمتناسقة مع بعضها بعض، وكما يوردها المهتمون بالإصلاح الإداري⁽²⁾، نتلخص فيما يلي:

■ دراسة الحاجة إلى الإصلاح الإداري وتحليلها:

إنَّ سوء أداء العديد من الأجهزة الحكومية، وتدني مستوى رضا المستفيدين من خدماتها، وتعقد الإجراءات الإدارية، والتضخم الوظيفي، وضعف مستوى كفاءة المديرين، وعدم الانضباط الإداري، تبرز هذه المظاهر الحاجة إلى الإصلاح، الذي يستلزم تحليل العوامل التي أدت إليها، ومن ثم تحديد الحلول المثلى لمعالجتها، في ضوء الموارد المالية والبشرية المتاحة، ونظرًا لتعدد وتعقد مجالات التوصيف، التي يمكن الانطلاق منها لوضع توصيف دقيق لواقع الإدارة العامة، وقد وضعت أسئلة محددة تختلف الإجابة عنها من دولة إلى أخرى، لكن بالمحصلة فإن مجمل الإجابات ستعطي التوصيف درجة من الدقة والوضوح⁽³⁾.

■ في الجانب السياسي:

(1) كافي، مصطفى يوسف، ص 57.

(2) المرجع نفسه، ص 60-62.

(3) سعود، مجد. ونصرالدين عبيد، مرجع سابق.

هل هناك رغبة في الإصلاح الإداري؟ وهل يتوافر الدعم الرسمي والشعبي لإنجاح عملية الإصلاح الإداري؟ وما مدى خضوع الإدارة للاعتبارات السياسية؟ ماهي طبيعة العلاقة بين المواطن والإدارة العامة؟ وما هو دور كل من المجتمع المدني والإعلام ومدى فاعليتها أمام الإعلام الخارجي؟ وما هو تأثير الضغوط السياسية الخارجية؟

■ في الجانب الوظيفي:

ما النظام الإداري القائم؟ وما طبيعة المشاكل الإدارية السائدة؟ ما حجم الفساد وأشكاله؟ وهل النظام الرقابي فعال؟ ما مدى الاستخدام للتقنيات وتوافر بنك وطني للمعلومات حول حجم الكادر البشري الوظيفي ومستوى تأهيله؟ وهل توجد آليات واضحة في التعيين والتقييم؟ وهل الرواتب والأجور تلبى احتياجات الموظف؟ وما مستوى الرضا لما يقدم له؟

■ وفي الجانب الاجتماعي:

وذلك بمعرفة النمو السكاني، ومعدلات البطالة وأشكالها، والفوارق الاجتماعية، وعن الثقافة المجتمعية والمؤسسية حول طبيعة الإدارة العامة.

■ وفي الجانب القانوني:

ما مدى سيادة القانون واستقلالية القضاء ومدى فاعليته ونزاهته؟ وما مدى تطور السياسات العامة التي تحكم النظام الإداري وتنظم عمله وعلاقته مع بعضه⁽¹⁾؟

■ إعداد الاستراتيجيات وصياغتها ووضع الأهداف:

ويكون في هذه المرحلة إعداد الخطط الاستراتيجية لعملية الإصلاح الإداري وأهدافها الرئيسة، ويتوقف مدى نجاح هذه الأهداف على العديد من العوامل، أهمها: أن تكون محددة وواضحة وواقعية، وقابلة للقياس، وتوضع المؤشرات التي توضح ما تحقق من إنجاز، في مدد محددة وفق جدول زمني محدد، وتعد هذه المرحلة من أكثر المراحل صعوبة؛ لوجود أولويات عديدة بحسب المستفيدين وتفاوت واختلاف وجهات النظر بشأنها وبشأن وسائل التنفيذ، ومع ذلك فمهما اختلفت وتعددت الاستراتيجيات والمفاهيم فإن الأهداف إما أن تتعلق بتحقيق مزيد من الرقابة واللامركزية، أو تعنى بالكادر البشري أو بالقوانين أو بالوسائل التقنية وغيرها.

■ تطبيق الإصلاح الإداري وتنفيذه:

تعد هذه المرحلة من أصعب المراحل؛ نظرًا لوجود قوى تقاوم عملية الإصلاح وإحداث التغيير، وترجع أسباب مقاومة التغيير إلى عدم وضوح أهداف التغيير لأفراد المجتمع، أو نتيجة للضغوط التي

(1) سعود، مجد. ونصرالدين عبيد، المرجع السابق نفسه.

قد ترتبط بعمليات التغيير وما يرافقها من تعارض الآراء وعدم التوافق بين إدارة الجهات الحكومية، بالإضافة إلى تدني الوعي بما يجري من تحولات عالمية⁽¹⁾.

وهناك عدة أساليب يجري اتباعها في هذه المرحلة لتنفيذ عملية الإصلاح، مثل: أسلوب الصدمة الفجائية الذي طبقته اليابان وحقق نجاحًا باهرًا بعد الحرب الثانية، وهناك الأسلوب التدريجي، أي: تهيئة الجهاز الإداري وتأهيله تدريجيًا؛ للقيام بعملية الإصلاح والتمهيد المناسب له، بنشر أهدافه وأغراضه بين مختلف مستويات العاملين في الجهاز الإداري قبل البدء به، وقد أخذت به التجربة الفرنسية في إصلاح هيكل ونظم الإدارة والرقابة على مرافق الكهرباء والغاز.

■ الرقابة وتقويم الأداء:

والرقابة إما أن تكون بعد الانتهاء من عملية الإصلاح، وتسمى الرقابة اللاحقة، ويكون فيها مقارنة نتائج الأداء بأهداف الخطط السنوية المنبثقة عن الخطط الاستراتيجية، وقياس الانحرافات إن وجدت، وتقديم الحلول والبدائل المناسبة لمعالجته، وقد تكون الرقابة مصاحبة لعملية التنفيذ، ويعد هذا النوع من الرقابة من أفضل أنواع الرقابة؛ لأنها تعتمد على التغذية العكسية للمعلومات، مما يتيح لمتخذي القرار التدخل في الوقت المناسب، وتقديم التوجيه اللازم لمنفذي الخطط والبرامج الموضوعية للوصول إلى النتائج المطلوبة⁽²⁾.

وكذلك تفعيل أنظمة الجزاءات وتشديد قواعد العقاب في الوظيفة العامة؛ تحقيقًا لمقاومة الانحرافات وتشديد العقوبات على المخالفات الناشئة عن الفساد والفشل في إدارة المرافق العامة، سواء استغلال المال العام والترف من الوظيفة أم الإهمال أو كلاهما⁽³⁾.

ج - استراتيجيات الإصلاح الإداري:

هناك عدد من الاستراتيجيات لتطبيق الإصلاح الإداري، منها:

- **استراتيجية الإصلاح الجزئي:** تعتمد هذه الاستراتيجية على جهود الإصلاح نحو عدد قليل من العناصر والمنظمات المستهدفة في عملية الإصلاح، وترتكز هذه الاستراتيجية - عادة - على أربعة عناصر، هي: مستوى الهيكل، مستوى العنصر البشري، طرق وأساليب العمل، الأنظمة والتشريعات، وغالبًا ما تنبع جهود التحديث من داخل المنظمة في ظل غياب ضغوط من قبل جهات خارجية، ففي ظل هذه الاستراتيجية قد تُحدث نظم المعلومات أو تبسط الإجراءات، إلا أن هذه الجهود ليس بالضرورة أن تنعكس على مؤشرات فاعلية الاستخدام والأداء⁽⁴⁾.

(1) المرجع نفسه.

(2) Stephen Robbins: organizational Behavior, 8th, ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1997,p:34.

(3) سعود، محمد. ونصر الدين عبيد، مرجع سابق،

(4) الطعمنة، محمد، مرجع سابق، ص 17.

- **استراتيجية الإصلاح الأفقي:** وتركز هذه الاستراتيجية على عدد محدود من العناصر المكونة للنظام الإداري الكلي، لكنها تطبق على كل منظمات الجهاز الحكومي أو قطاعاته، وتعد - أيضًا - قاصرة لعدم شمولها، على سبيل المثال لا الحصر قد تركز هذه الاستراتيجية على: تصحيح سلم الأجور والمرتبات أو وضع الهياكل التنظيمية وتطويرها أو إجراء تقييم للوظائف في جميع قطاعات الجهاز الحكومي.
- **استراتيجية الإصلاح القطاعي:** تنتقي هذه الاستراتيجية جميع العناصر الحرجة المكونة للأداء داخل المنظمات الحكومية المختارة، ويجري تجربة برامج الإصلاح التي ستطبق على تلك العناصر قبل تعميمها على بقية العناصر، وذلك من خلال تشكيل لجنة لتجربة الإصلاحات المطلوبة على المستوى القطاعي أو الجغرافي، وهي بذلك تعتبر طريقة إدارية مؤقتة للإصلاح تتناسب مع عادات وممارسات عمل الموظفين، والوسائل القانونية والإنسانية التي تقوم بها، وتعد هذه الطريقة من وجهة نظر بعض الباحثين ذات آثار إيجابية على عملية الإصلاح الإداري، فهي تدفع الإدارة التقليدية إلى الشعور بوجود مهام مستجدة ومعقدة، كما تنشر روح المبادرة في الإدارة، وتكون أداة حافزة للإدارة التنفيذية، ولكن يأخذ على هذه الطريقة ظهور الصراعات التي قد تعيق عملية الإصلاح الإداري⁽¹⁾.
- **استراتيجية الإصلاح الشامل:** تمثل استراتيجية الإصلاح الشامل تحديث وتطوير مختلف العناصر الحرجة للأنظمة والممارسات الإدارية وذلك في كل قطاعات ومؤسسات الإدارة العامة.

(1) شلبي، صبري أحمد، مرجع سابق، ص 66. وأنظر: البحيري، سامي محمد البحيري: مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث لماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، ص 42-44.

04. ملاحظات على مداخل الإصلاح الإداري:

تعاني الدول النامية من القضايا والمشكلات التي لا توجد في الدول المتقدمة، لكن إشكالية الإصلاح الإداري أصبحت تشكل المحور الذي تلتقي وتتكاثر الجهود الدولية من أجل إيجاد حل لهذه المعضلة، التي أصبحت تشكل تحديًا عالميًا يتطلب البحث عن نماذج جيدة وفعالة، تتماشى مع التطورات التي يعرفها المجتمع الدولي، ومع تأمين البيئة المناسبة لوضع النموذج الإداري الجديد⁽¹⁾.

وعلى الرغم من جهود الإصلاح الإداري المبذول، إلا أن جهاز الإدارة العامة لم يتحسن أداؤه الحكومي، وما يزال يبرز تحت ضغوط عدد من المشكلات أبرزها:

- **غياب الرؤية الاستراتيجية حول الإصلاح الإداري:** لا توجد مرجعية للإدارة تعمل على صياغة إطار فكري جديد يحكم عملية تطوير الجهاز الإداري، وجهة مسؤولة عن التخطيط والإشراف والتنسيق، بما يخدم الإطار الاستراتيجي للتنمية الإدارية، فالمرجعية العليا للإدارة العامة تهدف إلى تحسين مستوى الأداء الحكومي، وتنمية أداء الموظف العام بما يتناسب مع جهود الدولة؛ للارتقاء بمستوى الخدمات ومواكبة تغييرات العصر، والقضاء على السلبات الموجودة في الإدارات والهيئات الحكومية⁽²⁾.
- **تدني التدريب والتأهيل مع التضخم الجهاز الإداري:** تعد الموارد البشرية من أهم الثروات التي تمتلكها الدول؛ لما تتميز به من طاقة وقدرة على بذل العطاء والجهد طالما أحسن التخطيط لها، وتنميتها بوضع السياسات والبرامج التي تهدف إلى تحقيق الاستخدام والاستفادة المثلى لها، لتحويلها من عبء على التنمية إلى عنصر مهم في التنمية. إن المفهوم المعاصر للهيكل التنظيمية لا يقف عند حد اعتباره خريطة تنظيمية توضح التبعية الإدارية والمسؤولية الإشرافية، وإنما يمثل أداة هدفها النهائي إلغاء القوى التي تعرقل أداء المنظمات، وتحد من انطلاقها نحو غاياتها؛ للحصول على إدارات حكومية قادرة على الحركة والأداء المتميز والاستجابة السريعة لطلبات ورغبات المواطنين، وتطوير الهياكل التنظيمية؛ لتناسب الأدوار الجديدة للمؤسسات الحكومية، فالهيكل التنظيمي الفعال هو من أهم الوسائل اللازمة لتحقيق أهداف الإصلاح الإداري.
- **ضعف استخدام الأدوات والتقنيات التكنولوجية الحديثة:** إن نظم المعلومات المستخدمة تعاني من نقص كفاءتها وغياب آلية لتنظيمها من جهة، إضافة إلى نقص كفاءة إدارتها من جهة ثانية، ومن ثمَّ كيف يمكن للمنظمات الحكومية أن تبني وتطور هيكل المعلومات الخاص بها الذي يدعم أهدافها ويربط بينها؟ وكيف يمكن للإدارة العامة الاستفادة من نظام المعلومات المطلوب إحداثه وتفعيله؟

(1) مزوري، عبلة، مرجع سابق، ص 62.

(2) الماوري، أحمد، مرجع سابق، ص 43.

■ **عدم تطوير السياسات العامة لجهاز الإدارة العامة:** تعد البنية التشريعية الحاضنة لأي عملية إصلاحية، فلا يمكننا التحرك بأي اتجاه بهدف تطوير مرفق عام أو تغيير المنهجية، إلا واصطدمت بقوانين لا بد من إخضاعها لعملية مراجعة كلية تتماشى والرؤية الإصلاحية التي نسعى إليها، ويتطلب الإصلاح الإداري سياسات عامة لتهيئة الأرضية الملائمة، وأن تهدف الإجراءات الحكومية إلى التبسيط والتسهيل والتسيير لا التعقيد والتعسير، وباتجاه ترسيخ روح الاستقامة والوضوح والشفافية والتسريع في إيصال النفع للناس، بواسطة يكون تسيير الحياة اليومية للمواطن، وفي إطار من المشروعية والمساواة⁽¹⁾.

■ **الممارسات والسلوكيات السلبية نتيجة لضعف الثقافة التنظيمية:** بما أن الحكومات أصبحت وظيفتها في ظل المتغيرات المعاصرة قيادة المجتمع نحو التنمية، فإن التنمية الإدارية يمكن عدها عملية أخلاقية، بالأساس تعمل لقيادة المرفق العام نحو الخلو من كل الشوائب التي يعرفها، بما يكفل تعبيد المسار نحو مرفق عام يسوده مبدأ المسؤولية بكل تجلياتها، والقصد هو القضاء على الفساد أو التخفيف منه؛ لما له من تأثير سلبي في برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالفساد يعني في مجمله «الانحلال والتلف وسوء استعمال الموقع لمصلحة شخصية وتجاوز المصلحة العامة»، ويجسد - أيضًا - انحلال الأخلاق بتعاطي الموظف للرشوة وسوء استخدام السلطة العامة لأغراض شخصية قصد الكسب الخاص، ويعبر في جوهره عن غياب المؤسسة السياسية الفعالة بتغاضيها وعدم قدرتها على مواجهة الاتجار بالوظيفة العامة والتعدي على المال العام، كما أن الفساد الإداري أصبح ممارسة مختلف الأنظمة، ومنها الأنظمة الإدارية ومرافقها العامة كيفما كانت درجة وأهمية هذه المرافق الإدارية، وفي ظل هذه الوضعية فإن الموظف العام أصبح مثالًا للشكوك والتساؤلات حول أخلاقياته الشخصية وممتلكاته وحول نزاهة سلوكه⁽²⁾، وكما كشفت الدراسات أن عملية الإصلاح الإداري في الدول العربية تعاني من اختلالات متباينة، أدت إلى عدم تكامل استراتيجيات الإصلاح، وعدم تحقيقها لأهدافها، لعدة أسباب منها:

- تركيز جهود الإصلاح في الدول العربية على بناء الهياكل والأنظمة الرسمية.
- عدم اعتماد أسلوب المشاركة في عملية التطوير والتغيير الإداري.
- الاهتمام بالجوانب الفنية والإجرائية، وإهمال الجوانب السلوكية والبيئية، أو التركيز على تطبيق الأساليب العلمية للإدارة.
- قصور الاستراتيجية المجتمعية على التنمية السياسية، وبطء التطور الديمقراطي⁽³⁾.

(1) على الخضر، مرجع سابق.

(2) المحاقري، يحيى: سياسات وإجراءات التوظيف في الخدمة المدنية بالجمهورية اليمنية- الواقع وآفاق التطوير،

رسالة ماجستير، مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء، ص 152.

(3) البحيري، سامي مجد، مرجع سابق، ص 51.

الخاتمة

النتائج:

مما سبق تناوله من مداخل واستراتيجيات الإصلاح الإداري، ومن مراجعة الدراسات التي تناولت الإصلاح الإداري في الوطن العربي وتقييمه⁽¹⁾، يتبين لنا أن عملية الإصلاح الإداري في الدول العربية تعاني العديد من الاختلالات والكثير من العوائق أدت إلى عدم تكامل استراتيجيات الإصلاح، ويمكننا إجمالها على النحو الآتي:

1- غياب الربط بين الإصلاح الإداري وبقية الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وهو ما يجعل منظومة الإصلاح الإداري غير شاملة.

2- غياب التوصيف لواقع الإدارة بكامل تفاصيلها وتعقيداتها للوقوف على أهم جوانب القصور، والتحديات التي تواجه هذه الإدارة، سواء في بنيتها الداخلية أم في علاقاتها بمحيطها الخارجي⁽²⁾.

3- غياب المرجعية العليا للإدارة العامة التي توجه عملية الإصلاح عن طريق:

- إهمال قضية تنمية الموارد البشرية في برامج الإصلاح الإداري⁽³⁾.
- عدم تفعيل وتطوير نظام الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء؛ لمقاومة الانحرافات المالية والإدارية التي ترافق عملية الإصلاح الإداري.
- عدم تحديث قاعدة البيانات والمعلومات، وضعف تقييم الإمكانيات المتاحة لتقنية المعلومات على مستوى الجهات المختلفة.

1- ضعف السياسات العامة الداعمة للإصلاح الإداري، فالبرامج لم تشرع في إعادة النظر ب التشريعات والقوانين والأنظمة وتحديث السياسات العامة.

(1) أهم هذه الدراسات، دراسات محمد سعود، نصرالدين عبيد، مدخل نحو الإصلاح الإداري في الوطن العربي.

- أحمد الشامي، واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية وتحديات التطوير والتغيير.

- علي الخضر، نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سوريا.

(2) ويشمل هذا التوصيف الدور الذي تلعبه الدولة على مستوى المجتمع، والسياسة العامة للدولة، والهيكل الإداري القائم، وواقع التشريعات والأنظمة التي تحكم الجانب الإداري، والمستوى العام للكادر الوظيفي، ومستوى الخدمات الحكومية المقدمة.

(3) من خلال إهمال إدارة التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية، بإدارة تشرف على وحدات للموارد البشرية على مستوى المنظمات الإدارية، بوضع التخطيط السليم للاحتياجات الوظيفية في ضوء حجم العمل الكلي ومعدل أداء الفرد الفعلية، وربط التعيينات بالاحتياج، والاختيار على أساس الكفاءة، وتقويم الأداء ووضع نظم التحفيز.

- 2- سيطرة العمل بذهنية المركزية الشديدة.
- 3- تدني مستوى قيم النزاهة والشفافية وإجراءات محاربة الفساد.
- 4- إعادة هيكلة بعض مؤسسات الدولة التي لم تنفذ بشكل سليم، ومن ثَمَّ لم تؤت ثمارها، ناهيك عن انعكاساتها السلبية.
- 5- استمرار العمل بالإجراءات الإدارية المطولة والمعقدة.

التوصيات:

في ضوء النتائج السابقة، وعملاً بمنهجية التكامل بين النتائج والتوصيات، فالنتائج شملت استنتاج جملة الاختلالات التي ظلت ومازالت ترافق عملية الإصلاح الإداري، ومن ثم فإننا هنا نوصي باتخاذ جملة من السياسات والإجراءات والخطوات العملية؛ لتنفيذ عدد من المداخل للإصلاح الإداري، التي تتكامل مع بعضها بعض للوصول إلى واقع إداري عصري ومتطور، نوجز هذه المداخل في الآتي:

أولاً: إيجاد مرجعية عليا للإدارة العامة، هذا الأمر يتطلب ما يلي:

- إصدار قانون بإحداث مرجعية عليا للإدارة العامة تعنى بتنظيم وتنسيق ومتابعة مجريات عملية الإصلاح الإداري، بطريقة كفؤة وفعالة ومستجيبة لمتطلبات الإدارة الحديثة.
- إنشاء مركز دعم القرار لتحليل القرارات ومتابعة تطور العمل الإداري وآثاره الإدارية والوطنية.
- إصدار منظومة المؤشرات والمعايير الوطنية حول إنتاجية الموظف والعامل وتكلفة الموظف الإداري ونسب الهدر، وطرق تحسين اتخاذ القرار.
- تطبيق إدارة الجودة الشاملة ومراقبة التنافسية على مستوى الإدارات المركزية والفرعية.

ثانياً: إدارة التغيير، ويتطلب ما يلي:

- تصميم برامج متكاملة لإدارة التغيير على المستوى الوطني ككل، ومن ثم على مستوى المنظمات الحكومية، مثل بناء أنظمة حوافز تشجع الأقسام والأفراد الناجحين في الإسهام في عمليات التطوير وإنشاء أنظمة تشجيع الاقتراحات الخاصة بالتطويرات والتغييرات الجديدة، وتشجيع السلوك والتصرفات الخاصة بالسلوك الإبداعي والابتكار، سواء في العمليات الفنية الوظيفية أو في العمليات الإدارية.
- تصميم برامج توعية بضرورة وأهمية التدريب والتأهيل وخلق وعي للموظف بضرورة التغيير والتطوير.
- عمل دراسات وبحوث خاصة بالرضا عن العمل ومشاكل العمال وسلوكهم وطبيعة العلاقات فيما بينهم.

ثالثاً: تنمية الموارد البشرية، وذلك من خلال الآتي:

- إجراء دراسة لواقع إدارة الموارد البشرية في الجهات الحكومية، واقتراح آلية عمل تضمن تنسيق سياسات وعمليات هذه الإدارة على المستوى المركزي ومستوى الوزارة.

– صياغة مقترح هيكلية متكاملة وحديثة لإدارة الموارد البشرية في الخدمات الحكومية.

رابعاً: تفعيل نظام الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء عن طريق الآتي:

- إحداث إدارة للمحاسبة وقياس الأداء في الهيئة العليا للإدارة العامة.
- تصميم نظم قياس الأداء وضوابط رقابية بما يتوافق والنظم العالمية.
- إعادة هيكلة الأجهزة الرقابية والمحاسبية، سواء من ناحية طبيعة المهام أو آليات العمل.
- اعتماد مبدأ الشفافية في نشر تقارير قياس الأداء والتقارير الرقابية.
- اعتماد نظام الإفصاح عن الذمة المالية على مستوى كبار الموظفين.

خامساً: تطبيق نظام تقنية المعلومات الوطني:

- إنشاء نظام المعلومات الوطني الخاص بالكوادر والخبرات والمعلومات الإدارية.
- إجراء مسوحات تشمل العاملين في الدولة كافة وفق نماذج معتمدة، تحدد المهارات والخبرات والسير الوظيفية، وتحديثها بشكل مستمر.
- ربط الجهات الحكومية بشبكة حكومية واحدة وبرنامج واحد.
- إيجاد القاعدة الإدارية والقانونية والفنية لتكنولوجيا المعلومات.
- إعادة دراسة العلاقة التنظيمية الوظيفية بين مختلف الأقسام والإدارات ضمن المنظمة الواحدة؛ ليتم نمذجتها وربطها إلكترونياً، مما يهيئ الأرضية المناسبة لأية تطبيقات إلكترونية.
- تأهيل الكوادر البشرية الفنية المتخصصة بإدارة نظم المعلومات.

سادساً: تطوير وتحديث السياسات العامة الداعمة للإصلاح الإداري:

- إجراء دراسات معمقة للتشريعات الأساسية والفرعية؛ بهدف مواءمتها وتبسيطها وصياغتها بلغة واضحة ومصطلحات دقيقة، على قاعدة الاقتصاد في التشريع.
- مراجعة وتحليل التشريعات الفرعية القائمة؛ بهدف تحقيق ملاءمتها مع مبادئ الإدارة الحديثة في مجال التوظيف والأداء والتقييم والتعويضات والتدريب.
- إحداث وحدة إدارية للسياسات على مستوى الوزارات والهيئات.

- تعزيز قدرات القضاء الإداري من خلال التوسع بإحداث المحاكم الإدارية، وتزويدها بالكادر القضائي اللازم، وضمان احترام حجية الأحكام القضائية بمواجهة الإدارة.
- إعداد دليل قواعد على مستوى كل وزارة، يتضمن التشريعات والأنظمة والإجراءات المرجعية ووضعه في متناول الموظفين والمواطنين.

سابعاً: الحد من المركزية وتعميق النهج اللامركزي:

- إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة الداخلية بما يسمح بتحقيق اللامركزية ونقل الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات.
- تطبيق مبدأ التفويض الإداري بما يحقق مرونة اتخاذ القرار وتوزيع الصلاحيات على مختلف المستويات الإدارية؛ مما يخفف من أحد مظاهر الروتين الإداري.
- اعتماد الهياكل التنظيمية الأفقية أو التشابكية بدلاً من الهياكل الهرمية.

ثامناً: غرس قيم النزاهة والشفافية والارتقاء بالأخلاقيات العامة والوظيفية ومكافحة الفساد:

- إصدار مدونات سلوك وأخلاق خاصة بالمرفق العام والموظف الحكومي.
- إصدار القوانين واللوائح التنظيمية المتضمنة القيم الأساسية للمرفق العام، وأن تكون إطاراً يسمح بتعريف التوجهات وإصدار التحقيقات واتخاذ العقوبات التأديبية والمتابعات.
- إصدار الأدلة ليستعين بها الموظف الحكومي ضمن سلسلة مسؤوليات واضحة، بما يراعي التعرف إلى شكل الحماية في حالة كشف فساد.
- إيجاد آليات تسمح بالمساءلة الداخلية والخارجية بالنسبة للموظف الحكومي؛ وذلك عن طريق المراجعة والمراقبة في مختلف الأوقات.
- تفعيل الرقابة المجتمعية، وتشجيع الشفافية ونظام كشف المعلومات.
- إصدار منظومة قوانين مزودة بآليات فاعلة لمكافحة الفساد بمختلف أشكاله وأنواعه.

تاسعاً: إصلاح الخدمة المدنية:

- إعادة النظر بالهيكل التنظيمية للإدارة والوظائف العامة:

- إحداث مراكز لإعداد السياسات ودعم القرار وإعداد التقارير عن مستوى الإنجازات للإدارات في كل وزارة لتسهيل عملية إعادة الهيكلة.

- تطوير قاعدة بيانات الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بأشكالها كافة من حيث الهياكل التنظيمية؛ وذلك لبيان المنهجيات المتبعة في توزيع المهام والتشريعات والقوانين المعمول بها في المؤسسات الحكومية، بالإضافة إلى الآليات والأساليب المتبعة في التنفيذ.
- تحليل المعلومات المستخلصة من قاعدة البيانات؛ ليجري تحديد الجهات ذات المسؤوليات المتماثلة، والعمل على دمجها أو تنسيق جهودها، وتحديث هذه القاعدة بشكل دوري لضمان صحة محتوياتها ولاستدامة التغذية الراجعة والتحديث.
- إدخال أنماط تنظيمية جديدة تلائم أنواع النشاط الجديد الذي يتصدى له الجهاز الإداري، الذي لم تكن الأشكال التنظيمية والإدارية التقليدية مناسبة لتلبية احتياجاته، كاعتماد على مجموعات وفرق العمل بصفاتها مكونة موضوعية لإنجاز الأعمال وتحقيق التكامل والتنسيق المطلوب داخل كل وحدة إدارية.
- إعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري؛ لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.
- إعداد دليل تنظيمي حديث لاستخدامه مرجعاً للمستويات الإدارية المختلفة يتضمن تحديد الواجبات والمسؤوليات وخطوط السلطة والصلاحيات والعلاقة بين الإدارات المختلفة؛ من أجل خلق علاقات عمل واضحة تتفادى الازدواجية والتداخل في إنجاز الأعمال، بما يضمن وجود تفويض واضح وعملي ومتابعة مستمرة للتنفيذ.
- إجراء توصيف وظيفي واضح يركز على أسس الوظيفة العامة الحديثة مع وضع ضوابط ونظم مراجعة دورية ومحاسبة صارمة تحتم على الإدارات الالتزام به.
- التدريب والتأهيل وبناء القدرات والمهارات:
 - إجراء مسح كامل للموظفين؛ وذلك لمعرفة القدرات والكفاءات لكل موظف في المستويات كافة مع التطلع إلى تلبية الاحتياجات الوظيفية للإدارات.
 - وضع برامج خاصة وتنفيذها لتدريب الموظفين في الإدارات الوسطى؛ من أجل التحسين المستمر للقدرات الإدارية.
 - وضع برامج خاصة لتدريب الموظفين في الإدارات العليا لإعداد القيادات الإدارية؛ بهدف تحسين استثمار العنصر البشري، وضبط الهدر، وتحسين الإنتاجية والاستفادة من القدرات

الإبداعية للعاملين باتجاه المنافسة الصحيحة: (برامج تطويرية في التنمية الإدارية - إدارة الموارد البشرية - الإدارة الاستراتيجية).

- تعديل الأنظمة بما يتوافق مع ربط الترقية بالتدريب.
- إعادة النظر بمنهج التدريب، وتنفيذ دورات تأهيلية تخصصية تناسب المستويات الوظيفية كافة.
- إدخال مفاهيم التدريب وتطوير المهارات في برامج التعليم المهني والعام؛ بهدف غرس ثقافة التدريب والتأهيل وتهيئة الطلاب على المهارات المطلوبة في العمل.
- توفير نظم لمتابعة نتائج تنفيذ البرامج التأهيلية والتدريبية وقياس الأثر والفاعلية.
- إصلاح نظام الرواتب والأجور:
- إعادة النظر بالتشريعات والقوانين المنظمة للعمل الحكومي والخاص؛ بهدف إعادة بناء هيكل الرواتب والأجور لتتناسب مع مستوى المعيشة.
- العمل على تحقيق التقارب في مستويات الأجور للعاملين بالجهاز الإداري للدولة مع المعدلات السائدة للأجور في سوق العمل.
- تعديل نظم الحوافز وربطها مع نظام أداء وتقييم شفاف وبالتالي الوصول إلى نظام ترقية يعتمد على الكفاءة.
- تأمين متطلبات العمل للحفاظ على استقرار الموظفين وراحتهم وأمنهم وسلامتهم؛ لتمكينهم من إنجاز أعمالهم على أفضل وجه.
- إعادة النظر بنظام التأمينات الاجتماعية.

الفصل الثاني

نماذج من الإصلاح الإداري في الدول

المقدمة :

يعيش العالم اليوم حالة من التعقيد في جميع المجالات، عالم يحيا مرحلة جديدة ومتميزة من مراحل تطوره الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتطبيق أساليب إدارية حديثة، مما فرض على الإدارة - بشكل عام وعلى الإدارة العامة بشكل خاص - الكثير من التحديات؛ ليصبح دور أجهزة هذه الإدارة مع هذه المتغيرات مختلفًا اختلافاً جذرياً عن دوره السابق؛ نظرًا لارتباطه الوثيق بمعطيات النظام العالمي الجديد واضطراره إلى استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة والمتقدمة.

ويعود الاهتمام المتزايد بالإصلاح الإداري في البلدان النامية إلى عدة عوامل، أهمها: السعي إلى تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري للدولة عن طريق تحديث طرق العمل وأساليبه وإجراءاته، والوصول إلى إدارة أكثر كفاءة وفاعلية لإدارة مواردها المحدودة، ودعم عملية التغيير اللازمة إجراؤها في قطاع الإدارة الحكومية لدعم التحول إلى اقتصاديات السوق بصورة تتسق مع إطار العولمة، وكذلك الاهتمام المتزايد بكفاءة وفاعلية تقديم الخدمات العامة عن طريق اللامركزية القائمة على توزيع السلطات والاختصاصات وتفويضها، وذلك من خلال تعديل وظائف الإدارات والآليات والسياسات المتبعة⁽¹⁾.

تحاول هذه الدراسة في مضمونها العام ملامسة واقع الإصلاح الإداري في الدول الست محل البحث (الولايات المتحدة الأمريكية، نيوزلندا، سنغافورا، رواندا، ماليزيا، الأردن)، وذلك عن طريق تقديم تشخيص شامل ومركز للملامح الأساسية لتجارب الإصلاح الإداري من حيث: برامج الإصلاح الإداري ومجالاته، ومقومات نجاح الإصلاح الإداري في تلك الدول، وتتيح فرصة لاستعراض هذه التجارب وإبراز الجوانب الإيجابية المختلفة التي تبنتها كل دولة في مسيرة الإصلاح الإداري وتحقيقها الأهداف التي رسمتها بهدف الاستفادة منها.

وارتباطًا بكل ما سبق، فإن هيكل البحث يتكون من ثلاثة محاور وخاتمة: بحيث تناول المحور الأول استعراض نماذج من الإصلاح في دول غربية، التي تمثلت بتجربتي الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية ونيوزلندا، بينما خُصص المحور الثاني لاستعراض نماذج من الإصلاح في دول إفريقية وآسيوية، التي تمثلت بتجربتي الإصلاح الإداري في سنغافورا ورواندا، في حين شمل المحور الثالث استعراض نماذج من الإصلاح في دول إسلامية وعربية التي تمثلت بتجربتي الإصلاح الإداري في ماليزيا والأردن.

(1) عبد الحليم وآخرون، 1998، 3.

01. نماذج من الإصلاح الإداري في الدول الغربية :

أ - تجربة الولايات المتحدة الأمريكية :

يرى بعض الباحثين أن ما اتفق على تسميته بالإصلاح الإداري يرجع جذوره إلى الدول الغربية، فأول حركات للإصلاح الإداري ظهرت بداية في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن العشرين، داعية أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء والاقتصاد في النفقات، ولقد كان من ثمار هذه الحركة فصل السياسة عن الإدارة واعتبار الأخيرة مجالاً مستقلاً⁽¹⁾.

أولاً: بدايات الإصلاح الإداري:

تتكون التجربة الأمريكية من شقين: الشق الأول: يتعلق بتجربة تنظيم الجهاز التنفيذي، والشق الثاني: يتعلق بمراجعة أداء الأجهزة التنفيذية في الحكومة الفيدرالية الأمريكية كما سنوضحه.

1- **تنظيم الجهاز التنفيذي:** انصب هذا الجهد على تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة الأمريكية الفيدرالية، وكان بمعرفة ما سمي بـ (لجنة هوفر الأولى (1947-1949م))، وكان هدف التنظيم دراسة طرق الأداء وأساليبه في الأجهزة التنفيذية الفيدرالية؛ بهدف الوصول إلى تحسين أدائها وترشيد أوجه مصروفاتها، وتبنى هذا التوجه التنظيمي مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية، كما جرى التركيز على الجوانب الخمسة الموضحة في الشكل رقم (1).

شكل رقم (1) يوضح أهداف التجربة الأمريكية في ميدان تنظيم الجهاز التنفيذي:



وكان الاعتماد على فرق العمل المتخصصة والمتنوعة من جهات متفرقة ذات علاقة بالإصلاح الإداري، وقدمت هذه الفرق المتخصصة تقاريرها للجنة الرئيسة التي تقود هذه الفرق، وتوصلنا إلى (273) توصية شملت الجوانب الخمسة للدراسة التي سبق بيانها، ومن أهم النتائج والتوصيات التي أفرزتها اللجنة ما يلي:

(1) المخلافي، عبد الواسع عبد الغني: إدارة الجودة الشاملة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري، رسالة ماجستير. جامعة دمشق، 2006، 230.

- هناك عدم توازن بين مسؤوليات الرؤساء في الأجهزة وبين الصلاحيات المعلقة لهم، بما يحول دون تحقيق الأهداف المرسومة؛ لذلك كانت التوصية بمنح صلاحيات كافية للمسؤولين في الأجهزة التنفيذية في مجالات إعادة التنظيم، وفي التعامل مع الموظفين، والنواحي المالية.
- هناك قصور في أسلوب إعداد الميزانية والرقابة المحاسبية، وإجراءات تحديد الاعتمادات المالية وإجراءات الإيرادات والتكاليف التشغيلية والإعانات في الميزانية، وأوصينا بتبني ميزانية الأداء، وتبسيط إجراءات مناقشة الاعتمادات المالية، ووضع نظام متكامل وفاعل لإعداد ميزانيات الأجهزة التنفيذية، بما يسهم في تخفيض تكاليف الرقابة على التنفيذ.
- هناك مركزية مخلة في التوظيف ونقص في حصول الأجهزة العامة على الكفاءات العالية اللازمة لها، وهناك نقص في تصنيف الوظائف وفي معايير التوظيف، وأوصينا بتيسير إجراءات التوظيف، وجعل سلم الرواتب يخدم الحصول على الكفاءات في الأجهزة العامة، وتعزيز مبدأ الجدارة في اختيار الموظفين، إلى جانب إتباع مبدأ اللامركزية في التوظيف وتصنيف الوظائف.
- هناك تداخل وازدواج في الأنشطة، وهناك أنشطة في الأجهزة لا رابط ولا تنسيق بينها، وهناك عدم وضوح في الأهداف التي يُراد تحقيقها، وأوصينا بإعادة التنظيم على مبدأ جمع الخدمات والنشاطات المتماثلة وإزالة الازدواج، وتقليص عدد الأجهزة التنفيذية بما يزيل تضخم تلك الأجهزة، مع التركيز على توافر الفاعلية في أدائها والتنسيق في نشاطاتها والخدمات التي تقدمها.

2- مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية: هدفت إلى بناء جهاز حكومي قادر على تقديم خدمات عامة متميزة بتكلفة أقل، وبنينا مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية، وركزنا على أساليب الأداء والعمليات الإدارية والعوائق التي تصاحبها، فضلاً عن إعادة تشكيل ثقافة المنظمات التنفيذية بما يخدم المستفيدين في المقام الأول.

كما اتبعت منهجية ارتكزت على مرحلتين:

في المرحلة الأولى: شُكل فريق عمل لمشروع الإصلاح مكون من (250) عضواً من ذوي الخبرة والتأهيل من الأجهزة العامة، وتفرعت عن الفريق الرئيس مجموعة الفرق، وأسند لمجموعة من الفرق دراسة الأنظمة والإجراءات والقضايا العامة التي تنظم العمل في جميع الأجهزة التنفيذية، مثل: أنظمة الميزانية، المشتريات، الموظفين، إجراءات خدمات المستفيدين من تلك الأجهزة، كما أسند لمجموعة أخرى من الفرق دراسة أجهزة معينة، كجهاز التعليم وجهاز القوى العاملة، كما جرت مطالبة كل رئيس جهاز بتشكيل فرق داخلية للعمل على تحقيق ما هو مطلوب من التغيير والتطوير داخل الجهاز.

كذلك أوجدنا مراكز متخصصة في كل جهاز من الأجهزة؛ بغرض البحث عن الأفكار الجديدة وتجريبها من أجل تلمس تحسين الأداء فيه.

وفي هذه المرحلة شكّل فريق من الموظفين، مهمته تشجيع الأجهزة التنفيذية على تطبيق التوصيات التي أسفرت عنها الدراسات، ومتابعة التنفيذ في الميادين التي استهدفها الدراسة، وهي:

– التخلص من الروتين في مضمار تسهيل الإجراءات في إعداد الميزانية وصرف النفقات وتحويل الوفورات إلى أعوام لاحقة.

– تبني اللامركزية في سياسة التوظيف والتقييم وتحفيز العاملين، والتعامل مع الأداء غير الجيد ومع الموظفين غير الجادين.

– تيسير إجراءات المشتريات، وتبني اللامركزية في أعمال الشراء، وتمكين الأجهزة العامة من تأمين المشتريات التي تلزمها.

– إعادة تحديد دور الأجهزة الرقابية المركزية في الرقابة المالية؛ بحيث تركز على تقييم تحقيق الأهداف والمساعدة في تطوير أنظمة الرقابة في الأجهزة التنفيذية، والتأكد من أن فروع الأجهزة المركزية لديها من الصلاحيات؛ ما يمكنها من تحقيق الأهداف المناطة بها.

– تمكين الموظفين من الأداء المتميز عن طريق محاسبتهم على النتائج وإشراكهم في صنع القرارات وإكسابهم المهارات، وتوفير بيئة العمل الملائمة لهم.

– التأكد من أن الاهتمام ينصرف إلى خدمة المستفيدين وتحقيق تطلعاتهم، ثم العمل على ترشيد الإنفاق وتعزيز جوانب الإيرادات والاستثمار في الجوانب الإنتاجية.

وفي المرحلة الثانية: من مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية ركزت التجربة على التعرف إلى ما قدمته الأجهزة من جهود لتطبيق التوصيات التي تمخضت عنها المرحلة الأولى، وذلك عن طريق وضع التوصيات التنفيذية، ومن ثم عرضها على لجنة مراجعة أداء الأجهزة العامة الفيدرالية وجهاز الإدارة والميزانية لمراجعتها قبل رفعها للأعلى لاعتمادها.

وقد اتصف مشروع مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية بالتركيز على تحسين الأداء، واعتمد في التوصيات على إدخال الأساليب الإدارية الحديثة المطبقة في أجهزة القطاع الخاص إلى أجهزة الدولة، وكذلك تيسير الإجراءات، وتقديم خدمات متميزة للمستفيدين، ويعزى السبب في هذا الوفرة إلى التقليل في الإنفاق وفي عدد الموظفين⁽¹⁾.

(1) كافي، مصطفى يوسف: الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا. 2018، 84.

ثانيًا: مجالات الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية:

شكل رقم (2) يوضح مجالات الإصلاح الإداري في أمريكا



تعددت مجالات الإصلاح الإداري المطبقة عند تنفيذ استراتيجيات الإصلاح، وذلك تبعًا للفكر الإداري وتحليل المشاكل التي يعاني منها الجهاز الإداري ومدى تطوره وأولويات المصلحين والقيادة عند التنفيذ، وقد اتبعت الولايات المتحدة عدة استراتيجيات خلال مدد طويلة يمكن توضيحها على النحو الآتي:

1. الإصلاح التنظيمي والهيكلية:

تنطلق هذه الاستراتيجية من افتراض الثقة بالإدارة وقدرتها على التحسين والإصلاح، وتهدف جهود الإصلاح الإداري إلى تحقيق الكفاءة في أعمال الأجهزة الحكومية وتقليل النفقات التي تتكبدها أثناء عملية تقديم الخدمات، وبهذا المعنى فإن هذه الاستراتيجية ترتكز على اعتماد الترتيبات الهيكلية والتنظيمية وأدوات إدارة الأداء والتحديث المتصل بالموارد البشرية، بجانب التركيز على منع التداخل والتكرار الذي يمكن أن تقوم به الأجهزة الإدارية المتعددة، لكن مع إحداث التكامل والتنسيق بينها⁽¹⁾، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

الهدف من الإصلاح	: تحقيق الكفاءة الإدارية.
المدخل لتحقيق الإصلاح	: تطبيق ومراعاة مبادئ الإدارة العلمية في التنظيم.
النتائج الملموسة	: هياكل تنظيمية جديدة وقواعد وإجراءات عمل جديدة.
أصحاب الدور الرئيس في عملية الإصلاح	: الخبراء والمستشارون والإداريون.
المؤيدون لهذا النهج في الإصلاح	: الجمعيات الإدارية المتخصصة والحكومة.

وقد تبنت حركة إصلاح الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية هذه الاستراتيجية خلال مدة أربعة رؤساء فيها: (ترومن، أيزنهاور، كيندي، جونسون).

2. الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة:

تركز هذه الإستراتيجية على ترشيد النفقات الإدارية من خلال الحيلولة دون استغلال الوظيفة العمومية لأغراض خاصة من قبل الموظفين أو الجهات ذات العلاقة بالبرامج الحكومية، حيث تبني هذه الاستراتيجية على رؤية مفادها خلق التوازن بين السلطات التقديرية التي يتمتع بها المديرون وبين توقعات ومطالب المواطنين، ويندرج هذا كله ضمن إطار الكشف عن المخالفات ومحاسبة المسؤولين عنها، وعلى العموم تندرج هذه الاستراتيجية ضمن تركيز الإدارة العامة على الإجراءات والنتائج، والمحاسبة تؤدي دورًا

(1) الصيرفي، محمد: الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري، مؤسسة حورس الدولية، مصر 2008، 102.

مركزياً (الرقابة الديمقراطية)، وهذا ما يفرض وضع ترتيبات تنظيمية؛ من أجل تحسين فاعلية التكلفة بتزويد الموظفين العموميين ليس فقط بقدر أكبر من السلطة التقديرية للإنفاق، ولكن - أيضاً - مع مزيد من المسؤولية عن بلوغ أهداف الأداء المتفق عليها، التي يمكن تلخيصها على النحو الآتي:

الهدف من الإصلاح	: الاقتصاد في الإنفاق.
المدخل لتحقيق الإصلاح	: التأكد من عدم وجود مخالفات.
النتائج الملموسة	: الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات التحقيق والمراجعة.
المؤيدون لهذه الإجراءات	: السلطة التشريعية انطلاقاً من دورها الرقابي على الجهاز الإداري.

وقد تبنت حركة إصلاح الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية هذه الاستراتيجية خلال مدة ثلاثة رؤساء (نيكسون - فورد - كارتر) فيها.

3. اعتماد الشفافية والوضوح مدخلاً للإصلاح:

تؤكد هذه الاستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية ومع معارف السلوك العام وأخلاقياته عن طريق إتاحة المجال والفرص للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح؛ إن من شأن ذلك أن يعزز الثقة بالجهاز الإداري، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

الهدف من الإصلاح	: تحقيق العدالة.
المدخل لتحقيق الإصلاح	: تعريف المواطنين بحقوقهم.
النتائج الملموسة	: توفير مزيد من المعلومات والتميز بالشفافية.
المشاركون الرئيسون في جهود الإصلاح	: وسائل الإعلام، جماعات الضغط والجمهور.
المؤيدون لهذه الإجراءات	: البرلمان والقضاء.

وقد تبنت حركة إصلاح الإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية هذه الاستراتيجية خلال مدة ثلاثة رؤساء فيها: (ريغان - بوش - كلينتون).

رغم الإصلاحات المتتالية التي عرفتتها الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى جهازها الحكومي منذ ستينيات القرن الماضي، إلا أنها في بداية التسعينيات سجلت عجزاً في ميزانيتها العامة إضافة إلى وجود خلل في توزيع المهام والمسؤوليات بين الحكومة الفدرالية والولايات، وفي عهد الرئيس كلينتون باشر نائبه «ألقور» تغييراً جوهرياً في الجهاز الحكومي حيث وضعت لجنة «ألقور» سنة 1993م تقريراً بعنوان: (إنشاء حكومة تعمل أكثر وتكلف أقل)، وبحسب التقرير فإنه يتعين على الحكومة الفدرالية أن تبحث عن الفاعلية إلى أن تبلغها؛ لذا أتت فكرة: إعادة الابتكار حول ضرورة غرس ثقافة الإبداع في مختلف المعايير المعمول بها في القطاع الخاص وتطبيقها على القطاع العام بغية الوصول إلى نتائج مبهرة.

ويمكن تلخيص أهداف هذا الإصلاح الإداري في النقاط الآتية⁽¹⁾:

- بلوغ حكومة تنافسية تحركها قوى السوق لتقديم أفضل خدمات لزيائنها، فالحكومة التنافسية هي حكومة توجهها النتائج ورضا المستفيدين.
 - حكومة محفزة: تركز على توجيه وتحريك مؤسسات اجتماعية واقتصادية تعمل توصيل الخدمات وتلبية حاجات المواطنين؛ حتى لا تصبح رهينة الروتين الممل لجمع الضرائب وتقديم الخدمات.
 - حكومة تمكين: حيث يشير «وليم جونسون» إلى أن عملية تمكين المواطنين ومشاركتهم في الإدارة تشمل ثلاثة مستويات أساسية: المقاول، تفويض السلطة، الرقابة الشعبية(2).
 - حكومة توقعات: إنَّ أساس نجاح كل عملية إصلاح إداري هو وجود رؤية مستقبلية واضحة المعالم تستند إلى تخطيط استراتيجي يتنبأ ويتوقع المستقبل.
- ويعد كتاب (إعادة اختراع الحكومة) لـ «أوزبورن وغابيلر» من أهم ما يمثل الإدارة العامة الجديدة وكيفية ترجمتها لإحداث إصلاح إداري حكومي شامل؛ لمواجهة الانخفاض الملحوظ في الإيرادات الحكومية في الولايات المتحدة أثناء هذه المدة، حيث اقترح الكاتبان عشرة مبادئ أساسية لتحويل مسار الجهاز الإداري:**
- حكومة محفزة: التوجيه بدل من التجديف.
 - حكومة يملكها المجتمع: تمكين المجتمع.
 - حكومة تنافسية: إدخال التنافس في إيصال الخدمات.
 - حكومة توجهها مهمتها.
 - حكومة توجهها النتائج: تمويل المخرجات لا المدخلات.
 - حكومة يوجهها المستفيدين.
 - حكومة ريادية مغامرة.
 - حكومة التوقعات عن طريق استشراف المستقبل.
 - حكومة لا مركزية: من التسلسل الهرمي إلى المشاركة والعمل الجماعي.

(1) أوزبورن، ديفيد & تيد غابيلر: إعادة اختراع الحكومة- كيف تحول روح المغامرة القطاع العام، ترجمة مجد البجيرمي، العبيكان، الرياض. 2010.

(2) William C.Johnson، 1996،Public administration: policy ،politics and practice2 ،nd edition ، Mc Graw Hill. p225.

■ حكومة يوجهها السوق: تعزيز التغيير عبر السوق⁽¹⁾.

وقد نُفذت هذه المبادئ عن طريق: خلق إحساس واضح برسالة العمل، والإمساك أكثر بالدفة وتجديف أقل، وتفويض السلطات والمسؤوليات واستبدال القواعد المنظمة بالحوافز، وإعداد موازنات، وتقييم على أساس النتائج، وتعريض العمليات الحكومية للمنافسة، والبحث عن حلول مستمدة من السوق، وقياس الأداء من خلال إرضاء العملاء، وكانت أهم نتائج الإصلاحات الإدارية من منظور إعادة اختراع تعمل على **تقليص الحجم**: إذ تشير الأدبيات إلى أن عملية تقليص الحجم في الولايات المتحدة الأمريكية مرت بمرحلتين مختلفتين شهدتهما الجهاز الإداري، أولهما: منذ أوائل الستينيات حتى منتصف الثمانينيات، وثانيهما: منذ 1993م حتى 1999م، ففي عام 1993م، اضطلعت حكومة الولايات المتحدة على برنامج طموح لتقليص حجم القوى العاملة الفيدرالية بنحو (12.5%) خلال ست سنوات، ونجحت الحكومة في تحقيق هذا الهدف قبل انتهاء المدة المحددة، وفي عام 1994م أقر الكونجرس الأمريكي تشريعاً خاصاً بحتمية تقليص العمالة الفيدرالية بنحو 272,900 عامل، وفي عام 1998م جرى بلوغ هذا الهدف وأكثر من ذلك، ففي المدة من يناير 1993م حتى يناير 1998م كان صافي تقليص الموظفين (16.2%) من إجمالي القوة العاملة، كما نادى تقرير الأداء القومي بضرورة الحد من عدد الدرجات الإدارية، وبإجراء مزيد من التقليص لترشيد استخدام الموارد وخفض النفقات بصورة عامة⁽²⁾.

4. استراتيجية تحرير الإدارة العامة:

ترتكز هذه الاستراتيجية على أساس أن مشكلة الإدارة تتمثل في الروتين المعقد وبطء الإجراءات وضعف الأداء، والحل يكمن في إعطاء المزيد من الصلاحيات للموظفين واتباع نمط اللامركزية الإدارية، وتقوم هذه الاستراتيجية على تحرير الإدارة العامة وإطلاق المجال لآليات السوق لتأخذ مكانها في تأدية أكبر قدر من الخدمات بدل الجهاز الإداري، ويمكن تلخيصها على النحو الآتي:

الهدف من الإصلاح	: تحسين مستويات الأداء.
المدخل لتحقيق الإصلاح	: إيجاد معايير واضحة للأداء.
النتائج الملموسة	: المنجزات الملموسة على أرض الواقع.
أصحاب الدور الرئيس في عملية الإصلاح	: الموظفون - جماعات العمل -.
المؤيدون لهذه الإجراءات	: القيادة العليا.

وقد تبنت الولايات المتحدة الأمريكية هذه الاستراتيجية في المدة الأخيرة، بل أصبحت نهجاً للإصلاح على مستوى دول متعددة عن طريق محاولتها بتعميمها على كثير من الدول.

(1) أوزبورن، ديفيد & تيد غايبلر، نفس المصدر السابق.

(2) ليلي مصطفى البرادعي: تقليص الحجم كمدخل من مداخل الإصلاح الإداري في الإدارة العامة: الدروس المستفادة من تجارب عدة دول، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، العدد 2، مصر، 2002، ص 22.

عطفاً ما سبق يتضح أن سياسة الإصلاح الإداري تتجه إلى تخفيف سيطرة البيروقراطية على الاقتصاد، وإلى تشكيل طبقة إدارية ذات ثقافة جديدة، بجانب تفعيل دور الدولة في أداء وظائفها لتقديم خدمات جيدة للمواطن، إلى جانب إرساء أساس الحكومة الإلكترونية، وإشراك المواطنين في شؤون الحكم وتفاعلهم مع صانعي السياسة في الدورة السياسية على كل المستويات الحكومية، وبهذا يمكن بناء الثقة العامة بالحكومة⁽¹⁾.

الدروس المستفادة من التجربة الأمريكية في الإصلاح الإداري:

لقد مثلت التجربة الأمريكية مدرسة مهمة في الإصلاح الإداري لجميع الدول، سواء المتقدمة أم النامية عن طريق الاستفادة منها، ويمكن استعراض أهم الدروس، وذلك على النحو الآتي:

- عملية الإصلاح عملية مستمرة ولا يمكن التوقف عنها، وهذا ما كان واضحاً في التجربة الأمريكية عن طريق تنوع مجالات الإصلاح خلال كل مرحلة.
- عملية الإصلاح عملية مؤسسية تخدم البلاد بشكل عام وليس الحزب الحاكم، وهذا ما كان واضحاً في التجربة الأمريكية عن طريق استمرار عدد من قيادات الدولة على مجال واحد وخطة محددة.
- أن عملية الإصلاح تركز على تطوير الخدمات المقدمة للمواطنين وآلية تقديمها، والحرص على رضاه عن تلك الخدمات.
- تغيير الثقافة البيروقراطية السائدة في المنظمات العمومية؛ لأنها تشكل مصدر ضعف لها وعقبة في سبيل تطورها، وإرساء خصائص ثقافية مساعدة على تبني تحقيق الأداء المتميز والعالي.
- تبني مفاهيم الإدارة العامة الجديدة التي تستمد مبادئها وأسسها من سياسات وأدوات الإدارة التي أثبتت فاعليتها في القطاع الخاص؛ الغرض منه ليس إلغاء السياسات والخدمات العامة وإنما تحسين كفاءتها.

ب- تجربة نيوزيلندا:

اتبعت نيوزيلندا إصلاحاً سياسياً واقتصادياً طموحاً ومستداماً، كانت ركائزها الأساسية إعادة هيكلة عميقة للقطاع العام، هذا الإصلاح أدى إلى تفكيك نظامها القديم، الذي كان سائداً قبل سنة 1984م.

لقد أدت الأزمة المالية في سنة 1984م إلى إعادة هيكلة الاقتصاد والإدارة العامة، بعد العديد من المشاكل الاقتصادية ووجود عدد كبير من العمال، وشروط عمل جامدة، والافتقار للأداء وبيروقراطية مفرطة جداً، حيث كان مجلس (هيئة) الخدمات العمومية هو صاحب العمل لجميع الموظفين العموميين والمسؤول عن تعيينهم والرقابة عليهم، واهتمامه بجوانب إدارية، كالأجرة، شروط العمل،

(1) قاسم القريوتي: الإصلاح الإداري، دار وائل عمان، الأردن، ط1، 2001، ص51.

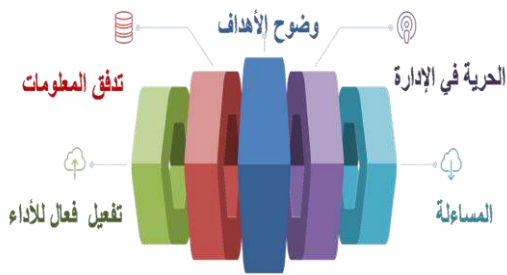
التدريب، فتقوم على نظام السلك الوظيفي، وتقدم مزايا لا مبرر لها استناداً إلى الأقدمية، وظيفة مهنية موحدة مثقلة بالقواعد لاسيما علاقات الموظفين والمهن، فاعتبرت وظيفة غير فعالة⁽¹⁾.

في سنة 1984م وبمجرد وصول (حزب العم) للحكومة شرع في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات التي لم تؤثر فقط في هيكل الإدارة في القطاع العمومي والوظيفة العمومية ودور الدولة في المسائل الاقتصادية، بل أثرت في مختلف السياسات الاجتماعية (الإسكان، التعليم، الصحة)، وخلال بضع سنوات تحول المجتمع النيوزيلندي تحولاً عميقاً، متجهاً دائماً نحو اعتماد عناصر الإدارة العامة الجيدة وتعزيز قوانين السوق، وفي سنة 1986م تقرر إعادة تنظيم العمليات التجارية للدولة وفقاً لمجموعة من الخطط والقوانين الرئيسة التي نذكر منها⁽²⁾:

أولاً: خطط الإصلاح الإداري في نيوزيلندا:

1. خطة نيوزيلندا للعام 1985م:

وُضعت الخطة الإصلاحية في عام 1985م بناء على خمسة عناصر أساسية، كما في الشكل⁽³⁾ رقم (3):



شكل رقم (3) يوضح عناصر خطة الإصلاح في نيوزيلندا العام 1985م.

- وضوح الأهداف: وضع مواصفات واضحة للأهداف التي على مديري الإدارة تحقيقها وكيفية تحقيقها؛ بحيث يجري توصيف الأهداف على شكل مؤشرات قابلة للقياس، تتناسق مع الأهداف العامة على المستوى الكلي لإدارة الحكومة .
- الحرية في الإدارة: إعطاء المديرين على جميع المستويات القدرة والحرية على تحقيق الأهداف المحددة بما يمكن المديرين على تخصيص الموارد وتحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة.
- المساءلة أو القدرة على تحمل المسؤولية: في مقابل إعطاء حق الحرية في الإدارة، تأتي أهمية عنصر المساءلة وتحمل المسؤولية في وضع الحوافز والعقوبات اللازمة لتحفيز الأداء.

(1) Kernaghan, Kenneth: comparaison international des reformes de la gestion des ressources humaines, centre canadien de gestion, 2001, P:17-19

(2) بوطويل رقية: الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار (دراسة تجارب دولية)، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مجلد 24، العدد 01، 2021، ص539.

(3) ملاعب، عمر: الإصلاح الإداري مدخلا لتصويب المسار التنموي، تجارب دولية، مجلة دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، الكويت، 2019، ص43.

- تدفق المعلومات: يجب أن يوفر عنصر المساءلة وتحمل المسؤولية المعلومات الكافية لتقييم جودة قرارات المديرين وأدائهم، ويسهم عنصر تدفق المعلومات في ربط عمليات الجهاز الإداري؛ تفاديًا للتناقض والتكرار وتتبع تحقيق الأهداف العامة على المستوى الحكومي.

- تقييم فعال للأداء: إجراء تقييم فعال للأداء؛ بحيث يقيّم المديرون على مدى نجاحهم في تحقيق أهدافهم وأية أوجه قصور ناجمة عن سوء الإدارة التي قد يُكشف عنها ومعاقبها.

وترتكز قيم الوظيفة العمومية - التي شددت الحكومة النيوزيلندية على احترامها وتعزيزها والتقيد بها - على مجموعة المبادئ المذكورة في مدونة قواعد السلوك لسنة 2005م المتمثلة في: الاحتراف والتكامل، النزاهة والصدق واحترام الزملاء والعملاء، الفصل بين الأنشطة الخاصة والعمومية، ولقد جاء في مدونة قواعد السلوك لسنة 1990م ثلاثة مبادئ رئيسة هي⁽¹⁾:

- يجب على الموظفين الوفاء بالتزاماتهم القانونية تجاه الحكومة بمهنية ونزاهة.
- ينبغي للموظفين عند أدائهم واجباتهم أن يظهروا الأمانة وحسن النية والكفاءة واحترام حقوق الجمهور وزملائهم.
- لا يجوز إلحاق السمعة السيئة بالوظيفة العمومية التي يشغلونها.

2. خطة نيوزيلندا للعام 1990م:

١- إعداد خطط إستراتيجية لتوضيح رسالة ٢- استخدام مقاييس الأداء للتحقق وأهداف كل جهاز لموظفي الجهاز من تقدم الجهاز نحو تحقيق والمستفيدين منه الأهداف.



٣- وضع خطط تشغيلية لترجمة الخطط الاستراتيجية إلى أهداف تفصيلية مرتبطة برسالة وأهداف الجهاز.

شكل رقم (4) يوضح آليات الإدارة بالنتائج في خطة نيوزيلندا

صلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية، كتلك التي تعطى لرؤساء الأجهزة في القطاع الخاص، وأن يجري محاسبتهم على النتائج؛ لذلك جرى مطالبة كل جهاز بثلاثة نقاط⁽²⁾، كما هي موضحة في الشكل رقم (4).

(1) Op, Cit: P 1-58.

(2) كافي، مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص 85.

3. خطط العام 2012م إصلاحات مستدامة:

من عام 2012م إلى عام 2017م وجزءاً من حزمة إصلاح تسمى خدمات عامة أفضل، تحدث حكومة نيوزيلندا الخدمة العامة لتنظيم نفسها حول تحقيق عدة نتائج أثبتت مقاومتها للتدخلات السابقة، وكانت الخطة بسيطة،



شكل رقم (5) يوضح الميزات الأساسية لمسيرة الإصلاح في نيوزيلندا

وتشمل: تحديد أهداف طموحة، وتقديم تقرير علني عن التقدم المحرز كل ستة أشهر، وتحميل مجموعات صغيرة من المديرين العموميين المسؤولية الجماعية، والتعلم من تجارب النجاح والفشل؛ فالالتزام بالأهداف التي شير إلى الرابطة الطوعية بين الموظف وتحقيق نتيجة تؤدي دوراً أساسياً في تحقيق النجاحات.

وخلال سنوات الخطة استخدمت بعض الميزات الأساسية التي بدا أنها تدعم الالتزام بالهدف، كما هي موضحة بالشكل رقم (5).

ثانياً: قوانين إدارة الوظيفة العامة في نيوزيلندا:

وضعت نيوزيلندا عدداً من القوانين التي أسهمت في إدارة الوظيفة العامة، ومنها⁽¹⁾:

1- قانون 1988م المتعلق بالقطاع العمومي:

عمل هذا القانون على التقريب بين أساليب إدارة الموارد البشرية في القطاعين العام والخاص، ومن أهم ما جاء فيها إلغاء نظام السلك الوظيفي واستبداله بنظام التعاقد، تطبيق قواعد التوظيف نفسها المعمول بها في القطاع الخاص، منح الرؤساء التنفيذيين مرونة كافية واستقلالاً ذاتياً في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج، تسهيل إدارة شؤون الموظفين وتحويل كثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف والترقية وتصنيف الوظائف وتحديد الرواتب وتقييم الأداء وغيرها من الإدارات المركزية إلى الإدارات التنفيذية، العمل على تبسيط عملية التصنيف في الوظيفة العمومية، بالإضافة إلى إلغاء منطق الوسائل: أين كانت الجدارة تقاس بالأقدمية؟ واستبداله بمنطق النتائج: أين أصبح الأداء والإدارة الجيدان هما المعيارين اللذين يعبران عن الجدارة والاستحقاق؟ وبذلك أصبحت مسألة تقييم الأداء ترتكز على النتائج المحققة، سواء على المستوى الفردي أم الجماعي.

(1) بوطويل، رقية: الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 2، الجزائر، العدد 1، 2021، ص 540.

2- قانون 1991م المتعلق بعقود العمل:

عمل هذا القانون على تغيير شروط العمل في القطاعين العام والخاص عن طريق تسيير عملية التفاوض بشأن عقود العمل الفردية والعقود التي تبرم عن طريق الاتفاقيات الجماعية في الوظيفة العمومية وفي القطاع الخاص، ومنح كامل الحرية لدوائر الخدمة العمومية في تبني القوانين الأساسية الخاصة التي يرونها مناسبة.

3- قانون 2000م المتعلق بعلاقات العمل:

لقد عمل هذا القانون على الترويج لمبدأ حسن النية في العلاقات التي تربط بين كل من المستخدمين، الموظفين، النقابات في الوظيفة العمومية، وذلك عن طريق: تعزيز الاحترام والثقة المتبادلة بين المستخدمين والموظفين والنقابات، توفير محيط عمل صحي؛ من أجل تسهيل عملية تقديم التقارير الفردية والجماعية، إعداد القواعد اللازمة التي تحكم المفاوضات والاتفاقيات الجماعية والفردية، اقتراح حلول مرنة للمشاكل المتعلقة بعلاقات العمل.

4- التعديلات التشريعية لسنة 2004م:

لقد صدرت في سنة 2004م عدة قوانين عملت على إدخال تعديلات على القوانين السابقة التي كانت تحكم مختلف مكونات القطاع العمومي النيوزيلندي، لكن ما يهمنا من بين هذه القوانين: القانون رقم (2) 2004م المعدل لقانون القطاع العمومي، باعتبار أن هذا القانون أعطى صلاحيات جديدة فيما يتعلق بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية لهيئة الخدمات العمومية، وكذا للرؤساء التنفيذيين في دوائر الخدمة العمومي؛ لأنه أدخل بعض التعديلات التي تحكم علاقات العمل بين الموظفين، الإدارة المستخدمة والنقابة.

مما سبق نجد أن الوظيفة العمومية في نيوزيلندا كانت تبحث عن رفع الأداء وتطوير القطاع، فعن طريق اعتماد الإدارة العامة الجديدة أصبحت لجنة الخدمات العمومية هيئة مسؤولة عن إعداد القواعد المتعلقة بتسيير الموارد البشرية في الوظيفة العمومية⁽¹⁾، كما أصبحت مكلفة بالمهام الآتية: وضع استراتيجية لتطوير وترقية قدرات الإطارات والمسيرين في الوظيفة العمومية، إعداد ما يسمى بدليل القيادة والأخلاقيات ليضع بين أيدي الرؤساء التنفيذيين في الوظيفة العمومية؛ من أجل السير وفقاً للقواعد التي يتضمنها، وضع برنامج يتعلق بتكوين الإطارات في الوظيفة العمومية لإعدادهم؛ ليكونوا قادة على مستوى الوظيفة العمومية في المستقبل، التعاون مع الرؤساء التنفيذيين؛ من أجل وضع القواعد التي سيُبنى عليها في اختيار الموظفين الذين سيكون بإمكانهم المشاركة في تنفيذ برنامج تكوين القادة.

وتجدر الإشارة إلى أن الهدف من إجراء الإصلاحات والتعديلات هو دعم تطوير الأداء، بالإضافة إلى تعزيز المرونة في استخدام الموارد؛ لذلك ألغت الحكومة الكثير من الضوابط المركزية التفصيلية،

(1) Op, Cit: P:21

وأعطت المديرين سلطة أكبر؛ لتشجيعهم ليكونوا في الواجهة ويسيروا وفقًا لمفاهيم اقتصاد السوق، ويستند هذا النموذج الإداري إلى فرضية أن المديرين لا يمكن مساءلتهم عن النتائج إلا عندما يكونوا مسؤولين تمامًا على أعمالهم (الموظفون، تنظيم العمل)، ولهذا السبب تسمح لهم الحكومة بتطوير نموذجهم الخاص الذي يلبي احتياجاتهم الخاصة.

ثالثاً: مؤسسات وهياكل الإصلاح الإداري النيوزيلندية:

ارتكزت أغلب تجارب الإصلاح الإداري بشكل رئيس على إنشاء مؤسسات تدريبية وتأهيلية تعمل على تدريب وتنمية موظفي الخدمة المدنية؛ لذا ستعرض أبرز المؤسسات التي استندت إليها التجربة النيوزيلندية التي على الرغم من كونها مؤسسات غير حكومية، إلا أن لها دورًا بارزًا في القيام بالأدوار نفسها التي تقوم بها المؤسسات الوطنية نفسها من حيث التدريب والتأهيل، ومنها⁽¹⁾:

مدرسة أستراليا ونيوزيلندا الحكومية (ANZSOG):

هي مؤسسة غير حكومية وغير هادفة للربح، كان تأسيسها من قبل حكومتين وطنيتين وتوسع حكومات ولايات وأقاليم أستراليا وست عشرة جامعة عضوًا، وتتميز هذه المدرسة بعدة ميزات، منها: الشراكة التعاونية بين الحكومات والجامعات التي تضمن أن تكون جميع عروض الدورات صرامة أكاديميًا وقابلة للتطبيق بشكل مباشر على متطلبات الخدمة المدنية، والاعتماد على نقاط القوة في الجامعات الأعضاء في أستراليا ونيوزيلندا، بالإضافة إلى ضمها أفضل الأكاديميين والممارسين على المستوى الدولي، إلى جانب تركيز المدرسة على بناء قدرة إدارية استراتيجية قادرة على تقديم خدمة عامة في البيئات الصعبة، والالتزام بتقديم البرامج بناءً على إمكاناتها في بلوغ مناصب قيادية رفيعة المستوى وإدارتها، والتزامها بالخدمة العامة.

معهد الإدارة العامة في نيوزيلندا (IPANZ):

يحتل المعهد مكانًا مهمًا في السياسة العامة لنيوزيلندا، ويعد منظمة غير ربحية رائدة للموظفين، يعمل على تعزيز التحسينات في السياسة العامة والإدارة والتنظيم عبر القطاع العام في نيوزيلندا. ويضم في عضويته أكثر من 140 منظمة بالإضافة إلى أفراد يعملون داخل القطاع العام، والمجالس المحلية، والمؤسسات الأكاديمية، والمنظمات غير الهادفة للربح، وبعض وكالات القطاع الخاص، ويساعد معهد الإدارة العامة في بناء المهارات والمعرفة والأداء والوظائف، ويعزز من نظام الإدارة العامة؛ إذ يقدم العديد من برامج التأهيل والتدريب للمهنيين على كافة المستويات، بدءًا من الموظفين الجدد الذين يسعون إلى البناء الوظيفي، مرورًا بالموظفين من المستوى المتوسط الذين يبحثون عن الترقى، وصولاً إلى كبار القادة الذين يطورون أفضل الممارسات في مؤسساتهم.

(1) الشراوي، نسرین: نماذج إدارية رائدة- كيف تستفيد الدول النامية من تجربة الإصلاح الإداري النيوزيلندية،

تاريخ الزيارة 2023/9/9. <https://marsad.ecss.com>

رابعاً: الدروس المستفادة من تجربة نيوزيلندا في الإصلاح الإداري:

- تعد التجربة النيوزيلندية من أبرز التجارب الدولية في مجال الإصلاح الإداري، المعتمدة بشكل أساسي على وضوح خطوط المسؤوليات وتوزيع الأدوار بين الجهات التنفيذية، وتوفير مساحة للإدارة لحرية التصرف بما يضمن تحقيق النتائج المنشودة.
- تبنت الإدارة على أساس الإدارة بالنتائج، وفي ضوء ما يتحقق من نتائج تكون المساءلة الإدارية على أنه يترك لرئيس كل جهاز رسم الاستراتيجيات التي سيتبعها في تحقيق النتائج المطلوبة منه.
- ترتب على أسلوب المحاسبة والمساءلة طبقاً للنتائج، ضرورة التخلص من الرقابة المركزية التفصيلية على النفقات التشغيلية والتخلص من وجود سقف للموظفين في الجهاز، ومنح المسؤولين صلاحيات كافية لاستثمار مواردهم في الميزانية بشرط ألا يجري تجاوز سقف الميزانية المحدد للجهاز.
- استخدام مقاييس الأداء من أجل المساءلة عن طريق: نشر نتائج قياس جودة الخدمات للمستفيدين، على أن يكون الاتفاق على مستوى الأداء بين الإدارة العليا والإدارات التنفيذية، وتؤخذ النتائج أساساً للمساءلة والمحاسبة الإدارية، ثم ترفع أجهزة التنفيذ تقارير بنتائج أدائها للأجهزة الرقابية.

02. نماذج من الإصلاح الإداري في آسيا وإفريقيا:

أ- تجربة سنغافورا:

كانت سنغافورة قبل خمسة عقود بلدًا متخلفًا، يزرع سكانه تحت فقر مدقع، مع مستويات عالية من البطالة ونصف السكان من الأميين؛ لتصبح اليوم واحدة من أسرع الاقتصادات نموًا في العالم، حيث ارتفع الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بنسبة لا تصدق؛ إذ وصل إلى أكثر من 60 ألف دولار أمريكي، مع معدل للبطالة بلغ 2% فقط، وتمتلك سوقًا حرًا على درجة عالية من التطور والنجاح، وهي واحدة من المراكز التجارية الرائدة في العالم، ومقصد رئيس للاستثمارات الأجنبية والخدمات اللوجستية.

سطرت سنغافورة واحدة من أهم قصص النجاح الاقتصادي في العالم، وأصبح صعودها الاقتصادي أنموذجًا يُحتذى به دوليًا، بالنسبة إلى بلد يفتقر إلى الأراضي والموارد الطبيعية والمالية، ولكن عن طريق تبني سياسات منفتحة على الخارج، وتطبيق رأسمالية (السوق الحرة) والتعليم والبحث والابتكار، وسياسات واقعية صارمة، استطاعت سنغافورة التغلب على عيوب الجغرافيا، وتصبح رائدة في التجارة العالمية، مع صغر حجمها الذي يبلغ 682.7 كم².

أولاً: الإطار المؤسسي لقيادة عملية الإصلاح الإداري في سنغافورة:

يعتمد هذا الإطار على ثلاث مؤسسات رئيسية، كان لها الدور الأساس في تحفيز عملية التنمية في سنغافورة ودفعها إلى الأمام، وهي⁽¹⁾:

مجلس التنمية الاقتصادية (E D B):

تطوير الصناعات والخدمات الأساسية وإيصالها إلى مرحلة التنافسية العالمية.

تحقيق الاستراتيجية في عملية التنمية الاقتصادية.

خلق فرص عمل تستطيع أن توظف عمالة جديدة.

شكل رقم (6) يوضح أهداف مجلس التنمية الاقتصادية

يعد هذا المجلس من أوائل المؤسسات التي أنشئت في سنغافورة؛ لتطوير الاقتصاد في البلاد عن طريق الإسهام في تنفيذ عدد من الاستراتيجيات التنموية، لاسيما في قطاعي الصناعة والخدمات، ولطالما سعى هذا المجلس الذي يضم عددًا من رؤساء الشركات الدولية المعروفة ضمن لجنة

المستشارين الدوليين للمجلس لغرض إطلاع صانعي السياسة الاقتصادية في سنغافورة بأحدث التطورات التكنولوجية في العالم؛ وذلك لتحقيق الأهداف الآتية⁽²⁾:

(1) العامري، ابتسام: التجربة التنموية في سنغافورة، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد 45، 2018، ص296.

(2) محمود عبد الفضيل: العرب والتجربة الآسيوية الدروس المستفادة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2000، ص32.

مجلس تنمية التجارة السنغافوري:

بما أن التجارة الخارجية تمثل ركناً أساسياً في الاقتصاد السنغافوري؛ نظراً لكونها أحد الأنشطة الاقتصادية التي تعتمد عليها البلاد منذ مدة طويلة، فقد جرى فصل هذا المجلس الذي كان أحد فروع مجلس التنمية الاقتصادية بعد اتساع أنشطته؛ من أجل أن يؤدي دوره في رسم خريطة التجارة الخارجية لسنغافورة حالياً ومستقبلاً، وتتركز مهام هذا المجلس الذي يرأسه نظراً لأهميته وزير التجارة والصناعة السنغافوري بالآتي⁽¹⁾:

- تنمية تجارة سنغافورة في الأسواق العالمية.
- المساعدة على استكشاف أسواق جديدة لصادرات البلاد وتوسيع مصادر التوريد.
- العمل على جعل سنغافورة بيئة جاذبة للتجارة العالمية.
- تطوير البنية الأساسية للتجارة والأعمال.
- وضع أسس علمية وسليمة للاستثمار في الخارج.

المجلس الوطني للإنتاجية:

إن الحفاظ على موقع سنغافورة التنافسي على المستوى العالمي يتطلب رفع مستوى إنتاجية السلع والخدمات، وهذا ما حدا بها إلى إنشاء هذا المجلس في العام 1981م، الذي يعمل عن طريق برامج مختلفة على صقل المهارات البشرية وتنميتها لإيصالها إلى مستويات عالية من الإنتاجية، وتأكيداً لشعاره: (الجودة في العمل تعني الجودة في نوعية الحياة) أخذ المجلس على عاتقه منذ العام 1991م مهمة تنظيم حملات للارتقاء بالإنتاجية.

وتتويجاً لجهودها في هذا المجال بدأت سنغافورة ابتداء من العام 1995م خططها الخمسية للارتقاء بمستوى الإنتاجية اعتماداً على مفهوم الابتكار والجودة عن طريق إيصال التنمية في البلاد إلى هدفين هما: رفع مستوى كفاءة عوامل الإنتاج (المدخلات)، تشجيع الابتكارات لتطوير عمليات التجديد في مختلف المنتجات؛ من أجل ذلك سعت سنغافورة إلى إيصال نمو الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج إلى مستوى لا يقل عن (2%) سنوياً⁽²⁾.

وقد صنفت سنغافورة على الدوام أنها أقل الدول فساداً في آسيا وبين أكثر عشر دول نظافةً في العالم من قبل منظمة الشفافية الدولية، وصنفت مؤشرات إدارة البنك الدولي سنغافورة -أيضاً- بدرجة عالية فيما يتعلق بسيادة القانون، ومراقبة الفساد ومستوى فاعلية الحكومة.

(1) نفس المرجع السابق.

(2) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص34.

ثانيًا: عوامل نجاح التجربة السنغافورية:

تتشارك العديد من الدراسات في الاستشهاد بمجموعة من العوامل دون غيرها في تحليل نجاح التجربة التنموية السنغافورية نذكرها فيما يلي:

التعليم حجر الزاوية في نهضة سنغافورة:

لطالما شكل التعليم اللبنة الأساسية في بناء صرح التنمية الاقتصادية والوطنية في سنغافورة الحديثة، نذكر هنا العبارة الشهيرة لرئيس وزرائها (Goh Chok Thong):



إنَّ ثروة كل أمة تكمن في شعبها؛ لذا حظي التعليم منذ تأسيس الجمهورية بتقدير بالغ بصفته العامل الحاسم في تحقيق التنمية الاقتصادية وتعزيز اللحمة الوطنية في بلاد فقير إلى الموارد الطبيعية⁽¹⁾. من الإحصاءات التي توضّح ببلاغة الامتياز الذي حققته سنغافورة في نظامها التعليمي: هو أن سنغافورة تُجَل في المرتبة الثانية من ناحية عدد الطلاب المُرسّلين إلى جامعتي أكسفورد وكامبريدج، مع أن عدد سكانها لا يتجاوز 3.5 مليون نسمة.

البحث والتطوير والابتكار:

لقد حققت سنغافورة تقدّمًا مهما في تطوير قدراتها في العلوم والتكنولوجيا والابتكار على مدار أكثر من 50 عاماً منذ الاستقلال السياسي، وقد استند هذا الجهد في البداية إلى نظام وطني متطور يؤكد على جذب الشركات متعددة الجنسيات والاستفادة منها؛ لنقل العمليات التكنولوجية المتقدمة إلى سنغافورة، وتطوير البنية التحتية والموارد البشرية لاستيعاب واستغلال التكنولوجيات الجديدة بسرعة، في تسعينيات القرن الماضي بدأت سنغافورة بتبني نهج أكثر توازنًا، مع التركيز بشكل متزايد على تطوير قدراتها المحلية في مجال البحث والتطوير والابتكار.

كما كشفت الحكومة السنغافورية في عام 2016م عن مخطط (البحث والابتكار والمؤسسة 2020م) لاستثمار 19 مليار دولار سنغافوري على مدار خمس سنوات بدءًا من عام 2016م، وهو ما يمثل زيادة بنسبة 18% مقارنة بمدة السنوات الخمسة السابقة؛ بهدف زيادة فاعلية العلم والتكنولوجيا لبناء القدرات الابتكارية للقطاع الخاص ومعالجة التحديات الوطنية، والبحث عن الفرص الاقتصادية والقدرات التنافسية.⁽²⁾

(1) سعد الله، عمار. وشتوح، وليد: قراءات التجربة التنموية السنغافورية- أسرار النجاح، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة، مجلد 6، العدد 2، 2022، ص343.

(2) Hank، L. Innovation Policy in Singapore. in A. MASAHITO، INNOVATION POLICY IN ASEAN 2018. P: 198-217. Indonesia: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia. 2018، 198.

الادخار الحكومي الإجباري:

كانت القوة الدافعة في عملية الادخار في سنغافورة هي الادخار في القطاع العام، الذي ارتفع من أقل من ربع الادخار الوطني في عام 1974م إلى ثلاثة أخماسه بحلول عام 1984م، وتكونت مدخرات القطاع العام من فوائض ميزانية الحكومة والفوائض المحققة من قبل المجالس القانونية، وكانت أرباح القطاع العام الناتجة عن الاحتكارات الطبيعية تدعم في الواقع العجز في المجالات ذات الأولوية الحكومية مثل الإسكان، وقد أدت سبعة مجالس رئيسة دورًا أساسيًا في تحديد مدخرات القطاع العام.⁽¹⁾

تطبيق الحوكمة:

تري الحكومة أن حقوق الإنسان ليست مجرد مسألة سن القوانين، وإنما إنفاذ هذه القوانين بعدالة، وتشمل الحوكمة الرشيدة التنفيذ الفعلي للسياسات، وتقديم الخدمات العامة، وتصنف الدراسات الاستقصائية العالمية سنغافورة في أعلى المراتب على الدوام في الحوكمة، وأنها أفضل بلد آسيوي يمكن العمل فيه، وصنف نظامها القانوني ضمن أولى النظم من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي.

الاستثمار الأجنبي المباشر وتوجيه سوق العمل:

بعد انفصال سنغافورة عن ماليزيا واجهت في ذلك الوقت مشاكل الركود الاقتصادي والنمو السكاني السريع، وهكذا، فإن الحكومة - بقيادة لي كوان يو رئيساً - اختارت الحل الأكثر براغماتية، الذي تركز حول الاستثمار الأجنبي المباشر؛ من أجل خلق الوظائف بطريقة سريعة؛ لذا قدمت حكومة سنغافورة حزمة من السياسات لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، التي شملت تقديم حوافز ضريبية للشركات العالمية العاملة في الإنتاج الصناعي حتى البنية التحتية الصناعية الجاهزة بالكامل، مثل توفير المصانع الجاهزة للعمل، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والربط بالنقل والخدمات العامة، كما ضببطت اليد العاملة المحلية بقوة عن طريق تسييس الحركة العمالية، وفرض الحكومة سيطرة فعلية على النقابات، ونقل السلطة التفاوضية من العمال إلى أرباب العمل، حتى أن حكومة سنغافورة أنشأت لجنة خاضعة لرقابة الدولة تعرف باسم (المجلس الوطني للأجور)⁽²⁾ تعمل على بقاء الأجور جذابة للمستثمرين الأجانب، كما شرعت الحكومة - أيضاً - في حملة للقضاء على جميع أشكال الفساد داخل الحكومة وقطاع الأعمال في سنغافورة.⁽³⁾

ثالثاً: الجانب الاقتصادي لعملية التنمية في سنغافورة:

وجدت سنغافورة نفسها وحيدة بعد الانفصال؛ إذ كان عليها مواجهة مجموعة من المشاكل إذا ما أرادت البقاء دولة مستقلة، وكانت أبرز المهام التي تتطلب إيجاد الحلول لها هي قضية بناء الجيش،

(1) سعد الله، عمار & شتوح، وليد، مرجع سابق، ص 348.

(2) Huff, W. G. What is the Singapore model of economic development? Cambridge Journal of Economics, 1995, p740.

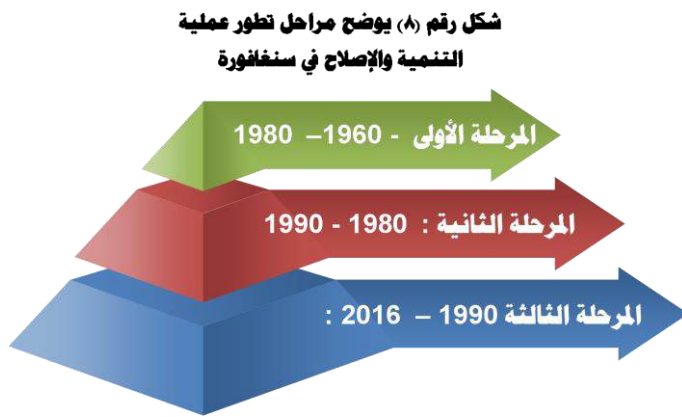
(3) Ibid, p: 352.

وتأسيس الأسواق، وحل مشاكل العمالة والسكن، وقد نجحت الحكومة على مدى سنوات عدة في إيجاد معالجات عملية لهذه القضايا بشكل متوازن دون إثارة جانب على حساب جانب آخر، لكن الطابع الاقتصادي للتنمية في دول جنوب شرق آسيا ومنها سنغافورة - دائماً - كان له الأولوية في الاهتمام والبحث؛ لكونه القلب النابض للتنمية والمركز الأساس في إظهار تقدم الأمم ودعم تفوقها على المستويين الإقليمي والعالمي.

رابعاً: مراحل تطور عملية الإصلاح في سنغافورة:

يمكن تقسيم هذه المراحل إلى ما يلي:

المرحلة الأولى 1960م - 1980م:



تميزت استراتيجية الدولة التنموية خلال هذه المرحلة بنظرة اشتراكية للرأسمالية، فهي تدعم كل ما يؤدي إلى تعزيز الرأسمالية في الحياة الاقتصادية وإعطائها الأهمية الكافية في الوقت نفسه للجوانب الاجتماعية للتنمية؛ لهذا لم تتوان الحكومة السنغافورية التي كان يرأسها آنذاك «لي كوان يو» في العام

1960م على طلب المساعدة من الأمم المتحدة لإمدادها بلجنة من الخبراء تساعد في رسم خطة اقتصادية ملائمة لسنغافورة، وقد أوصت هذه اللجنة بعدة دراسات مستفيضة لأوضاع البلاد بإنشاء هيئة يمكنها الإشراف على تنمية الاقتصاد.

المرحلة الثانية 1980م - 1990م:

خلال هذه المرحلة جرى الاعتماد على نمو إنتاجية المدخلات بدلاً من زيادة حجمها؛ لذا اعتمدت سنغافورة استراتيجية قائمة على مرتكزين الأول: تقوم على استيراد أحدث التطورات التكنولوجية العالمية؛ من أجل زيادة إنتاجية رأس المال والعمالة عن طريق تشجيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة وتوظيف المواهب الأجنبية بوصفها الوسيلة المثلى لنقل المعارف والعلوم، والثاني: توفير البيئة القانونية والفكرية والحوكمة الرشيدة ورعاية المواهب المكتسبة؛ من أجل خلق مجالات للابتكار والتقدم التكنولوجي⁽¹⁾، وكذلك تطورت استراتيجية تقنية المعلومات في سنغافورة عن طريق اعتماد خطة الدولة القومية التي قسمت على مرحلتين بواسطتهما حققت هدفين:

- تطوير صناعة تقانة المعلومات؛ لكي تصبح صناعة ذات صفة تصديرية.
- تحسين إنتاجية الاقتصاد القومي من خلال التطبيقات الواسعة لتقانة المعلومات.

(1) العامري، ابتسام: التجربة التنموية في سنغافورة، مجلة بحوث الشرق الأوسط، العدد 45، 2018، ص 282.

المرحلة الثالثة 1990م - 2016م:

■ انطلقت هذه المرحلة مع بداية التسعينيات؛ بهدف تحويل سنغافورة إلى جزيرة ذكية من خلال اعتماد خطة أطلق عليها اسم (الخطة العامة لتقانة المعلومات 2000م)؛ بحيث تدخل المعلومات كل جانب من جوانب الحياة في سنغافورة.

وفي هذه المرحلة وضعت سنغافورة أولى أقدامها على طريق التحول نحو اقتصاد المعرفة الذي يقوم على حُسن استخدام المعارف الناتجة عن التقدم العلمي، لاسيما في مجالي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ بهدف ابتكار وإنتاج سلع وتجهيزات جديدة من جهة، وتطوير وسائل الإنتاج وأدواته بما يؤدي إلى تحسين نوعية السلع وجودتها، ومن ثم امتلاك القدرة على المنافسة في الأسواق الإقليمية والعالمية في ظل نظام العولمة من جهة أخرى⁽¹⁾.

ومع دخول العالم مرحلة العولمة في بداية تسعينيات القرن الماضي سارعت سنغافورة إلى الاندماج فيها لما لها من آثار إيجابية بنظر رئيس وزراء سنغافورة الأسبق (لي كوان يو) من حيث قابليتها على رفع مستوى المعيشة وزيادة فرص التوظيف، ويرى أن أqlمة الاقتصاد السنغافوري مع متطلبات العولمة البنوية المتعلقة بالنظام المصرفي واحتياطات العملة قد أسهم بشكل مباشر في التخلص من الآثار السلبية للعولمة ومكناها من تجاوز آثار الأزمة المالية الآسيوية المدمرة في العام 1997م، الذي رأى حينها أن أفضل وسيلة للتخلص منها هو الاندماج في نظام العولمة مستشهدًا بحقيقة (قد يكون هناك خاسرون، لكنهم سيزيدون وستكون الخسارة مضاعفة إذا جرى التراجع عن مفهوم العولمة وإذا لم تقبل هذه الدول العولمة بكامل شروطها الاقتصادية والسياسية، فهي ظاهرة حتمية تفرض على الدول خيارين لا ثالث لهما إما أن تتصرف طبقًا لمقتضيات السوق والمشروع الخاص، أو تتراجع نحو الخلف وتتحمل تبعات عملك، فالعولمة تفترض وجود سوق رأسمالي تفاعلي واحد، وعلى كل دولة أن تتصرف فيه طبقًا لقواعد محددة، بمعنى أن جوهر العولمة يشير إلى وجود قواعد موحدة للتعامل في السوق الرأسمالية⁽²⁾.

كما سجل الإنفاق على البحث والتطوير ابتداء من النصف الثاني من التسعينيات ارتفاعًا ملحوظًا مسجلًا (19%)، وقد أسهم القطاع الخاص إسهامًا فاعلًا في دعم هذه الأنشطة عبر تمويله بنحو ثلثي حجم إنفاقها؛ ما انعكس إيجابًا على التطور الكبير الذي شهده إنتاج الصناعات عالية التقنية وصادرتها.

خامسًا: دور القيادة السياسية في نجاح عملية الإصلاح الإداري:

نجحت سنغافورة في التحول من دولة ضعيفة إلى دولة قوية؛ وذلك بفضل السياسات الناجحة والمتوازنة التي طبقتها البلاد؛ إذ أدركت القيادة السياسية في سنغافورة أن الاهتمام بالجانب الاجتماعي يساعد في تنمية الجانب الاقتصادي، ويكون دوره مكملًا للتنمية الاقتصادية، ويعد الرئيس «لي كوان يو» صاحب الدور الكبير في نهضة سنغافورة وازدهارها عن طريق الكثير من الإنجازات التي قدمها، منها الاهتمام بالتنمية الاجتماعية⁽³⁾.

(1) محمود عبد الفضيل، مرجع سابق، ص 35.

(2) العامري، مرجع سابق، ص 285.

(3) المرجع السابق نفسه، ص 299.

وذلك عن طريق إعطاء أهمية بالغة للتعليم والتربية، وكان الرئيس (لي كوان) يتبع نظام الادخار ويملك القدرة على التنبؤ بما تحتاجه بلاده؛ إذ جرى الاعتراف بعبقريته هذا الرجل قياساً بالتغيير الذي أحدثه بتحويل دولة ضعيفة وهشة وذات بنية وهيكل اقتصادي متخلف إلى دولة مزدهرة ومتطورة ومتحضرة، تحظى باهتمام دول العالم وكان «لي كوان» يعتمد على سياسة التعليم وتأهيل الموارد البشرية.

ويعد «لي كوان يو» شخصاً ملهماً، يتمتع بإرادة صلبة وإخلاص رفاقه الذين بدونهم لم يكن الإنجاز قد تم كما قال هو؛ إذ يعكس صورة الزعيم الأوحده الذي وضع خطة عبقرية حوّلت سنغافورة من دولة فقيرة إلى غنية، ونقلها من التخلف إلى التقدم، فعل ذلك عن طريق العمل المخلص المتفاني لعشرات السنين وبمساعدة من أصغر إلى أكبر شخص في المجتمع.

ويمكن القول: إن التجربة التنموية في سنغافورة هي تجربة ناجحة؛ وذلك عن طريق عدة أسس جعلتها تؤتي ثمارها، التي تتمثل في الاهتمام بالجانب التكنولوجي المتفوق في كل نواحي الحياة، سواء عن طريق نقله من الخارج أم ابتكاره في الداخل، والارتقاء بالتعليم لينافس أكثر دول العالم تقدماً، فالارتقاء بالتعليم هو مفتاح التفوق النوعي، بالإضافة إلى ذلك الانفتاح الإيجابي على العالم الخارجي؛ وذلك ليأتي العالم إلى سنغافورة في الوقت نفسه الذي تذهب هي إليه⁽¹⁾.

سادساً: الدروس المستفادة من تجربة سنغافورة في الإصلاح الإداري:

- وجود قيادة ذات رؤية بعيدة المدى تؤمن بمشاركة الجميع، ملتزمة بنهج الإصلاح واختيار القيادات الوسطى الإشرافية والتنفيذية القادرة على فهم محاور الإصلاح وتعبئة الموارد المادية والبشرية لتنفيذ هذه البرامج.
- جعل التعليم محور عملية الإصلاح؛ لذا كان الاهتمام بالتعليم بجميع مراحله وبناء جيل مسلح بالعلم والمعرفة.
- بناء شراكة فعّالة بين الحكومة والمجتمع والقطاع الخاص؛ لتحقيق أهداف التنمية وغاياتها، فهم شركاء في صنع القرار وتطبيق السياسات العامة.
- تطوير نظم إدارة الموارد البشرية بالخدمة المدنية؛ لتصبح أكثر احترافية وابتكارية، ومرتكزة على مبدأ الجدارة والكفاءة في التعيين والترقية.
- ضرورة وجود إرادة سياسية تؤمن بمواجهة الفساد وتمثل قدوة في إتباع السلوك النزيه وشمولية قوانين مكافحة الفساد.
- تطبيق مبدأ التجربة والخطأ، حيث استطاع «لي كوان» وحكومته باحترافية تجريب العديد من الحلول لأزمات سنغافورة الوجودية، من نقص الموارد والمياه وصغر المساحة والبطالة، عن

(1) مصطفى، أحمد: الجزيرة الفاضلة سنغافورة، وكالة الصحافة العربية، القاهرة، 2008، ص55.

طريق تنفيذ عدد من السياسات وإعادة تقييم آثارها والرجوع عنها أو تعديلها إذا لم تتوافق هذه الآثار مع النتائج المرجوة سلفاً من هذه السياسات.

ب - تجربة رواندا:

تعد رواندا من الدول التي تحولت من حالة الفقر والحرب إلى حالة النمو والاستقرار خلال عشرين سنة، حيث أصبحت تمثل نموذجاً يحظى بالاهتمام والدراسة دولياً وأكاديمياً، لاسيما فيما تعلق بالمسامحة الشعبية والتسامح والحوكمة الاقتصادية، التي جعلت من إعادة بناء الدولة ومؤسساتها على أسس جديدة واقعاً ملموساً في رواندا، اعتماداً على وجود قيادة سياسية وفرض لقوة القانون بما يضمن عدم إقصاء أي من طوائف المجتمع.

تقع رواندا في وسط القارة الإفريقية إلى جنوب خط الاستواء، حيث تحدها أوغندا شمالاً وبروندي جنوباً وجمهورية الكونغو الديمقراطية وتنزانيا شرقاً، وتبلغ مساحتها 26,338 ألف كيلومتراً مربعاً، كما أنها دول داخلية عديمة الاتصال بالبحر وتمتاز بمظاهرها الجغرافية بالتنوع الكبير من أنهار وسهول وبحيرات وهضاب وجبال بركانية، وتتميز رواندا بمناخ استوائي مناسب وأمطار موسمية غزيرة.

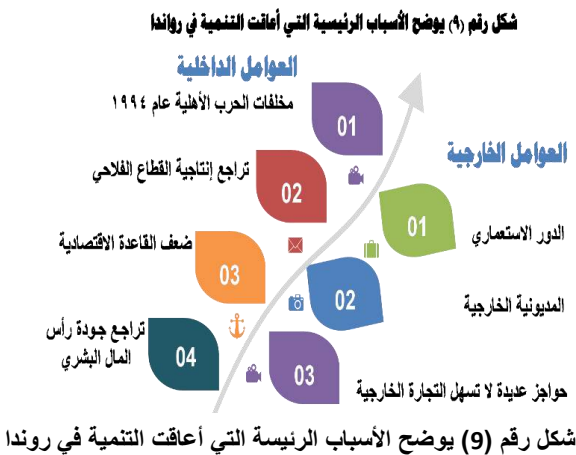
ويتشكل الإطار السكاني لرواندا من ثلاث مجموعات عرقية، هي: قبائل ألتوا: وهم مجموعة من الصيادين التقليديين تشكل 1% من مجموع السكان، قبائل الهوتو: عرفت بالحياة الزراعية، بالإضافة إلى الصيد الذي تمتعته الأغلبية المطلقة في رواندا 84% من مجموع السكان، قبائل التوتسي: تعني رعاة الماشية، وهي الطبقة الأكثر ثراء في رواندا، يمتلكون تقاليد حربية صارمة، بالإضافة إلى تطويرهم لمؤسسات وتنظيمات مركزية قوية، ويشكون أقلية؛ إذ يمثلون 15% فقط من مجموع سكان رواندا⁽¹⁾.

أولاً: الأسباب الرئيسية التي أعاققت التنمية في رواندا:

عرفت رواندا عدداً من التحديات الداخلية والخارجية التي أعاققت خطط التنمية فيها⁽²⁾:

1. العوامل الداخلية في تخلف رواندا:

- مخلفات الحرب الأهلية عام 1994م: نتيجة الصراع على السلطة والثروة، ونتيجة لهذا الصراع ذكر صندوق النقد الدولي أنه بعد الإبادة الجماعية مباشرة حصل هناك



(1) رحلي مباركة، الحرب الأهلية في رواندا (1994) والمواقف الدولية منها، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، الجزائر، 2015، 4.

(2) عيس، محفوظ: رواندا- النهوض التنموي بين الفرص والتحديات، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، العدد 6، 2021، ص30.

انهيار للقدرة الإدارية على مستوى الحكومة المركزية والمحلية، وحصل شلل تام في تقديم الخدمات الاجتماعية والمالية⁽¹⁾.

تراجع إنتاجية القطاع الفلاحي: شغلت الزراعة أكثر من 90% من القوى العاملة، لكنها كانت قطاعاً بدائياً مكتفياً بالإنتاج للاستهلاك العائلي، والأراضي الصالحة للزراعة لا تكفي لكي تكون مصدر رزق مستقر لكل الروانديين، وكذلك الاستخدام المفرط للأسمدة، الذي له آثار سيئة في إنتاجية الأراضي.

ضعف القاعدة الاقتصادية: تعتمد رواندا على إنتاج القهوة والشاي وتصديرهما، وهذا لا يكفي لبناء اقتصاد قوي، ويبقى الغاز الطبيعي المتوافر في بحيرة (كيفو)، الذي تمتلك منه البلاد احتياطات كبيرة تقدر بحوالي 60 مليار متر مكعب، إلا أنها لم تستقطب الاستثمارات اللازمة من حيث الاستكشاف والاستغلال.

تراجع جودة رأس المال البشري: تعد الأمية العائق الأهم في تحديث الاقتصاد الرواندي، حيث أن 42% من الروانديين لا يعرفون القراءة والكتابة، علاوة على سوء التغذية وانتشار الأمراض الخطيرة، وهو ما يعيق تطور القطاعات الاقتصادية المهمة التي تحتاج إلى موارد بشرية ذات خبرة وكفاءة.

2. العوامل الخارجية في تخلف رواندا:

الدور الاستعماري: كانت سياسة الاستعمار البلجيكي تشبه سياسة الإنجليز المبنية على التفريق والتقسيم؛ من أجل إحكام السيطرة، وكان نمط الإدارة البلجيكية الاستعمارية هناك غير مباشر باستخدام مشايخ ورؤساء «التوتسي» الحكام التقليديين، ما سمح «للتوتسي» بفرض إدارتهم على «الهوتو»⁽²⁾.

المديونية الخارجية: عانت رواندا من مشاكل المديونية الخارجية؛ وذلك بسبب الإفراط في الديون والمساعدات الخارجية، التي تغطي 42% من الميزانية.

حواجز تعيق التجارة الخارجية: معظم التجارة الخارجية لرواندا يكون عن طريق البر وهو ما يتطلب تكاليف باهظة للتصدير أو التوريد؛ نظراً لبعد الموانئ البحرية للبلدان المجاورة، علاوة على افتقار البلاد شبكات السكك الحديدية التي تربط رواندا بجيرانها⁽³⁾.

ثانياً: العوامل الرئيسية في نهضة رواندا:

هناك عدد من العوامل الداخلية والخارجية، التي حددت المسارات العامة في نهضة رواندا، والفرص المتاحة التي على أساسها تحتكم إليها مخططات التنمية.

(1) النجار بلال: التجربة الرواندية والاستفادة منها فلسطينياً، مؤسسة بال ثنيك للدراسات الاستراتيجية، فلسطين، 2020، ص8.

(2) قدير، رحمة: التدخل الدولي "الإنساني" دراسة حالة الإبادة الجماعية في رواندا 1994، رسالة ماجستير، المدرسة العليا للعلوم السياسية، الجزائر، 2015، ص88.

(3) عيس، محفوظ، مرجع سابق، ص32.

1. العوامل الداخلية:

هناك عناصر مهمة جرى الاعتماد عليها في إعادة بناء الدولة وفقاً للنظريات السياسية المتعلقة بالنزاعات والحروب الأهلية، وهي: الأمن والاستقرار، الإنعاش الاقتصادي، بالأمن والاستقرار، بناء الدولة ديمقراطياً، عودة اللاجئين والمواطنين النازحين إلى وطنهم، نزع سلاح الميليشيات ودمجها ضمن عناصر قوات الأمن والشرطة، والمقصود بالإنعاش الاقتصادي إعادة بناء وتحويل الاقتصاد لتحقيق النمو الاقتصادي والحد من الفقر ومنع نشوب النزاعات من خلال استعادة عمل مؤسسات الدولة وتطبيق القانون⁽¹⁾.

العدالة الانتقالية وتعزيز المصالحة الوطنية: بمحاكمة جميع المتهمين بالتخطيط للإبادة الجماعية، وقد تضمنت عملية المحاكمة جبر الضرر لكل شخص وقع عليه أذى من الجرائم المرتكبة، والعمل على إعادة بناء الجيش الرواندي وقوات الأمن، مع تحويل عقيدة الجيش من عقيدة الولاء العرقي والعصبية إلى عقيدة الولاء الخاص للدولة الرواندية ككل.

الاهتمام بالتعليم: أولى رئيس رواندا «بول كاجامي» أهمية قصوى للتعليم، وفرض مدة إلزامية حددت في 12 سنة من التعليم المجاني، واستبدل نظام تقديم المدرسين من الأقدمية نحو معيار نسبة النجاح، وأقر زيادة مستمرة في ميزانية التعليم، فبعد أن كانت 17% سنة 2013م، أصبحت 23% سنة 2018م، وقد ورد في تقرير (جودة التعليم عام 2014م) الصادر عن اليونسكو أن رواندا من أفضل ثلاث دول في تجربة النهوض بالتعليم، كما أسست حكومة رواندا نظام (تكنولوجيا المعلومات والاتصال من أجل التعليم)، وهو نظام يستبدل وسائل التعليم والكتب التقليدية بمنصات إلكترونية، وقد تعزز هذا النظام بإطلاق قمر صناعي يضمن الخدمات التكنولوجية الفعالة والسريعة في التعليم.

دور القيادة السياسية في تحقيق التنمية: سعت القيادة السياسية في رواندا إلى خلق السلام والحفاظ عليه وإعادة بناء العلاقات المتضررة بين أفراد المجتمع وذلك عن طريق اتباع استراتيجية رئيسة للقيادة تتمثل بإقامة علاقات بين مختلف الأفراد في المجتمع، سواء كانوا أعضاء سابقين داخل أم خارج الجيش أو ما بين مجموعات عرقية مختلفة، وكذلك بين المجتمع المدني والجيش، وتعد رواندا دولة ذات جمهورية مستقلة ديمقراطية وعلمانية وتوجه اجتماعي، أي: أنها تتبع مبدأ (حكم الشعب بالشعب ولصالح الشعب) وتستمد سلطاتها كافة من الشعب، أي: أن السيادة الوطنية تكون للشعب وتمارس من قبل ممثلي الشعب أو بالاستفتاء⁽²⁾.

(1) عيس، محفوظ، مرجع سابق، ص32.

(2) جاسم، دليا صبحي. ومهدي، كاظم علي: دور القيادة السياسية في تحقيق التنمية الناجحة: دراسة حالة: رواندا -

البرازيل - سنغافورة - ماليزيا، مجلة الدراسات المستدامة، مجلد4، العدد4، 2022، ص1408.

وتعد الجهود المبذولة من قبل رئيس دولة رواندا «بول كاغامي» الذي تولى الحكم في عام 2000م السبب في تحقيق الاستقرار السياسي والسلام الداخلي؛ إذ سعى إلى جعل رواندا أمة موحدة وحديثة وقوية دون تمييز بين مواطنيها من خلال اتباعه خططًا واستراتيجيات تنموية تمثلت بالآتي⁽¹⁾:

- إنشاء دستور جديد جرت المصادقة عليه في 26 مايو/أيار 2003م؛ ليدخل حيز التنفيذ بعد حصوله على الموافقة عن طريق الاستفتاء الشعبي، وقد نصت ديباجة الدستور الجديد على منع أشكال التمييز القسري كافة بين المواطنين ودحر كل ما يتعلق بمدة الإبادة الجماعية.
- تأسيس مؤسسات ديمقراطية تحارب أشكال وأنواع الدكتاتورية كافة، وإقامة دولة جديدة تحكم من قبل القانون تقوم على احترام حقوق الإنسان والتعددية السياسية والتقسيم العادل للسلطة وحل المشاكل الداخلية عن طريق الحوار.
- إنشاء نظام حكم يقوم على تعددية الأحزاب كما جاء في الدستور.

2. بالنسبة للعوامل الخارجية في نهضة رواندا:

يمكن القول: إنه بفضل النمو الاقتصادي تحولت رواندا إلى واحدة من الدول العشر الأكثر استقطابًا للمستثمرين في إفريقيا، وأعلن بنك إفريقيا الجنوبية في تقرير له نهاية عام 2015م أن رواندا احتلت المركز التاسع بقائمة أكثر الدول استقطابًا للمستثمرين في القارة الإفريقية، وبحسب التقرير فإن رواندا وإثيوبيا وردتا لأول مرة ضمن قائمة الدول العشر الأوائل، واعتمد البنك الإفريقي في تقريره على معايير مختلفة، مثل: حجم السوق، الناتج القومي الخام، النمو الاقتصادي جودة مناخ الاستثمار، إضافة إلى ارتفاع إيرادات السياحة، حيث بلغت أكثر من 400 مليون دولار في عام 2016م فقط، ووفق تقرير حكومي رسمي تحتل السياحة حاليًا 43% من الدخل الإجمالي للبلاد.

عملت الحكومة الرواندية على تشجيع الاستثمارات الخارجية، بواسطة وضع قانون جديد للاستثمار، وأنشأت ما يعرف بـ (الشباك الواحد) الذي يمكن المستثمر من إنهاء جميع الإجراءات في مكان واحد وخلال بضع ساعات، كما عملت على تأسيس مجلسًا استشاريًا للاستثمار والتطوير، كان أعضاؤه من الروانديين ذوي الكفاءات العليا والمنتشرين في مختلف دول العالم، وألغت رواندا التأشيرة لجميع الأجانب، سواء كانوا أفارقة أم أوروبيين، وهذا ما جعل العاصمة «كيغالي» أكثر العواصم الإفريقية استقباليًا للسياح الأجانب، وقد أسهمت هذه الممارسات والخطط في تطور الإنتاج الداخلي الخام عشرة أضعاف في غضون 16 سنة، فبعد أن كان لا يتعدى 900 مليون دولار سنة 1994م أصبح يناهز 9.14 مليار دولار سنة 2017م، وتحولت رواندا إلى واحدة من أهم الاقتصادات في العالم،

(1) أحمد، وآخرون، دور بول كاغامي في بناء الدولة الرواندية (2008-2018)، المجلات العراقية الأكاديمية، كلية العلوم السياسية، جامعة تكريت. 2020، 108.

وصنفت وفق تقرير لمنظمة دول «الكوميسا»⁽¹⁾ لسنة 2016م، أول دولة إفريقية جذبًا للمستثمرين ورجال الأعمال⁽²⁾.

ثالثاً: الإصلاح الإداري عن طريق تبني رئيس رواندا (رؤية 2020):
التي تضمنت مجموعة من الأهداف:

– **الأهداف القصيرة:** ركزت على (تكوين الثروات، تقليل الاعتماد على الديون الدولية، تشجيع الاستثمار في البلاد).

– **الأهداف المتوسطة:** ركزت على (التحول بالاقتصاد الزراعي من الطريقة التقليدية إلى الطريقة العلمية المعاصرة، عن طريق توظيف التعليم والتكنولوجيا والاتصالات).

– **الأهداف طويلة الأمد:** ركزت على (خلق طبقة وسطى مثقفة ومنتجة تسهم في تطوير اقتصاد البلاد).

وقد هدفت الإصلاحات التي اتخذتها حكومة رواندا عبر تبنيها عدة سياسات إلى:

- المصالحة الوطنية والتمكين السكاني.
- تعزيز الحكم الرشيد وحوكمة القطاع العام.
- تحجيم البيروقراطية وتكريس ثقافة الإنجاز.
- تقديم الخدمات والتخفيف من حدة الفقر والإدارة العامة على المستويات اللامركزية.
- تطوير الموارد البشرية.
- وجود حكومات محلية حديثة ومتماسكة وفعالة مع موظفين مهرة ومهنيين وإدارة مالية عامة سليمة وخاضعة للمساءلة أمام الشعب وقادرة على تقديم الخدمات بفاعلية عن طريق تعزيز التنسيق على مستوى القطاع لتعزيز التنمية الاقتصادية المحلية.
- تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs).
- جعل القطاع العام أكثر استجابة للمواطنين الروانديين وتوفير احتياجات المستخدمين الآخرين.
- تحويل البلاد إلى اقتصاد معرفي مع قوة عاملة ماهرة وإدارة عامة قوية تعزز الأخلاق والقيم والشفافية والإنصاف والنتائج.

(1) الكوميسا: (السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا) منطقة تجارة تفضيلية تمتد من ليبيا إلى زيمبابوي، وتضم في عضويتها 21 دولة، نشأت 1994م.

(2) النجار بلال، مرجع سابق، ص8.

رابعاً: مداخل الإصلاح الإداري في رواندا:

■ المدخل السياسي:

عملت حكومة رواندا على تعميق الحكم الديمقراطي واستدامته على مستوى القاعدة الشعبية، وتعزيز التنمية المحلية العادلة وتقوية نظام الحكم المحلي مع الحفاظ على روابط وظيفية فعالة وخاضعة للمساءلة المتبادلة بين كيانات الحكومة المركزية والسلطة المحلية، حيث تتكون رواندا حالياً من مستويين حكوميين (مركزي ومحلي) وستة كيانات إدارية، هذه الهياكل التي أعيد تنظيمها بموجب إصلاحات عام 2005م التي تعد مكملة لبعضها بعض، وهذه التقسيمات يرأسها أشخاص مختلفون في كل مستوى ولكل منهم أدوار مختلفة.

■ المدخل الإداري والهيكل:

شرعت حكومة رواندا في مجموعة رائعة من إصلاحات القطاع العام، وكان إجراء هذه الإصلاحات لزيادة المساءلة والشفافية ومستوى المشاركة في الحكومة، وينعكس التزام الحكومة بالإصلاح في سياق التوجهات الاستراتيجية الآتية:

- لامركزية الحكومة وتحسين المساءلة على جميع المستويات: تشمل مبادرات المساءلة والشفافية على إنشاء مكتب المدقق العام، ومكتب أمين المظالم، ومجلس المناقصات الوطني ومجلس الاختبارات الوطني الرواندي.
- تنمية قدرة القطاع العام من خلال: إصلاح الخدمة المدنية عن طريق تطوير الموارد البشرية والحكم الرشيد وتعزيز المؤسسات.
- إصلاحات إدارة المالية العامة: إصلاحات محددة في سياسة الموازنة تعمل على تحديث أنظمة المحاسبة وعمليات التدقيق الداخلي للهيئات المسؤولة عن ضمان تعزيز الشفافية والمساءلة، ولها دور كبير في الإدارة المالية العامة.
- زيادة الشفافية والقدرة على التنبؤ في صنع السياسات.

■ **المدخل الاجتماعي:** أطلق الرئيس استراتيجية السلام والمصالحة الوطنية وإلغاء الفوارق الطبقية والعرقية، وعمل - جاهداً - على توحيد شعبه، واعتمدت حكومة رواندا تنفيذ اللامركزية القطاعية بشكل فعال؛ لضمان تقديم خدمات عالية الجودة للناس؛ من أجل تحسين رفاهيتهم الاجتماعية، والهدف من ذلك تحقيق جودة عالية ومستويات معيشية مناسبة للأفراد، بما يحقق رفاهية المجتمع.

■ **المدخل السلوكي:** بشكل عام شرعت حكومة رواندا في مجموعة من الإصلاحات التي تعكس التزام الحكومة في جملة من سياسات الإصلاح الإداري منها:

- تدريب الموارد البشرية وتطويرها وبناء القدرات، وفي سبيل ذلك أنشأت وكالة تنمية الموارد البشرية.

- عملت على الاستفادة من القدرات والاحتفاظ بها في القطاع العام على الرغم من التوظيف الجذاب في القطاع الخاص.

- عملت حكومة رواندا على وضع مجموعة من القوانين الصارمة لمحاسبة المفسدين ومعاقبتهم، حيث وصلت عقوبة الحكم بالإعدام في حق المتورطين في قضايا فساد ونهب المال العام.

الإصلاحات الدستورية والقانونية وسياسة الوحدة الوطنية والمصالحة: بالإضافة إلى وضع سياسة وطنية للوحدة والمصالحة، تُعد الإصلاحات الدستورية والقانونية أساسية لتحقيق المصالحة الوطنية لقد وفرت أساسًا مؤسسيًا وقانونيًا ملائمًا للمبادرات الوطنية والمحلية.

الإصلاحات الدستورية والقانونية: كانت حكومة ما بعد 1994م على يقين أن رواندا لا تملك - قط - دستورًا ينص على القيم والمبادئ التي تسمح ببناء مجتمع موحد يُلزم الدستور الجديد الصادر في 4 يونيو 2003م الحكومة بالتقيّد بتعزيز الوحدة الوطنية والمصالحة، ويحظر من أي شكل من أشكال الانقسام والتمييز بين الروانديين وشملت التحديثات الهامة التي نص عليها دستور عام 2003م، إنشاء مؤسسات مختلفة تُنشط بها مسؤولية المساعدة في حل المشاكل الرئيسية التي تواجهها البلاد: مثل محاكم «غاشاشا» المجتمعية، ومجلس الحوار الوطني «أموشيكيرانو»، ومدرسة التأهيل الوطنية - إتوريرو، ومعسكرات التأهيل الوطنية - الإنغاندو، والعمل المجتمعي - أموغاندا، وأدت الوحدة والمصالحة دورًا أساسيًا في هذه الحالات كافة.

سياسة المصالحة الوطنية: في أغسطس 2007م أعلن رسميًا عن سياسة وطنية للوحدة والمصالحة تشكل هذه السياسة مشروع هندسة اجتماعية طموحة، ترى الحكومة التي ترأسها الجبهة الوطنية الرواندية أنها ستبني هوية رواندية موحدة، وستعزز المصالحة بين الناجين من الإبادة الجماعية ومرتكبيها، يشار في هذه السياسة التي تربط - دائمًا - بين الوحدة والمصالحة ولا تفصل بينهما، إلى المصالحة الوطنية باسم (الوحدة الوطنية والمصالحة)، ومن هنا جاءت تسمية (سياسة الوحدة الوطنية والمصالحة)، يقوم هدف السياسة العام على بناء رواندا موحدة، يتمتع فيها جميع المواطنون بحقوق متساوية وبحرية المشاركة الجماعية في حكم بلادهم وتنميتها.

محاكم (غاشاشا) العدالة المجتمعية: شكلت محاكم «غاشاشا» الأداة الرئيسية الثانية إلى جانب اللجنة الوطنية للوحدة والمصالحة؛ لتنفيذ سياسة الوحدة والمصالحة في رواندا، هدفت إعادة نظام غاشاشا إلى جمع أفراد المجتمعات المحلية وإشراكهم في تحقيق العدالة، قامت محاكم «غاشاشا» تحت شعار (العدالة التصالحية)، بمحاكمة مرتكبي جريمة الإبادة الجماعية وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية التي، ينص (قانون غاشاشا) على إنشاء (آلية غاشاشا)؛ من أجل تحقيق العدالة والمصالحة في رواندا، لإعادة بناء المجتمع الرواندي ليس بهدف العقاب فحسب، وأصبحت المشاركة في «غاشاشا» إلزامية، وجرى تغريم الأفراد أو سجنهم في بعض الأحيان في حال توانوا عن المشاركة، واضطلعت «غاشاشا» بمهمة كشف الحقيقة والإسراع في وتيرة المحاكمات، والقضاء على ثقافة الإفلات من العقاب عن طريق معاقبة مرتكبي الإبادة الجماعية، والإفراج عن الأبرياء، وتقديم التعويضات، وتوفير مساحة للحوار وتعزيز المصالحة الوطنية.

دخل (نظام غاشاشا) حيّز التنفيذ رسمياً لمدة 10 سنوات من 18 يونيو 2002م إلى 18 يونيو 2012م، وضم 10,000 محكمة نظرت في 1,958,634 قضية⁽¹⁾، وترأس هذه المحاكم مواطنون عاديون أطلق عليهم اسم (إنيانغا موغايو)، أي (الأشخاص النزهاء)، وانتخبهم أفراد المجتمع، وبلغ عددهم 260,000 فرداً، أطلق عليهم رسمياً تسمية (قضاة غاشاشا).

ويرى «هالر» أن هذا العدد الكبير من القضاة المنتخبين في نظام غاشاشا يجسد ربما أكبر تجربة في مجال العدالة الشعبية في التاريخ الحديث⁽²⁾.

خامساً: الدروس المستفادة من تجربة راوندا في الإصلاح الإداري:

- تعزيز الوحدة الوطنية وإعطاء المصالحة الوطنية أولوية عالية لضمان استقرار البلاد، وترسيخ الهوية الوطنية الواحدة.
- الاهتمام بجذب الاستثمارات المحلية والدولية عن طريق تسهيل إجراءات الاستثمار، ومساعدة المستثمرين المحليين والمتوسطين وتوجيههم للاستثمارات التي تحتاجها البلاد.
- تطوير الأنظمة الزراعية، وكذلك الاهتمام بالسياحة، وتحقيق تطلعات التنمية المستدامة على المدى الطويل.
- الاهتمام بالطبقات الفقيرة عبر مشاريع موجهة ومنسقة بين الداعمين المحليين والدوليين.
- الاهتمام بالتعليم كأساس لنهضة وتطوير البلاد.
- مكافحة الفساد وتطبيق مبادئ الحكم الرشيد، وعمل إصلاحات جذرية لمنظومة القطاع العام وتنمية الموارد البشرية، ورفع مستوى الخدمات الأساسية.
- تحقيق العدالة عن طريق تعزيز النظام القضائي وإنشاء محاكم أهلية لحل مشاكل الصراع السابق لضمان العدالة المجتمعية.

ج- سياسة "الإصلاح والانفتاح" في الصين

بالرغم من أن الصين كانت تعد أحد أركان المنظومة الاشتراكية العالمية التي قادها الإتحاد السوفيتي - قبل انهياره - لعقود عديدة من القرن الماضي، إلا أن "الحزب الشيوعي" الحاكم في الصين تنبأ منذ وقت مبكر بالخطر المستقبلي الذي قد يلحق بدولته العظمى في حال استمرت حالة الانغلاق السياسي

(1) سينتاما، إنيكيل: المصالحة الوطنية في رواندا: التجارب والدروس المستخلصة، European University (Institute)، إيطاليا، 2022، ص13.

(2) كلارك، فيل: محاكم غاشاشا والعدالة والمصالحة بعد الإبادة الجماعية في رواندا- عدالة بلا محامون، مطبعة جامعة كامبريدج، نيويورك، 2010، ص348.

والاقتصادي التي تعيشها والتي فرضتها عليها الاشتراكية التقليدية، لا سيما في ظل وجود عالم منفتح ومتغير تقوده رأسمالية غربية قائمة على اقتصاد السوق.

لذلك سعت الصين إلى إيجاد طريق التحديث الاشتراكي الذي يتناسب مع ظروفها الوطنية ومتطلبات العصر في آن واحد. وبالرغم من الصعوبات الجمة التي واجهتها، إلا أن الصين عملت على مواكبة العصر واستخلاص الدروس والاستفادة من تجارب الأمم الأخرى في تحقيق التنمية، ومواصلة تعميق الفهم لقوانين التطور الاجتماعي البشري، بما يدفع التحسن الذاتي والتنمية باستمرار. ووجدت الصين الطريق التنموي الذي يتمشى مع ظروفها وخصائصها الوطنية، وتبنت ما يعرف بسياسة "الإصلاح والانفتاح" للمضي قدماً في هذا الطريق. وقد أدرك الحزب الحاكم بعمق أنه من الضروري قيادة تطوير أعماله بالابتكار النظري ليتمكن من خلق وضع جديد لتنفيذ سياسة "الإصلاح والانفتاح" وبناء ما وصفه بـ "التحديث الاشتراكي"⁽¹⁾.

بدأ الحزب الحاكم بتطبيق سياسة "الإصلاح والانفتاح" في عام 1978م، وقد أعتبرت هذه السياسة بمثابة ثورة ثانية في هذا البلد، مكنته من إحداث تطور كبيراً في شتى المجالات، وبفعلها تعاظمت القوة الشاملة للصين وأوصلتها إلى المرتبة السابعة في العالم من حيث قوة الاقتصاد، الأمر الذي أثار اهتمام الباحثين والخبراء المختصين للاطلاع على هذه السياسة الإصلاحية وتحليلها بالدراسة والبحث.

تمثلت المهمة الرئيسية التي واجهها الحزب في المرحلة الجديدة من الإصلاح والانفتاح وبناء التحديث الاشتراكي في: (مواصلة استكشاف أفضل الطرق لبناء الاشتراكية الحديثة في الصين، وتحرير وتطوير القوى المنتجة الاجتماعية وتخليص أبناء الشعب من الفقر وتمكينهم من الثراء في أسرع الآجال) وذلك لتوفير الضمان المؤسسي- الفاعل والمتجدد وتهيئة الظروف المادية للنهضة والتنمية السريعة للأمة الصينية.

لم يكن التحول إلى سياسة "الإصلاح والانفتاح" بالأمر اليسير، فقد تطلب ذلك القيام بما عرف بـ "الثورة الثقافية الكبرى"⁽²⁾، وعقب هذه الثورة وفي اللحظة التاريخية الحاسمة؛ أدرك الحزب أن

(1) قرار اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني حول المنجزات المهمة والتجارب التاريخية في كفاح الحزب

الممتد لمائة عام، موقع الصين النظرية، 2023/11/23، متاح على الرابط: <https://2u.pw/ThMycN1>

(2) هي الثورة التي أعلنها الرئيس "ماو تسي تونغ" خلال الفترة (1966- 1976م) ودعا الشباب بالانضمام إليها والقيام بالانقلاب على الزعامة الشيوعية في البلاد والتي اخترقها ممثلي "البرجوازية"، وقد استجاب لدعوته آلاف من الشباب الذين عُرفوا فيما بعد باسم الحرس الأحمر.. أنظر: احياء ذكرى الثورة الثقافية في الصين بي بي سي، موقع واي باك

مشين، 03 سبتمبر 2012، متاح على الرابط: <https://2u.pw/sauqZyg>

وبالرغم من أن الثورة الثقافية كانت عنيفة، إلا أنها أيضاً كانت مصدراً للإلهام والتجربة الاجتماعية في الصين.. وقد هزت الثورة الثقافية الاقتصاد، ولكنها بالتأكيد لم تدمره تماماً؛ لأنه كان ينمو بمعدل مناسب. وعلى الرغم من عزلة الصين، فقد وضعت الثورة الثقافية حجر الأساس لتحول الصين إلى منبر تصنيعي لاقتصاد عالمي ليبرالي جديد... أنظر: كراوس، ريشارد كيرت: الثورة الثقافية الصينية، ترجمة: شيماء طه الريدي، مؤسسة هنداي، المملكة المتحدة، 2017، ص 9، 10.

تنفيذ "الإصلاح والانفتاح" وحده هو السبيل الوحيد، وإلا فإن مصير التحديث المستهدف سيكون مصيره الفشل.

وبناء على ما تقدم، يتطلب الإمام بأبرز تفاصيل سياسة "الإصلاح والانفتاح" التي تبنتها جمهورية الصين الشعبية معرفة أهدافها الاستراتيجية (أولاً)، ومركزاتها (ثانياً)، ثم أبرز إنجازاتها (ثالثاً)، وتحدياتها (رابعاً)، ومن الأهمية التطرق إلى بعض انعكاسات سياسة الإصلاح والانفتاح الصيني على العالم (خامساً)، وأخيراً، نختم ببعض الدروس المستفادة من النموذج الإصلاحي الصيني ومدى ملاءمتها للتطبيق في الحالة اليمنية (سادساً).

أولاً: الأهداف الاستراتيجية لسياسة الإصلاح والانفتاح

قامت سياسة "الإصلاح والانفتاح" على نظريات الحزب الحاكم الأساسية و"برنامج الإصلاح الشامل الأساسي"، الذي يدعو إلى الأهداف الاستراتيجية التالية:⁽¹⁾

- التمسك بالفكر المنهجي.
- التخطيطات الاستراتيجية.
- التحول نحو نمط تنموي عالي الجودة، من خلال فكر تنموي جديد.
- تعميق الإصلاح على نحو شامل.
- تعزيز الرخاء المشترك للجميع، ومتابعة تحسين معيشة الشعب في عملية التنمية.
- الاعتماد على الذات وتقويتها في مجال العلوم والتكنولوجيا.
- تطوير الديمقراطية الشعبية بعملياتها الكاملة.
- ضمان سيادة الشعب للدولة.
- حكم الدولة وفقاً للقانون على نحو شامل.
- التعايش المنسجم بين الإنسان والطبيعة.
- التخطيط الشامل لقضيي التنمية والأمن.
- تسريع عصرنة الدفاع الوطني والجيش.
- تحقيق رخاء أبناء الشعب وتقوية الدولة وازدهارها وجعل الصين جميلة.

(1) قرار اللجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني...، مرجع سابق.

ثانيًا: مرتكزات سياسة الإصلاح والانفتاح

فرض النموذج الاشتراكي في الصين وغيرها من الدول المنضوية في إطار المنظومة الاشتراكية عموماً، تخطيط وإدارة الاقتصاد القومي من قبل الدولة فقط، الأمر الذي جعل الحكومة تتدخل بصورة مفرطة في أدق تفاصيل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وترتب على ذلك إنشاء إدارات حكومية من أجل إدارة الإنتاجية وتقديم جميع الخدمات، وهو ما أدى إلى تضخم حجم الهيكل الإداري للدولة ومن ثم تضخم حجم الكادر البشري الحكومي⁽¹⁾. وفي ضوء ذلك، سعت السلطة في الصين إلى تبني سياسة الإصلاح والانفتاح مستندة إلى المرتكزات التالية:

1- تطبيق فلسفة اللامركزية:

إلى حد كبير، اعتمدت الحكومة الصينية على فلسفة اللامركزية وتقليص صلاحيات الحكومة المركزية، واكتفاء الحكومة المركزية بالتخطيط التأسيري على أن تترك لإدارات المشروعات العامة والأجهزة المحلية مسئولية التخطيط والتنفيذ والمتابعة، بحيث تركز الإدارات الحكومية المركزية على نتائج الأداء العام والرقابة عن بعد والمساءلة الإدارية⁽²⁾.

وفي هذا السياق، يشير البعض إلى أن الصين تعد واحدة من أكثر بلدان العالم لامركزية، لا سيما من حيث اللامركزية المالية، وعلى وجه التحديد في مجالات (التعليم، والصحة، والضمان الاجتماعي)، مع التأكيد على أن اللامركزية المالية في الصين قادت إلى زيادة الكفاءة الاقتصادية في توزيع الموارد العامة⁽³⁾. هذا الأمر يكشف أن السياسات التي تحكم تقديم الخدمات العامة تتأثر أكثر بالظروف المحلية والإقليمية، بل ويمكن أن تكون القرارات والسياسات المتخذة محلياً أكثر فعالية في تشجيع النمو، خلافاً للسياسات المعتمدة مركزياً والتي تتجاهل الاختلافات الجغرافية.

2- الفصل بين مهام الحكومة ومهام القطاع الخاص:

ارتكز مفهوم الإصلاح والانفتاح الصيني بشكل أساسي على فصل مهام الحكومة عن تلك المهام الخاصة بتشغيل المؤسسات الصناعية والتجارية، وتحويل الإدارة الحكومية من الشئون الصغيرة إلى السياسات العامة، وبذلك فإن الحكومة المركزية والحكومات المحلية لا تمارس أية إدارة مباشرة على المؤسسات، حيث تتمتع فقط بحقوق المالك في رأس المال الذي يستثمره في المؤسسات⁽⁴⁾.

(1) عثمان، فتحي أحمد. تجارب عالمية مختارة في الإصلاح الإداري- دراسة حالات خمس دول آسيوية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، تراجم مختارة، القاهرة، 1998.

(2) الخضر، على إبراهيم: الإصلاح الإداري: الواقع والمتطلبات- نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سورية، متاح على الرابط: <https://2u.pw/WTNNZpS>

(3) ليساوي، طارق، اللامركزية المالية في الانفاق على السلع العامة.. الصين نموذجاً، موقع صحيفة الراي العام، 13/ أوت- أغسطس / 2017، متاح على الرابط: <https://2u.pw/iMPraXy>

(4) هيجان، عبد الرحمن أحمد: إصلاح الإدارة العامة في آسيا، مكتبة الملك فهد الوطنية، الرياض، 2001.

ويلاحظ أن الصين اتجهت بشكل جاد منذ العام 1990، نحو تنفيذ برنامج كبير للإصلاح الاقتصادي في إطار سياسة "الإصلاح والانفتاح"، سمح للشركات الصناعية الكبرى بعقد صفقات التصدير والاحتفاظ بالجانب الأعظم من عوائد صادراتها، وكذلك تكوين 14 منطقة حرة⁽¹⁾. ومن ثم أخذت الصين منذ عام 1992 في العمل على تحويل مهام الحكومة نحو مواجهة عقبات الاقتصاد الموجه، مع فصل إدارة المؤسسات العامة عن الحكومة⁽²⁾. لذا بدأت الصين في العام نفسه بتنفيذ إصلاحات إدارية تعمل على إرساء نظام إداري حكومي يتوافق على ما يطلق الصينيون عليه "اقتصاد السوق الاشتراكي المفتوح"، ويساعد في ذات الوقت على تنفيذ السياسات الاقتصادية الجديدة⁽³⁾، وهي سياسات أكثر انفتاحاً على السوق المحلي والأجنبي.

3- انتهاز "الطريق الثالث"

في مجال السياسات الاقتصادية والتنموية المختلفة للدول، ظهر ما يعرف بـ "الطريق الثالث" بقوة في أواخر التسعينيات من القرن العشرين، ويقصد به التعبير عن تدخل الحكومة في الاقتصاد عبر طريق وسط بين الرأسمالية الليبرالية والاشتراكية التقليدية، وهو ما قامت به الصين من أجل تجاوز حالة الانغلاق الاقتصادي الذي كانت تعاني منه، وقد نجحت الصين في إثبات نجاعة هذا الطريق، والهمت بعض الدول الغربية في اتباعه، إلى درجة أنه أخذ به كل من (الرئيس الأمريكي بيل كلينتون، ورئيس وزراء بريطانيا توني بلير) في أواخر تسعينيات القرن العشرين بعد أزمات اقتصادات السوق الحر⁽⁴⁾.

4- الاعتماد على التنمية المفتوحة:

تعلمت الصين من تجربتها السابقة أنها لا تستطيع تطوير نفسها وراء باب مغلق. لذلك هي تقوم بالإصلاح الداخلي والانفتاح على الخارج في آن واحد، وتحرص على الالتزام بكل من الاستقلال والمشاركة في العولمة الاقتصادية والاستفادة من التقاليد الصينية الأصيلة وجميع الإنجازات للحضارات الأخرى. كما تسعى إلى دمج السوق المحلي مع الأسواق الدولية واستخدام كل الموارد المحلية والخارجية واتخاذ موقف منفتح لدمج الصين مع بقية العالم، إضافة إلى توسيع وتعميق إستراتيجية الانفتاح، وتعزيز التواصل والتعاون مع بلدان العالم لبناء نظام اقتصادي منفتح يضمن تفاعلاً أفضل مع الاقتصاد العالمي ويتميز بأمنه وكفاءته على أساس المنفعة المتبادلة والفوز المشترك⁽⁵⁾. وبحسب مؤشرات النجاح التي تحقّقها الصين من انفتاحها على الاقتصاد العالمي فإن ذلك سيدفعها إلى مزيد من الانفتاح على الخارج.

(1) رشيد، احمد: إعادة اختراع وظائف وإدارة الحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

(2) هيجان، مرجع سابق.

(3) عثمان، مرجع سابق.

(4) Wikipedia, 2012

(5) الكتاب الأبيض حول التنمية السلمية في الصين (النص الكامل): مكتب الإعلام التابع لمجلس الدولة، الصين،

موقع وزارة الخارجية الصينية، 2011، متاح على الرابط: <https://2u.pw/QKaImq>

5- دعم الاقتصاد للوظيفة الرقابية.

تؤكد سياسة الإصلاح والانفتاح على تحويل جزء من موارد الوظائف الاقتصادية للحكومة لدعم وضع القواعد الرقابية وإقامة البنية الأساسية وإيجاد البيئة المناسبة للتنمية الاقتصادية، وإنشاء إدارات حكومية تعزز قدرات الدولة في الرقابة والضبط الكلي والمحكم لمختلف الأنشطة، مع التركيز بشكل خاص على إصلاح وتحسين نظام المؤسسات المسؤولة عن إدارة القضايا والمسائل الاجتماعية، مثل التعليم والثقافة والرفاهية الاجتماعية، وتعزيز عملية المساءلة في هذا الشأن⁽¹⁾.

6- تبسيط إجراءات التراخيص الحكومية.

تضمنت سياسة الإصلاح والانفتاح في الصين حزم وبرامج إصلاحية ناجعة استهدفت النظم والجراءات التي كانت قائمة، وسهلت إصدار التراخيص الحكومية للأفراد والمنشآت للبدء في ممارسة أنشطتهم الاستثمارية والخدمية، ويعد قانون "التراخيص الإدارية الصادر عام 2003 نموذجاً فاعلاً في تبسيط إجراءات الحصول على هذه التراخيص، والحد من سوء استخدام السلطة الإدارية⁽²⁾. وبالتالي، فإن ذلك يعد اتجاهاً نحو خصخصة الإدارة مع الاحتفاظ بالملكية، دون التحول إلى اقتصاد السوق بالمعنى الشائع من سيادة الملكية الخاصة وأمور أخرى مماثلة، لذا أطلق عليه الصينيون وصف اقتصاد السوق الاشتراكي المنفتح.

في هذا السياق، يشير بيان اجتماع مجلس الدولة الصيني، إلى أن الصين شهدت تأسيس أكثر من 20 مليون كيان سوق جديد حتى نهاية العام 2020م، رغم الظروف شديدة الصعوبة، ما حدّ بدرجة كبيرة من هبوط مستوى أداء السوق وحافظ على مستوى عالٍ من الحيوية، الأمر الذي لم يكن ليتحقق لولا التحسين المتواصل في عملية تبسيط الإجراءات الإدارية ودعم العملية التنظيمية في الحصول على التراخيص الحكومية⁽³⁾. هذا الأمر ينطبق على كثير من الأنشطة الأخرى بما فيها الخدمات العامة للمواطنين.

7- تطبيق فلسفة الخدمة العامة الجديدة.

تقوم فلسفة حركة الخدمة العامة الجديدة، على المبادئ الموضحة فيما يلي:⁽⁴⁾

– خدمة المواطنين وليس الزبائن، كما في مدرسة الإدارة العامة الجديدة، حيث تعمل الإدارة الحكومية على مساعدة المواطنين على الإعلان عن مصالحهم وتحقيقها.

1(Xiangren, Kong. China's Perspective in Administrative Reform, 2009.

2(Ibid.

3(الصين تمضي قدماً في تحسين بيئة الأعمال عبر تبسيط الإجراءات: موقع (ARAB.NEWS.CN)، 2016-01-22،

متاح على الرابط: http://arabic.news.cn/2021-01/05/c_139641528.htm

4(Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt. (2009). Public Administration: An Action Orientation. 6th Ed. Belmont, USA: Thomson Wadsworth.

- السعي إلى إيجاد القيم المشتركة والمصلحة العامة.
- توجيه السياسات العامة نحو تحقيق الحاجات العامة من خلال التعاون مع مختلف الأطراف في المجتمع.
- الوصول إلى المصلحة العامة من خلال حوار عام حول القيم المشتركة بدلا من المصالح الخاصة.
- يتعين على الموظفين العموميين التوجه نحو العناية بالتشريعات والقانون الدستوري والقيم المجتمعية والمعايير السياسية والمعايير المهنية ومصالح المواطنين.
- يرتبط نجاح المنظمات العامة والشبكات التي تشارك فيها بدرجة كبيرة بممارسة عملياتها من خلال التعاون والقيادة لمشاركة، بشكل يحترم جميع الأفراد.
- تتحقق المصلحة العامة بدرجة كبيرة من خلال التزام الموظفين العموميين والمواطنين بالعمل على تقديم مساهمات مهمة للمجتمع.

ثالثاً: إنجازات الإصلاح والانفتاح في الصين

بالرغم من أن الإصلاحات في الصين حققت منذ مراحلها الأولى ارتفاعاً ملحوظاً في مؤشرات التنمية وفي مستوى الممارسة الديمقراطية والحوكمة، إلا أن مرحلة "التحديث الخامس" التي قادها الرئيس الحالي "شي جين بينغ" شهدت قفزات نوعية في كافة مؤشرات التنمية الصينية. لقد ركز على أهم ما يشغل تفكير الشعب وأهم ما يتطلع إليه، ومنح الشعب شعوراً أقوى بالرضا، وعمل على إيجاد أرضية مشتركة مع العالم.

لقد رأى "شي" أن الإصلاح يجب أن يوازن بين عدة أزواج من العلاقات (تحرير العقل، والسعي نحو الحقيقة) و (التقدم الشامل، والاختراقات في المجالات الرئيسية). واعتبر مبدأ "القيادة عبر العمل" مبدأً أساسياً في عملية الإصلاح والانفتاح، حيث ترأس المجموعة القيادية لتعميق الإصلاح الشامل، كما ترأس مجموعة من اللجان رفيعة المستوى في مجالات مثل (الحوكمة القائمة على القانون، والشؤون الخارجية، والأمن الإلكتروني والمعلوماتية)، وقد مكّنه ذلك من إجراء مناقشات مباشرة مع العاملين في مختلف المجالات والاطلاع على الأوضاع الفعلية القائمة بشكل أفضل. بذلك قاد "شي" عملية الإصلاح على جبهات عدة من أجل تحقيق إنجازات في: تضيق الفجوات بين السكان في الحضر-والريف، وتقليص الإنفاق الحكومي، والقضاء على طغيان المصالح الخاصة.

1- على المستوى السياسي.

فور تطبيق سياسة "الإصلاح والانفتاح" اتجهت الصين لبناء الدولة والسلطة على قدر من الأسس الديمقراطية، حيث اتسع دور المجلس الوطني لنواب الشعب الصيني والمجلس السياسي الاستشاري للشعب الصيني أكثر فأكثر، ومارس المجلس الوطني لنواب الشعب الصيني وظيفة الهيئة العليا لسلطة الدولة بصورة تامة، وسرّع في الوقت نفسه مسيرته الديمقراطية. ولأن تحديث البلاد غير ممكن من

دون ديمقراطية، فقد لوحظ أن قطار الديمقراطية أخذ طريقه السليم وبدأ يتقدم شيئاً فشيئاً في الصين التي تجري فيها عمليات التحديث.

كان المجلس الوطني لنواب الشعب الصيني يجيز القرار "بالإجماع" في كل مرة تقريباً، دون أي خلاف في الرأي. لكن في السنوات الأخيرة حدث ما لم يتوقعه الناس، إذ لم يجدوا طيلة فترة المؤتمر أي قرار من قرارات المؤتمر قد أجاز بالإجماع، كما لم يجدوا أي شخص من قادة الدولة الجدد استطاع الحصول على جميع الأصوات في الانتخاب، والأكثر من ذلك أن بعض نواب الشعب قد صوت ضد التقرير الخاص بأعمال الحكومة أو امتنع عن التصويت عندما قدم التقرير إلى المجلس لإجازته، لقد حدث هذا لأول مرة في تاريخ الصين الشعبية.

من جانب آخر، شهد المجتمع الصيني حراكاً ومساحات متاحة لانتقاد الحكومة، ووجدت الحكومة في ذلك فرصة لتحسين أدائها. وفي هذا الصدد، يقول "يه شيوان بينغ" رئيس أحد المقاطعات الصينية: "يجب على الذين يتولون أمثال منصبي ألا يخافوا التجريح والانتقاد من قبل الآخرين، إذ أن قيادة الحكومة تستطيع أن تعرف فيما يفكر أبناء الشعب من خلال انتقاداتهم واقتراحاتهم. إن عيوب القيادة في العمل لا تشوه صورتها ما دامت تكشفها وتقول الحق، بل إن موقفها الصحيح من عيوبها سوف يساعدها على تحقيق التفاهم مع الجماهير وكسب ثقتها. وعلينا أن نعرف أن الناس سوف يتفقدون في الآراء بشأن سياسات الدولة بعد النقاش"⁽¹⁾.

2- على المستوى الاقتصادي.

تحول الاقتصاد الصيني بفعل سياسة الإصلاح والانفتاح من النمو السريع إلى النمو عالي الجودة، حيث ارتفع في عام 2017م لأول مرة ليصل إلى 6.9 بالمئة، متجاوزاً بكثير النمو الاقتصادي العالمي الذي يبلغ 3.7 بالمئة. وخلال الفترة 2012-2017م، توفرت أكثر من 70 مليون فرصة عمل جديدة لأبناء الشعب، وارتفع عدد أصحاب الدخل المتوسطة في الصين إلى 400 مليون، ما شكل سوقاً استهلاكية كبيرة في العالم. وقد أصدر "شي" قراراً بتبني الوضع الطبيعي الجديد وأطلق الإصلاح الهيكلي لجانب العرض ووضع خطأ واضحاً بين الحكومة والسوق، وفضلاً عن ذلك، كان "شي" قد تبني القرار الذي اتخذته الحزب الحاكم في العام 2013م بإتاحة المجال للسوق لأن يلعب دوراً "حاسماً" في تخصيص الموارد⁽²⁾.

وبحسب "تقرير أعمال الصين 2018م" الصادر عن الغرفة الأمريكية للتجارة في شانغهاي، حققت 83 بالمئة من الشركات المشمولة في التقرير في قطاع التصنيع و81 بالمئة من قطاع التجزئة أرباحاً جيدة. كما يتوقع أن تزيد 61.6 بالمئة من الشركات استثماراتها في الصين في 2018م. ومن جانب آخر، دخلت القطاعات الخاصة في الصين مرحلة جديدة من التنمية. حيث شهد عام 2018م إدراج حوالي

(1) من مقالة "مسيرة الديمقراطية" العدد 6 عام 1988مكافحة الفساد.. ذكره: من الثمانينيات إلى الآن.. سياسة

الإصلاح والانفتاح، موقع مجلة الصين اليوم، 2018، متاح على الرابط: <https://2u.pw/BtLQ24c>

(2) المرجع السابق نفسه.

28 شركة صينية خاصة في قائمة فورتشن 500، مقارنة بشركة واحدة عام 2010. كما تشير مجموعة البنك الدولي في "تقرير ممارسة الأعمال" السنوي إلى أن الصين تقدمت من المرتبة العالمية (78) في العام 2017م إلى المرتبة (46) في العام 2018م، حيث نفذت الصين أكبر عدد من الإصلاحات في منطقة شرق آسيا والباسيفيك⁽¹⁾.

وعلى مستوى القطاع الصناعي، لم تكن الصين القديمة قادرة على إنتاج الحديد والصلب وما يتفرع عنهما، فحتى رأس قلم الحبر والدبوس كانا يستوردان من ألمانيا وبريطانيا؛ وكان البترول ومنتجاته تستورد من خارج البلاد بصفة رئيسية. أما اليوم، فإن الصين هي أكبر دولة في العالم في إنتاج الحديد والصلب والفحم والحبوب الغذائية والمنسوجات، وتحتل المرتبة العاشرة من حيث المنتجات النفطية والكيميائية. وفي مجال العلوم، وضع "شي" هدف تحويل الصين إلى أحد المراكز العلمية العالمية وقمة ابتكارية.

وطراً على الصين تغير هائل فيما يتعلق بإنتاج الأجهزة الكهربائية المنزلية كالتلفزيون والثلاجة والغسالة والهاتف والمكيف... الخ. فقبل تطبيق سياسة "الإصلاح والانفتاح" لم تكن هذه الأجهزة الكهربائية المنزلية متوفرة إلا لعدد ضئيل جداً من الأسر الصينية. أما اليوم فقد غزت بيوت الآلاف المؤلفة من الأسر في المدن والمراكز. لقد أصبح التلفزيون الأبيض والأسود من ذكريات الماضي، وحل محله التلفزيون الملون بشاشته الكبيرة. إن 90% من أسر المدن والمراكز الصينية تمتلك الغسالة، و76% منها لديها الثلاجة، و64% منها لديها الهاتف الذي يرمز إلى ارتفاع المركز الاجتماعي. معظم هذه السلع من صنع الصين، وبعض السلع المعمرة ذات الماركة المشهورة قد دخلت الأسواق الأجنبية⁽²⁾.

3- على مستوى الإدارة العامة.

فرضت عملية الفصل بين وظيفة الدولة ووظيفة قطاع الأعمال المشار سابقاً في إطار مرتكزات سياسة "الإصلاح والانفتاح"، تخفيف العبء على الهيكل الإداري لدولة الصين، ومكنة الحكومة من إزالة التضخم والترهل الذي كان قد أصاب ذلك الهيكل.

وفي مجال حوكمة الإدارة العامة، أطلق شي عملية إصلاح مؤسسي-كبيرة لإعادة تشكيل أجهزة الحزب والدولة، وتضمنت العملية إقامة لجنة الرقابة الوطنية ولجنة الحوكمة القائمة على القانون التابعة للجنة المركزية للحزب الشيوعي الصيني.

وفور توليه الحكم، تعهد "شي" باتخاذ إجراءات صارمة ضد من عرفوا بـ «النمور والذباب»، أي الفاسدين من المسؤولين رفيعي المستوى وموظفي الخدمة المدنية المحليين على حد سواء. عُزل معظم المسؤولين الذين حُقق معهم من مناصبهم وواجهوا اتهامات بالرشوة وإساءة استخدام السلطة، على الرغم من تفاوت نطاق الانتهاكات المزعومة بشكل كبير. قبضت الحملة على أكثر من 120 شخص من كبار

(1) من مقالة "مسيرة الديمقراطية" العدد 6 عام 1988م مكافحة الفساد.. ذكره: من الثمانينيات إلى الآن.. سياسة

الإصلاح والانفتاح، موقع مجلة الصين اليوم، 2018، متاح على الرابط: <https://2u.pw/BtLQ24c>.

(2) من مقالة "أنا والصين الجديدة" العدد 10 عام 1999.. ذكره: من الثمانينيات إلى الآن.. سياسة الإصلاح، مرجع سابق.

المسؤولين، بما في ذلك حوالي 12 فرداً من كبار الضباط العسكريين وعدد من كبار المدراء التنفيذيين في الشركات التابعة للدولة، وخمسة قادة وطنيين. اتهم أكثر من 100 ألف شخص بالفساد. كانت الحملة جزءاً من حملة أخرى أوسع بكثير لإزالة المخالفات داخل صفوف الحزب ودعم وحدة الحزب. ومنذ أواخر 2012م وحتى نهاية العام 2017م، صدر أكثر من 1500 إجراء عملت على تسارع خطى الإصلاح⁽¹⁾.

وقامت الحكومة بحملة واسعة النطاق لمكافحة الفساد في الصين عقب انتهاء المؤتمر الوطني الثامن عشر للحزب الشيوعي الصيني (سي سي بّي) في عام 2012م. نفذت الحملة تحت رعاية "شي بينغ" بصفته رئيساً للصين وأميناً عاماً للحزب الشيوعي الحاكم، وتحت إشراف اللجنة المركزية لفحص الانضباط خلال الفترة 2012 – 2017م جنباً إلى جنب مع الهيئات العسكرية والقضائية المقابلة، تورطت الحملة كل من القادة الحاليين والسابقين على المستوى الوطني، بما في ذلك أعضاء في اللجنة الدائمة للمكتب السياسي للحزب الشيوعي الصيني (بّي إس سي) ونائب رئيس مجلس الإدارة العسكرية المركزية السابق (سي إم سي)، وقد كسرت مثل هذه التحقيقات القاعدة غير المعلنة فيما يتعلق في «الحصانة الجنائية» للمجلس التي كانت هي القاعدة منذ نهاية الثورة الثقافية.

4- على المستوى الاجتماعي والثقافي.

ظهرت نتائج الإصلاح على عدة جبهات: الشعب يتحلى بثقة ثقافية أقوى وشعور بالرضا أقوى، تحسنت أنظمة الحماية البيئية، كما أعيد تشكيل القوات المسلحة. كما بدت النتائج ملموسة بصورة مباشرة على نحو أكثر من خلال ارتفاع العوائد. فقد ارتفع متوسط دخل المواطن الصيني بنسبة 7.4 على أساس سنوي على مدى السنوات الست الماضية، وهي نسبة فاقت نسبة نمو الناتج الإجمالي المحلي. وقد بلغ متوسط الدخل للفرد أكثر من 8,000 دولار أمريكي، ما وضع الصين عند الحد الأعلى بين مجموعة الدول ذات الدخل المتوسط للفرد وفق تصنيف البنك الدولي. وفي أكتوبر، أشاد العاملون بالإصلاح الذي جرى تطبيقه على ضريبة الدخل، وهو إصلاح يعفي من يحصلون على أقل من 5,000 يوان شهرياً (725 دولار أمريكي) من الضرائب. وفضلاً عن ذلك فإن الكثير من العمال المهاجرين انتقلوا إلى فئة متوسطي الدخل التي تزداد نمواً في البلاد⁽²⁾.

وخلال الفترة (2011-2017م) انخفضت معدلات الفقر وارتفع نحو 70 مليون من سكان الريف فوق خط الفقر⁽³⁾. وتوسعت شبكة الضمان الاجتماعي الصينية، وأصبح التأمين الطبي الأساسي يغطي

(1) من مقالة "أنا والصين الجديدة" العدد 10 عام 1999.. ذكره: من الثمانينيات إلى الآن.. سياسة الإصلاح، مرجع سابق..
(2) أكد على ذلك "جيوف رايب" في عموده بمجلة (المراجعة المالية الأسترالية) مضيئاً.. ونحو 40 بالمئة من هذا الإنجاز أضيف خلال عهد شي..، بهذا الترتيب الجديد في آسيا، لم تعد الصين دولة "صاعدة" فقد وصلت بالفعل.. ذكره: شي جين بينغ: الرجل الذي يقود إصلاح الصين...، مرجع سابق.

(3) يقول "وليام جونز" مدير مكتب مجلة "المراجعة الاستخباراتية التنفيذية" الإخبارية في واشنطن: إن القضاء على الفقر اعتبر دائماً مهمة أساسية للبشرية، لكنه يظل حتى وقت قريب حلماً مثالياً.. وتابع "في الصين، هذا الحلم يتحول حالياً إلى حقيقة".. أنظر: إصلاح مؤسسات الحزب والدولة يساعد الصين في تحديث الحوكمة، الموقع الإلكتروني لـ

"منتدى التعاون الصيني العربي، 7/8/2019م، متاح على الرابط: <https://2u.pw/qmJ3bMr>

1.3 مليار شخص، فيما يغطي الضمان الاجتماعي لكبار السن أكثر من 900 مليون شخص⁽¹⁾. كما طبقت الحكومة سياسات لإعفاء الكثير من أدوية السرطان المستوردة من الرسوم الجمركية، وتستمر الجهود من أجل إدراج المزيد من الأدوية الهامة في إنقاذ الحياة على قائمة برنامج التأمين الطبي. وأخيراً، حدث ترسيخ كبير للإصلاحات التشريعية الخاصة بالعمل في مجال البناء.

رابعاً: تأثير سياسة الإصلاح والانفتاح في الصين على العالم

لسياسات الإصلاح والانفتاح الصينية انعكاسات ايجابية على العالم بأسره، تتجلى في الآتي:⁽²⁾

- الإسهام في النمو العالمي بمعدل سنوي بلغ 18.4 بالمئة خلال السنوات الأربعين الماضية، لتأتي في المرتبة الثانية من حيث تأثيرها الإيجابي في الاقتصاد العالمي بعد الولايات المتحدة- بحسب المكتب الوطني للإحصاءات في الصين.
- في عام 2017، مثلت مساهمة الصين في النمو الاقتصادي العالمي 27.8 بالمئة، وهو أكثر من المعدل الذي حققته الولايات المتحدة واليابان مجتمعين.
- منذ إنشائها قبل 3 أعوام، ساهمت شركة (سي آر آر سي) الصينية المحدودة، وهي شركة رائدة في العالم لمعدات النقل الخاصة بالسكك الحديدية، في تعزيز البنية الأساسية وخلق الوظائف في أكثر من 100 دولة ومنطقة. وقال أحد المسؤولين التنفيذيين بالشركة "زار الرئيس شي ورشتنا عام 2015، وطلب منا تسريع وتيرة الابتكار وخلق ماركة تجارية للمنتجات المصنوعة في الصين، ما عزز إصلاح النظام الحديث لشركتنا ودعم اندماج الشركة مع الاقتصاد العالمي".
- في مواجهة تصاعد الحمائية واقتصاد عالمي راكد، اقترح شي إقامة نمط جديد من العلاقات الدولية يتمتع بالتعاون المربح للجميع ويتبع مبدأ تحقيق النمو المشترك عبر التشاور والتعاون في التشارك في الحوكمة العالمية. وقد عزز من ذلك سياسة الرئيس الصيني في دمج تدعيم الإصلاح المحلي مع مشاركة إصلاح الحوكمة العالمية، فضلاً عن تبنيه سياسة بناء مجتمع مصير مشترك للبشرية تعمل على اتباع قيم عالمية مشتركة.
- ألهمت سياسة الإصلاح والانفتاح في الصين العالم كله، وأثبتت أن معظم الدول النامية يمكنها الآن أن تشق طريقاً مختلفاً عن الغرب نحو الحداثة. كما أنها محت فكرتي "نهاية التاريخ" و"المركزية حول الغرب".

(1) أنظر: إصلاح مؤسسات الحزب والدولة يساعد الصين في تحديث الحوكمة، الموقع الإلكتروني لـ "منتدى التعاون

الصيني العربي، 7/8/2019م، متاح على الرابط: <https://2u.pw/qmJ3bMr>.

(2) عثمان، مرجع سابق.

- خلال السنوات الست الماضية، حافظت الصين على وعدها بحماية كوكب الأرض عبر تعميق الإصلاحات الداخلية، منها تطبيق 10 إجراءات لمنع تلوث الهواء والسيطرة عليه، وتدعيم نظام "مدير النهر" ونشره وتطبيق آلية وطنية للحدائق العامة. لقد أطلق شي الكثير من الإصلاحات.
- تعمل تكنولوجيا (الجونكاو)⁽¹⁾ على استنبات أنواع من الماشروم - نوع من الفطر - صالحة للأكل وللإستخدامات الطبية، من أعشاب برية خاصة، حتى لا يتم قطع الأشجار من أجل زراعة الماشروم. وقد بعثت هذه التكنولوجيا الأمل في القضاء على الفقر في كل أنحاء العالم. من جهة أخرى، يعد نجاح تكنولوجيا الجونكاو مثالاً لتطور مبادرة الحزام والطريق التي اقترحها شي من أجل دعم الرخاء المشترك للبشرية عبر التعاون في مجالي التجارة والبنية الأساسية. وحتى الآن، وقعت أكثر من 140 دولة ومنظمة دولية اتفاقيات مع الصين للمشاركة في بناء الحزام والطريق.
- كانت الصين من أوائل الدول في التوقيع على اتفاقية باريس للتغير المناخي. وقام شي بنفسه بتسليم وثائق انضمام الصين لاتفاقية باريس في سبتمبر 2016 إلى "بان كي مون" الأمين العام للأمم المتحدة في ذلك الوقت.
- ارتقت الصين بسياسة الانفتاح إلى مستوى جديد، حيث خططت لإقامة أول معرض للواردات في العالم على المستوى الوطني وبذل الجهود لدعم هذا المعرض. وفي معرض الصين الدولي للواردات، أكد الرئيس "شي" مجدداً على معارضته للحماية التجارية والتزامه باقتصاد عالمي مفتوح⁽²⁾.
- أعلنت الصين عن مجموعة من الإجراءات لتعزيز الانفتاح في اقتصادها، من بينها توسيع الوصول إلى السوق وتخفيف القيود على رأس المال الأجنبي وخفض الرسوم الجمركية على واردات السيارات فضلاً عن زيادة الواردات. وارتفع عدد مناطق التجارة الحرة إلى 12 خلال 5 سنوات.
- أدت سياسة "الإصلاح والانفتاح" إلى انخراط الصين على نحو أكبر في التعاون الاقتصادي العالمي، لتتحول البلاد إلى اقتصاد سوق أكثر نضجاً وحيوية. وفي هذا السياق، يقول الرئيس الصيني "شي ينغ": "الانفتاح يحقق التقدم بينما يؤدي الانعزال إلى التخلف".

(1) هي تقنية زراعية يتم من خلالها استخدام العشب بدلا من الخشب في زراعة الفطر وبعض المحاصيل. وكان "شي ينغ" قد أنشأ هذه التقنية عندما كان حاكما لمقاطعة فوجيان شرق الصين من خلال مشروع نموذجي لمساعدة مقاطعة هايلاند الشرقية في بابوا نيو غينيا في تكنولوجيا الجونكاو وزراعة الأرز في الأراضي الجافة... أنظر: إصلاح مؤسسات الحزب والدولة يساعد الصين في تحديث الحوكمة، مرجع سابق.

(2) على سبيل المثال، ضم المعرض الذي أقيم في شانغهاي في نوفمبر هذا العام أكثر من 3600 شركة، من بينها نحو 180 شركة أمريكية. وبلغت قيمة الاتفاقات الخاصة بمشتريات البضائع والخدمات المستهدفة خلال عام واحد 57.83 مليار دولار أمريكي.. ذكره: شي جين بينغ: الرجل الذي يقود إصلاح الصين...، مرجع سابق.

خامساً: تحديات الإصلاح والانفتاح في الصين

- لا تزال قيادة الصين تسعى إلى تطوير نموذج يمكنها كدولة صاعدة من تفادي المواجهة مع أخرى متطورة. وهذا النموذج سيُظهر كيف تستطيع الحضارات المختلفة أن تثرى التبادلات وأن تتعايش مع بعضها البعض في سلام.
- إن إجراء تغيير في أكبر بلد نام في العالم ليس مهمة سهلة. فعلى الرغم من أن نصيب الفرد الصيني من الناتج الإجمالي المحلي بلغ كما أشرنا 8,000 دولار أمريكي، إلا أنه لا يزال بعيداً عن 57,000 دولار في الولايات المتحدة.
- لا تزال الصين تواجه مشكلات مثل هيكل صناعي غير متوازن وابتكار ضعيف ومخاطر مالية.

سادساً: الدروس المستفادة من تجربة الإصلاح الصينية في الحالة اليمنية

- صحيح أن الصين تخلصت من مشاكلها الاقتصادية والتنموية بشكل تدريجي، لكنها انتهجت سياسة إصلاح شامل وجذري شملت كافة البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حيث صمم "التحديث" ليكون متعدد الأوجه، ومتوازن في شتى الجوانب. وهو ما يمكن الاستفادة منه في الحالة اليمنية لاسيما وأنه لا يوجد في البنى القديمة ما يخشى زواله، وأن عملية البناء من الأساس لا زالت تمثل حاجة ماسة.
- تبدو عملية الفصل بين مهام الحكومة ومهام القطاع الخاص التي اتبعتها الصين ملائمة للتطبيق في الحالة اليمنية، في ظل تشابه ظروف وخصائص الهيكل الإداري المتضخم في اليمن مع نظيره في الصين قبل تبني هذه الأخيرة سياسة الإصلاح والانفتاح.
- تفرض فلسفة اللامركزية التي اتبعتها الصين خاصة في المجال المالي، الوقوف عليها بالدراسة والبحث للاستفادة منها في ترسيخ اللامركزية المحلية في اليمن لاسيما في مجال الخدمات الأساسية للمجتمع في قطاعات التعليم والصحة والبنى التحتية بما يتلاءم من الخصائص الجغرافية للوحدات المحلية في البلاد.
- أولت الصين اهتماماً أكبر لاستخلاص واستغلال تجاربها الناجحة والاستفادة من التجارب الصالحة للبلدان الأخرى ودراسة المشاكل والتحديات الجديدة التي تعترض طريقها. والأولى أن القيام به من أجل تصحيح مسار الإصلاح باتجاه عملية التغيير الجذري التي بدأت القيادة اليمنية في إطلاقها.

- بقدر ما تقدمه تجربة الإصلاح في الصين من دروس في التعايش مع عالم يشهد تغيرات هائلة، إلا أنها تؤكد على أن جميع المذاهب والنظم والأنماط والطرق الإصلاحية تظل على محك التطبيق، وتحكمها الظروف الوطنية في مختلف البلدان، ومن ثم تؤكد على عدم وجود نمط أمثل أو أنفع يمكن تطبيقه على جميع الدول، وإنما يوجد فقط نمط في بلد ما أكثر مواءمة للظروف الوطنية لبلد آخر. في هذا السياق، يقول الزعيم الصيني "شي بينغ" مخاطبًا القادة العرب: إن مفتاح خيار الإصلاح والتنمية في البلاد العربية يكمن في تطابق الطريق مع الخصوصيات الوطنية، وأن عملية التحديث ليست سؤالًا بجواب واحد فقط، بل إن الطابع التنوعي للتاريخ يتحدد من الطابع التعددي للطرق التي تختارها مختلف البلدان لتحقيق التنمية، مشيرًا إلى أن الاستنساخ يعد طريقًا مسدودًا وأن المحاكاة أسلوب مضلل، وأن الطريق الذي تتبعه الدولة في الإصلاح يتحدد فقط بوراثة التاريخ وتقاليد الثقافة ومستواها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾.

(1) النص الكامل لكلمة الرئيس الصيني شي جين بينغ في جامعة الدول العربية، موقع (ARAB.NEWS.CN)، -2016

01-22، متاح على الرابط: <https://2u.pw/KxEoOFv>

03. نماذج من الإصلاح في الدول الإسلامية والعربية:

أ- تجربة ماليزيا:

تقع ماليزيا في الجنوب الشرقي لقارة آسيا، قرب الخطّ الاستوائي، وهي مكونة من منطقتين أساسيتين، هما: ماليزيا الشرقية والغربية، ولايتي «صباح» و«ساراواك»، أما بقية الولايات تقع في ماليزيا الغربية، التي تُسمّى شبه جزيرة ماليزيا، من الشمال يحدها البحر الصيني الجنوبي وجزيرة تايلاند، وفي جنوبها سنغافورة و«أندونيسيا»، بينما في غربها مضيق ملقة وفي الشرق بروني دار السلام، هذه الدولة الاتحادية التي في قلب شرق آسيا عبارة عن 13 ولاية، وعاصمتها الفدرالية كوالالمبور⁽¹⁾.

حققت التجربة الماليزية في العقود الأربعة الماضية قفزات هائلة في التنمية البشرية وفي الاقتصاد، وأصبحت الدولة الصناعية الأولى في العالم الإسلامي، وكذلك في الصادرات والواردات، حيث تعتمد صادراتها على الصناعة بنسبة 80-85%، وتمكنت ماليزيا من إقامة بنية تحتية متطورة، ومن تنوع مصادر دخلها القومي من الصناعة والزراعة والمعادن والنفط والسياحة، مما وفر لها بنية اقتصادية متينة، ونجحت إلى حد كبير في علاج مشاكل الفقر والأمية والبطالة وغيرها، واللافت للنظر أن هذه النجاحات تحققت في بيئة حساسة وبالغة التعقيد طائفياً وعرقياً⁽²⁾.

أولاً: سياسات الإصلاح في ماليزيا:

صممت ماليزيا عددًا من الخطط والسياسات في إطار إصلاح البلاد، وقد كانت هذه الخطط من أجل توجيه إدارة قومية موحدة في المدة 1970 - 2010م، وتضمنت بذلك خططاً تنموية على آجال طويلة ومتوسطة وقصيرة، ونذكر أهم الخطط والإجراءات التي طبقتها ماليزيا خلال هذه المدة فيما يلي⁽³⁾:

1- السياسة الاقتصادية الجديدة 1971 - 1990م

وضعت هذه السياسة عقب أحداث 13 مايو 1969، التي ركزت على تحسين الأوضاع الاقتصادية الماليزية عامة والعمل على معالجة مشكلة الفقر، مع إعطاء الأولوية للماليزيين من أصول ملاوية، وإدماجهم في الأنشطة الاقتصادية واشتمل الإطار الاقتصادي لهذا المنظور على التنمية الاقتصادية مع الحرص على تنوع الاقتصاد بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي، أما استراتيجية التصنيع فاستهدفت التحول من إحلال الواردات إلى الاعتماد على التصدير، والربط بين التنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الثروة وتعزيز تنمية الموارد البشرية.

(1) محمد، حسام الدين إبراهيم. وجولتكين، دوغان دليل: التجربة الماليزية في التنمية المستدامة- المجال التعليمي أنموذجاً، مجلة الدراسات الإسلامية والإنسانية، مجلد 1، العدد 2، 2021، ص 190.

(2) صالح، محسن محمد: النهوض الماليزي قراءة في الخلفيات ومعالم التطور الاقتصادي، مركز الإمارات للدراسات الاستراتيجية، العدد 136، الإمارات العربية المتحدة، 2008، ص 7.

(3) طحوري، محمد، 2014، 239.

2- السياسة الوطنية 1991 – 2000م:

جاءت هذه السياسة بمقام استمرار للسياسة الاقتصادية الجديدة، فاستهدفت تطوير الموارد البشرية وتنميتها، إلى جانب فاعلية الاستثمار، فضلاً عن استهداف الحفاظ على النمو المتوازن، وتعزيز التكنولوجيا الصناعية، وزيادة الاستثمار في البحث والتطوير، وتحسين القدرات التنافسية الدولية، بينما ظلت الأهداف الوطنية تركز على محاربة الفقر وتنمية الموارد البشرية⁽¹⁾.

3- سياسة الرؤية الجديدة 2000 – 2010م:

ركزت هذه السياسة على بناء الأمة الماليزية وتوحيد أعراقها، وتعزيز العدالة الاجتماعية والمشاركة الإيجابية في المنافسة العالمية وتطوير الاقتصاد القائم على المعرفة وتعزيز الموارد البشرية، والمحافظة على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، وقد استهدفت خطط هذه السياسة تحقيق الأهداف الآتية:

- استقرار الاقتصاد الكلي.
- اجتثاث الفقر وإعادة هيكلة المجتمع.
- توسيع استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- إنجاز تنمية مستدامة.
- تفعيل القيم الأخلاقية في العمل.

4- الرؤية المستقبلية الاستراتيجية 2020:

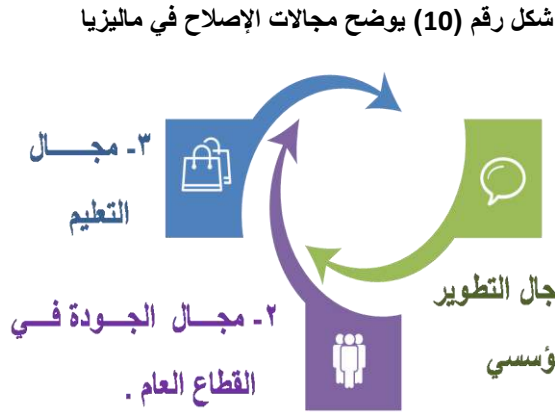
تعكس الرؤية الاستراتيجية والتصور المستقبلي لماليزيا بحلول عام 2020م والتحديات التي يجب الاستجابة لها لتحقيق الطموحات القومية المتمثلة في الأهداف الآتية⁽²⁾:

- بناء دولة ماليزية متحدة وقوية.
- بناء مجتمع ماليزي متقدم وناضج ديمقراطياً.
- تحقيق التنمية الشاملة في البلاد.
- دعم القدرة التنافسية الماليزية في مقابل الدول المتقدمة.
- التغلب على نقاط الضعف الاقتصادية والاستثمار في القدرات والإمكانات المتاحة.
- الاهتمام البالغ بحماية البيئة لاسيما خلال العصر الحالي مع إعطاء الأولوية للحفاظ على الموارد الطبيعية لماليزيا ودعم النمو الاقتصادي مستوى الدخل وتحسينه.
- خلق مجتمع رقمي فعال قائم على أحدث التكنولوجيا.

(1) السعيد وآخرون، تجربة الإصلاح في ماليزيا والدروس المستفادة، مجلة اقتصاد المال والأعمال، مجلد3، العدد4، 2020، ص103.

(2) المصدر السابق، ص104.

ثانياً: مجالات الإصلاح الإداري:

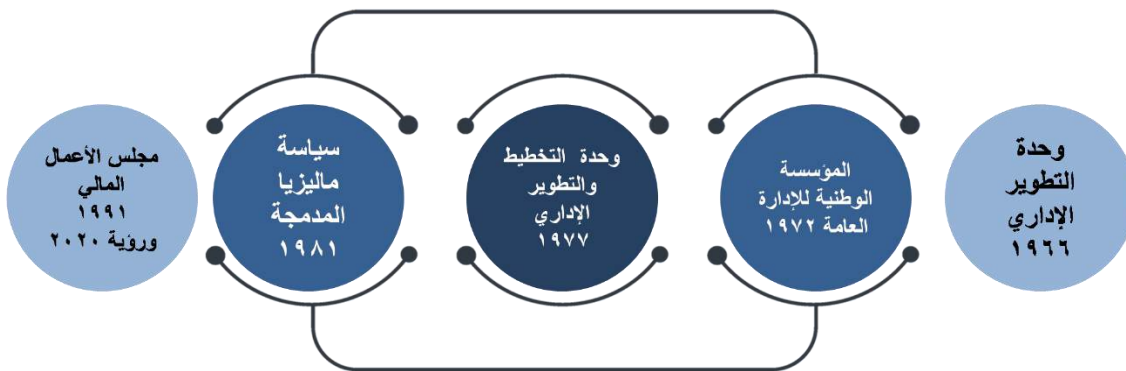


تعددت مجالات الإصلاح الإداري في المراحل التاريخية كافة؛ للإصلاح الإداري في ماليزيا بدءاً بالإصلاح والهيكل وإعادة البناء التنظيمي، وبناء الموارد البشرية والأنظمة والسياسات والإجراءات الإدارية، ومكافحة الفساد، والعناية بالجودة والتكنولوجيا والخدمات الإلكترونية والتعليم، ولكن سوف نقتصر على ذكر بعضها وذلك على النحو الآتي:

1- الإصلاحات في مجال التطوير المؤسسي:

ركزت الجهود الإصلاحية الأولى في ماليزيا على التطوير المؤسسي وبناء القدرات، وقد أسفرت هذه الجهود إلى إنشاء «وحدة التطوير المؤسسي» التي تولت مسؤولية متابعة تطبيق الإصلاحات التي يعدها الباحثون من أبرز الأدوات التي وضعت أسس سياسات التدريب وبناء القدرات في القطاع العام، كما توالى العملية التنظيمية في ماليزيا، حيث أنشئت (المؤسسة الوطنية للإدارة العامة) في عام 1972م، كما أنشئت وحدة التخطيط والتطوير الإداري في العام 1977م، وفي العام 1981م جرى إطلاق سياسة ماليزيا الموحدة، وفي عام 1991م جرى إطلاق مجلس الأعمال الماليزي الذي يعد الركن الأساسي ونقطة الانطلاق لحركة الإصلاح خلال التسعينيات، وتجدر الإشارة إلى أنه وتزامناً مع انطلاق المجلس وضعت رؤية ماليزيا 2020 التي هدفت إلى وضع سياسات وبرامج وخطط تضع ماليزيا في مصاف الدول المتقدمة تنموياً بحلول العام 2020م⁽¹⁾.

شكل رقم (11) يوضح التسلسل الزمني لإنشاء وحدات الإصلاح الإداري في ماليزيا



(1) ملاعب، عمر: الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، مجلة دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، الكويت، 2019، ص 46.

2- الإصلاح الإداري في مجال الجودة في القطاع العام:

عن طريق مسار ماليزيا في الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومن خلال إدخال الإصلاحات الإدارية منذ عام 1966م تم في عام 1993م إطلاق برنامج (الجودة في القطاع العام) الذي يهدف إلى تقديم خدمات حكومية مبنية على الجودة، وحيث يستطيع العميل تقييم الخدمة، ومن ثمَّ يأخذ هذا التقييم حيزًا أساسيًا في عملية تقييم الهيئة العامة من قبل الحكومة، وترافق هذا البرنامج مع اعتماد تطوير أنظمة الجودة وإدخال معايير قياس الجودة (ISO9000) إلى المؤسسات الحكومية؛ بهدف تقديم خدمة أفضل للمستفيدين.

كما ركزت الحكومة الماليزية على العمل بمبادئ الجودة ومفاهيمها التي تهتم بتحسين العمل والإنتاج من سلع وخدمات بجودة ودقة عالية بدون أي تأخير في التسليم، مع الاهتمام بنشر ثقافة الوقاية من الأخطاء قبل حدوثها، والعمل بروح الفريق الواحد مع اختصار الإجراءات الإدارية، وعدم جعل المعاملة تمر بإجراءات وموظفين كثير، وهذا من شأنه تسريع الإنجاز وعدم التأخير وعدم ترك الفرصة للتلاعب والتحايل والانتفاع المادي والمعنوي من طرف بعض الموظفين غير المنضبطين⁽¹⁾.

كما بدأت التنمية في التسعينيات مع إعلان الحكومة الماليزية ليوم 11 أكتوبر (يوم الجودة) وعده يوم العاملين في الخدمة، ويحتفل به في جميع المستويات عن طريق إجراء محادثات ومناقشات بشأن أنشطة إدارة الجودة وغيرها من الأنشطة المتعلقة بالإنتاجية ونوعية العمل في المنظمات، وذلك خلال يوم مفتوح للعاملين.

3- الإصلاح في مجال التعليم:

لقد اهتمت ماليزيا بتطوير قطاع التعليم منذ السبعينيات إلى يومنا هذا؛ لتجعل من مخرجاتها البشرية ذات خبرة والكفاءة؛ كي تسدَّ احتياجاتها في مسيرتها التنموية، بالإضافة إلى زيادة مستوى مواطنيها التعليمي، والدليل في ذلك هو وجود أكثر من 80 جامعة ماليزية حكومية وخاصة، تصنّف أكثرها في مراتب عالية عالميًا، المنهج الذي اتبعته الحكومات الماليزية المتعاقبة في قطاع التعليم الذي يهدف إلى التنمية البشرية في البلاد أظهر مشاريع عديدة في القطاع، وقد نفذته الحكومات دون توقف وتراجع للوصول إلى الغاية المستهدفة، ولعلَّ أبرز تلك المشاريع التعليمية: مشروع المدارس الذكية: الهدف من هذا المشروع هو إعادة تأهيل المدارس الحكومية؛ كي تكون مدارس ذكية تتوافق مع التطورات الحديثة في النظم التعليمية في العالم، بدأ الابتكار في قطاع التعليم، أي: مشروع المدارس الذكية في عام 1996م، وهدف تلك المدارس هو أن تتوافر فيها موارد دراسية تساعد الطلبة على تطوير مهاراتهم واستيعاب التقنية، وكذلك كان يدمج مع المشروع استخدام التكنولوجيا والمعلومات والاتصالات في المدارس⁽²⁾.

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) مجد، حسام الدين إبراهيم. وجولتكين، دوغان دليل، مرجع سابق، ص 197.

ثالثاً: عوامل نجاح التجربة الماليزية:

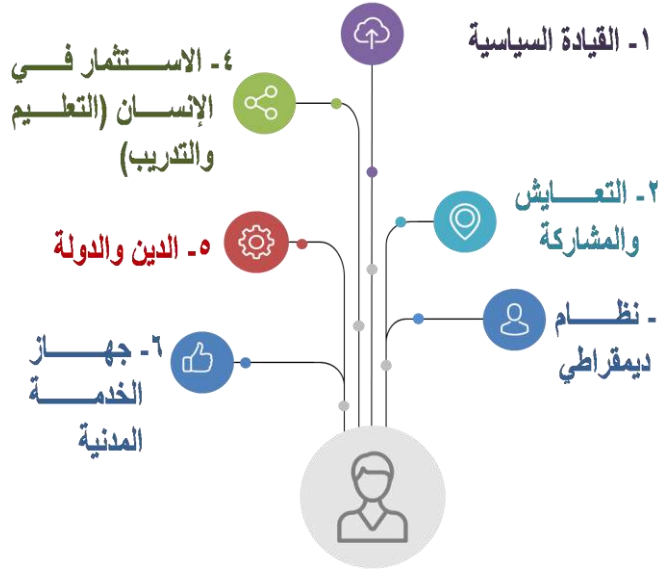
1- القيادة السياسية:

تهيأ لماليزيا عدد من القيادات السياسية المتميزة منذ الاستقلال حتى الآن، وقد تميزت هذه القيادات بأنها مثقفة ومتعلمة وقادرة على العمل لتحقيق المصالح العليا للدولة، في ضوء استيعاب عميق لتعقيدات الوضع الداخلي وحساسياته، ومجموعة الحسابات الإقليمية والدولية، وكان من أهم مزايا القيادة الماليزية أنها تعرف ماذا تريد، ولا تبالي في تقدير الإمكانيات المتاحة، وهي مستعدة للعمل الحثيث التدريجي الهادئ الذي على الرغم أنه كان يتسم أحياناً بالبطء، فإنه كان يسير في الاتجاه الصحيح⁽¹⁾.

2- التعايش والمشاركة:

كان العقد الاجتماعي - الذي استطاع الماليزيون تطويره - أحد عناصر نجاح التجربة ومن أهم ضمانات استمرارها. إن الاعتراف بالتنوع العرقي والديني والإقرار بوجود اختلافات حقيقية في مستويات الدخل والتعليم بين فئات المجتمع، والتوافق على ضرورة نزع فتائل التفجير، وعلاج الاختلافات بشكل هادئ وواقعي وتدرجي، كل ذلك كان مدخلاً لتوفير شبكة أمان واستقرار اجتماعي وسياسي، وكان من الضروري وضع (سياسات للعملية السياسية) يكسب فيها الجميع، وقد أسهم وجود قيادات سياسية واعية ذات رؤى استراتيجية في تبني هذه (السياسة)، وترك اللعبة التي تقتضي وجود رابح وخاسر التي كثيراً ما تكون نتيجتها أن الجميع يخسر، وكان جوهر فكرة علاج الاختلافات مبنياً على تحقيق التعايش السلمي، وحفظ حقوق الجميع، والمشاركة في المسؤولية وفي برنامج التنمية، والفكرة مبنية على أساس زيادة أنصبة جميع الفئات، وإن بدرجات متفاوتة، وحل مشكلة المحرومين من خلال عملية الزيادة والتوسع، وليس من خلال مصادرة حقوق الآخرين أو التضيق عليهم، أي أن الفكرة مبنية على أساس (تكبير الكعكة)، وليس على أساس التنازع عليها⁽²⁾.

شكل رقم (12) يوضح عناصر نجاح التجربة الماليزية



(1) صالح، محسن محمد، مرجع سابق، ص 17.

(2) المرجع السابق نفسه، ص 21.

3- نظام ديمقراطي:

الحكم في ماليزيا ملكي دستوري، ونظام الحكم فيدرالي، وهناك حكومة فيدرالية مركزية يرأسها رئيس الوزراء، الذي يفوز حزبه في الانتخابات على مستوى الدولة، وهو ذو صلاحيات واسعة، كما أن هناك حكومات محلية للولايات، يرأس كلًا منها رئيس الوزراء الذي يفوز حزبه في الانتخابات على مستوى الولاية، وقد وفر نظام الحكم مجموعة من الضمانات والإجراءات التي تعطي للدولة صبغة ملاوية كالمملكية ولغة الملايو، ودين الدولة الإسلام، وتضمن سيطرة الملايو على الحياة السياسية والخدمة المدنية، فضلًا عن إعطائهم بعض المزايا الاقتصادية والتعليمية.

4- الاستثمار في الإنسان (التعليم والتدريب):

تعطي الحكومة الماليزية اهتمامًا كبيرًا بالتعليم والتدريب، كأساس للنهضة اتخذ منذ الاستقلال، وتنفق الدولة نحو 25% من ميزانيتها على التعليم، وأرسلت الطلاب إلى كل مكان للتعليم، ويعد هذا المعدل من أعلى معدلات الميزانيات التي تمنح للتعليم في العالي، ويرى حمد جوهر حسين (مدير مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية في ماليزيا ISIS) أن التعليم كان العنصر الأول في النجاح النسبي، وقد أكد وزير التعليم الماليزي السابق سليمان داود أن الحكومة الماليزية جعلت (الاستثمار في الإنسان أحد أهم أولوياتها وكان أحد أبرز التحديات هو كيفية نقل الملايو من مجتمعات زراعية بسيطة إلى مجتمعات مدنية متقدمة؛ لذلك وضعت ميزانيات كبيرة للتعليم والتدريب والتأهيل، كما أكد أن التعليم كانت تترافق معه التربية على معاني الانضباط والأخلاق والتعايش والتسامح، وتأهيل مواطنين يستطيعون مواجهة الفساد المالي والإداري والأخلاقي، يذكر مهاتير محمد أن (التعليم مهم جدًا)⁽¹⁾.

5- الدين والدولة:

لعل من الأسباب التي ساعدت على إيجاد معادلة مقبولة ومكّن الماليزيين هو طبيعتهم التي تميل إلى الاعتدال والتسامح وعدم اللجوء إلى العنف، وعدم التسرع، والاستعداد للوصول إلى حلول وسط، فقد كان موضوع علاقة الدين بالدولة في بلد متعدد الأديان والأعراق والثقافات أمرًا يتسم بالحساسية والدقة، وفوق ذلك فإن المسلمين - على الرغم من أنهم (أبناء البلد) إلا أن نسبتهم العددية عند إعلان استقلال ماليزيا - كانت في حدود نصف السكان فقط، ولم تكن للصينيين قوة عددية. ففضلًا عن قوتهم ونفوذهم الاقتصادي الذي يتجاوز نفوذ الملايو المسلمين بأضعاف مضاعفة، فإن النظام الديمقراطي والانتخابات الحرة وحرص أو اضطراب الحزب المسلم الحاكم (أمنو) للتحالف معهم، قد أعطاهم قوة سياسية ودورًا في صياغة الاتجاهات العامة للدولة، وفي مثل هذه الأوضاع، ومع وجود قيادة للمسلمين الملايو ذات ثقافة غربية كان الاتفاق على علمانية الدولة، وعلى ضمان الحريات والحقوق الدينية والثقافية لمختلف الطوائف.

(1) John H. Drabble: An Economic History of Malaysia, c. 1800-1990: The Transition to Modern Economic Growth (London: Macmillan Press), 2000, P:183

ومن جهة أخرى فإن الدستور الماليزي تميز بمواد قل نظيرها في أي دولة أخرى، حيث عرف الدستور الملايو أنه: (الشخص المسلم، الذي يتكلم لغة الملايو ويمارس عاداتهم)، ويتضح من الناحية العملية لهذا التعريف القانوني أن كل الملايو مسلمون، وأن ابن الملايو الذي يترك الإسلام بالانتقال إلى دين آخر لا يعد من الناحية القانونية منتمياً إلى الملايو⁽¹⁾.

6- جهاز الخدمة المدنية:

يرى الفريق المتقاعد عبدالغني عزيز القائد السابق لسلح الطيران الماليزي أن أبرز أسباب نجاح التجربة الماليزية كان في وجود نظام خدمة مدنية حكومية ذي كفاءة عالية، وتمتلك ماليزيا مؤسسات تدريبية تهتم بالارتقاء بمستوى موظفيها، وكذلك وحدة معنية بالتأكد من سلامة التنفيذ، ولكن الأهم من ذلك هو أنه تم تحديد بدقة مجموعة الإجراءات التي يجب اتخاذها لتنفيذ أي عمل، والزمن الذي يستغرقه ذلك، وصلاحيات الموظفين.

رابعاً: دور القيادة السياسية في نجاح عملية الإصلاح الإداري:

تعد تجربة ماليزيا في عملية التنمية الاقتصادية من أضخم التجارب المتقدمة عالمياً في هذا المجال لما حققتها من إنجازات واسعة، وقد اعتمدت ماليزيا على سياسة الاعتماد على الذات خلال العملية التنموية، فبعد أن كانت من أفقر الدول أصبحت ماليزيا من أغنى الدول التي تتبع الدول النامية خطاها من أجل النهوض الاقتصادي⁽²⁾.

وتعد القيادة الرشيدة والحكم الراشد في ماليزيا هي السبب الكبير وراء نجاح التنمية فيها، حيث وضعت جملة من السياسات العامة الداخلية الهادفة وإتباعها بفلسفة الحكم الراشد؛ من أجل الوصول إلى أهدافها، على الرغم من عدم حصولها على مساعدة ودعم الأطراف الدولية الفاعلة أو من الدول الصناعية الكبرى، ومع ذلك فكل ما سبق لم يمنعها من أن تخلق فرصة حقيقية لنفسها من خلال تشجيعها للاستثمارات والحوافز الضريبية، بالإضافة إلى اتباع أسلوب خصخصة وتحسين النظام المالي واتباع سياسة تعليمية تخدم حاجات الدولة والمجتمع⁽³⁾.

وتعد مدة تولي مهاتير مجد لرئاسة الوزراء هي العلامة الفاصلة في التاريخ السياسي والاقتصادي لماليزيا؛ إذ يعد رائد النهضة الماليزية لما قدم من إنجازات وسياسات عامة في سبيل تحقيق النهضة الاقتصادية لماليزيا، وتتمثل هذه السياسات في تحويل ماليزيا إلى دولة صناعية بعد أن كانت دولة زراعية؛ إذ حول مهاتير بتحويل ماليزيا من دولة متخلفة تتصف بالفقر الاقتصادي إلى نمر اقتصادي

(1) صالح، محسن مجد، مرجع سابق، ص44.

(2) التلاني، أحمد محي الدين: التجربة الاقتصادية الماليزية- التقويم والدروس المستفادة، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، 2019، ص9.

(3) مجد، 2020، 55.

يساوي في تحوله التجربة التنموية في اليابان، التي كانت مصدر إلهاماً لمهاتير محمد عند قيامه بعملية التنمية في ماليزيا؛ لكي تصبح دولة صناعية متطورة ضمن أكثر الدول المتقدمة اقتصادياً⁽¹⁾.

وقد فتح مهاتير الأبواب من أجل الاستثمارات اليابانية في ماليزيا، وذلك بعد توفير الأيدي العاملة والبيئة الصناعية؛ بهدف نقل تكنولوجيا اليابان إلى ماليزيا، وبذلك تصبح اليابان الثانية⁽²⁾؛ إذ إن اتباع مهاتير لهذه الاستراتيجية هدفه تجهيز المواطن الماليزي بالتكنولوجيا والعلوم والوسائل التي تساعد على التواصل مع العالم الخارجي ومواكبة التطورات في الدول الصناعية المتقدمة، بالإضافة إلى تشغيل أكبر جزء من المجتمع؛ من أجل زيادة مستوى التنمية الاقتصادية للبلاد والقضاء على الفقر؛ فعمل على تقليل نسبة المواطنين الذين كانوا تحت خط الفقر الذين كانوا يشكلون نسبة 52% في عام 1970م إلى نسبة 5% في عام 2005م وزيادة متوسط دخل الفرد من 1,247 دولار في عام 1965م إلى 8,862 دولار في عام 2002م وانخفاض مستوى البطالة إلى 3%⁽³⁾.

خامساً: الدروس المستفادة من التجربة الماليزية في الإصلاح الإداري:

- وجود رؤية استراتيجية شاملة وطويلة الأمد تحدد أهداف وخطط وبرامج الإصلاح الإداري بشكل متسق ومنسق.
- التزام القيادة السياسية بالإصلاح الإداري وتوفير البيئة الحاضنة له على مستوى النظام السياسي، وفصل السياسة عن الإدارة.
- الاهتمام بالتعليم العام والجامعي والمهني لضمان مخرجات تلبي احتياجات ومتطلبات سوق العمل.
- تعزيز ثقافة الحوار والتعايش بين أديان وأعراق وأطياف المجتمع الماليزي كافة مما أوجد بيئة مستقرة أساسها التسامح والتعايش والمشاركة في البناء والتنمية الشاملة.
- تعزيز مبادئ النزاهة والمساءلة في المستويات كافة، ومحاربة أنواع الفساد كافة، وتفعيل دور المؤسسات الرقابية.
- تحديد الإجراءات الإدارية والمالية عن طريق التوصيف الدقيق للمهام، والعمل بمفاهيم ومبادئ إدارة الجودة الشاملة التي تهتم بتحسين العمل والإنتاج.

(1) جاسم، دليا صبحي، ومهدي، كاظم علي، مرجع سابق، ص1416.

(2) مدحت، 2000، 105 – 106.

(3) الكساسبة، بلال محمد ياسين: أثر التنمية الاقتصادية على التحول الديمقراطي في دول جنوب شرق آسيا: دراسة حالة ماليزيا وسنغافورة، أطروحة دكتوراه، دار المنظومة، الأردن، 2017، ص95.

- تشجيع المستثمرين المحليين والأجانب عن طريق تقديم تسهيلات وإعفاءات ضريبية.
- تعزيز قدرات الموارد البشرية في القطاع العام عن طريق توفير فرص التدريب والتأهيل المستمر للموظفين على جميع المستويات، وزيادة معارف وقدرات ومهارات وأخلاقيات العمل، واعتماد مبدأ الجدارة في التعيين.
- توظيف التقنيات الحديثة في تقديم الخدمات الحكومية، وهنا يبرز مثال نموذج الحكومة الإلكترونية وخدماتها في ماليزيا.
- وجود رؤية استراتيجية شاملة وطويلة الأمد تحدد أهداف وخطط وبرامج الإصلاح الإداري بشكل متسق ومنسق.

ب- تجربة المملكة الأردنية الهاشمية:

مرت عملية الإصلاح الإداري في الأردن بمراحل متعددة من المجالات المتلاحقة لتحسين أداء الأجهزة الحكومية وتفعيل دورها ورفع فاعليتها، وتناولت هذه المجالات مختلف محاور الإصلاح، مثل القوى البشرية وأساليب العمل والتشريعات، وفيما يلي استعراض لمحاولات الإصلاح الإداري في الإدارة العامة في الأردن.

أولاً: مراحل الإصلاح الإداري:

بدأت محاولات الإصلاح الإداري في الأردن في عقد الستينيات، وتركزت البدايات الأولى على إعداد مجموعة من الدراسات تركزت حول إخراج نظام خدمة مدنية جديد، وتنظيم إجراءات العمل وإنشاء بعض الأجهزة، مثل ديوان الموظفين، ثم معهد الإدارة العامة، إضافة إلى هذه الدراسات كان للأردن محاولات عديدة في العقود الأخيرة من القرن الماضي لتقوية ودعم الجهاز الإداري ومعالجة التشوهات وتحديث جهاز الإدارة العامة؛ لزيادة قدرته على مواجهة المستجدات والتحديات التي غدت ظاهرة عالمية في نهاية القرن الماضي؛ من أجل تحقيق أهداف التنمية، وعليه تشكلت عدة لجان لتطوير الإدارة الأردنية التي يمكن توضيحها في الشكل:

شكل رقم (13) يوضح التسلسل الزمني للجان الإصلاح الإداري الأردنية:



انطلقت هذه اللجان باعتبار أن التطوير وظيفة حيوية مستمرة يجب أن تبادر إليها أجهزة الإدارة العامة وتدعمها؛ لكون الإدارة ذات الكفاءة هي الإدارة التي تضع لنفسها محطات مراجعة وإعادة النظر في مسيرتها، وكذلك توفير التنسيق والتكامل بين جميع نشاطات التطوير الإداري.

ولقد اتخذت محاولات التطوير الإداري عدة اتجاهات أهمها:

- إنشاء وزارات جديدة في الدولة أو إعادة تنظيم بعض الوزارات القائمة.
- إنشاء مؤسسات وإدارات تابعة لوزارات قائمة أو جديدة مع استقلالية ومرونة في العمل.
- إنشاء مؤسسات عامة ومستقلة وتتبع مباشرة لرئيس الوزراء.
- إنشاء شركات ومشاريع اقتصادية ومؤسسات تعليمية أعطى لها قدرًا كبيرًا من الاستقلالية وحرية التصرف.
- دعم مؤسسات وشركات القطاع الخاص باعتباره شريكًا في التنمية، وذلك عن طريق الإسهام المالية في رأس المال والإدارة.
- تطوير التشريعات بما تتلاءم مع سياسة الدولة التطويرية وتخدم المواطنين.

ثانيًا: الأجهزة الحكومية المعنية بالتنمية الإدارية والإصلاح الإداري:

1. مجلس الخدمة المدنية:

تأسس مجلس الخدمة المدنية منذ منتصف التسعينيات برئاسة رئيس الوزراء، ويلاحظ أن تشكيلة المجلس تضم المسؤولين في الأجهزة الحكومية المعنية بالإصلاح والتطوير الإداري، إضافة إلى مشاركة القطاعات الأهلية، ويتولى المجلس وضع السياسة العامة للخدمة المدنية، وتوجيه الجهود المبذولة في تنفيذها لتطوير الجهاز الإداري في المملكة ولتأمين درجة عالية من الفاعلية والكفاءة لذلك الجهاز، والمشاركة في خطط التنمية الشاملة لضمان الاستخدام الأمثل للقوى البشرية والموارد المتاحة في تنفيذ تلك الخطط، ووضع أسس ومعايير تقييم الأداء المؤسسي.

2. وزارة التنمية الإدارية:

نتيجة لتنامي الحاجة إلى الإصلاح والتطوير الإداري وازدياد مظاهر القصور الإداري وبروز الحاجة الضرورية لمواجهة التحديات والمستجدات الإدارية أنشئت وزارة التنمية الإدارية بموجب نظام رقم (61) لسنة 1994م، استمرت حتى منتصف عام 1999م، وقدمت العديد من الإنجازات في مجال التنظيم الإداري والتشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية والرواتب والأجور، وتبسيط الإجراءات والندوات وورش العمل لمكافحة الفساد الإداري وغيرها، حتى ارتأت الحكومة في منتصف عام 1999م إلغاء الوزارة، ثم ما لبثت الحكومة التي تلتها أن أحدثت منصب وزير للتنمية الإدارية في منتصف عام 2000م، وأوكلت إليه الإشراف على برامج الإصلاح والتنمية الإدارية، وكلفته بإعادة هيكلة الأجهزة المعنية بالإصلاح الإداري والخدمة المدنية، وإعادة إنشاء وزارة التنمية الإدارية.

3. ديوان الخدمة المدنية:

أنشئ ديوان الخدمة المدنية بموجب القانون رقم (11) لسنة 1955م باسم ديوان الموظفين، ثم ما لبث أن تغير هذا الاسم واستبدل باسم ديوان الخدمة المدنية عام 1988م، ويتابع الديوان تطبيق الدوائر أحكام نظام الخدمة المدنية، وكذلك متابعة سائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة تتفق مع متطلبات التطوير الإداري والمستجدات الحديثة، وللديوان في سبيل ذلك.

4. معهد الإدارة العامة:

تأسس معهد الإدارة العامة بوصفه مؤسسة عامة مستقلة ماليًا وإداريًا عام 1968م، ويمارس المعهد نشاطاته من تدريب ودراسات واستشارات إدارية بالتعاون والتنسيق مع ديوان الخدمة المدنية والجامعات الأردنية والوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية والخاصة.

ثالثاً: الأهداف العامة للإصلاح الإداري:

- رفع مستوى الإنتاجية وتحسين مستوى الكفاءة والفاعلية.
- ترشيد الإنفاق الحكومي والاستغلال الأمثل للموارد المتاحة.
- تطوير القدرة التنافسية للجهاز الحكومي.
- تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين.

رابعاً: مجالات الإصلاح في المملكة الأردنية الهاشمية:

مرت عملية التطوير الإداري في الأردن بمراحل متعددة من المجالات المتلاحقة؛ لتحسين أداء الأجهزة الحكومية وتفعيل دورها ورفع فاعليتها، وتناولت هذه المجالات مختلف محاور الإصلاح مثل⁽¹⁾:

- الخدمة المدنية: وضع نظام خدمة مدنية جديد يعكس التوجهات والمرتكزات لعملية تطوير الجهاز الحكومي.
- تبسيط الإجراءات: تسهيل حصول المواطنين على الخدمات المقدمة لهم من الدوائر الحكومية.
- إعداد دليل الخدمات: تمكين المواطن وإطلاعه على متطلبات وشروط الحصول على خدمات الدوائر الحكومية.
- مكتب خدمة الجمهور: تسهيل حصول المواطنين على الخدمات المقدمة إليهم من الدوائر الحكومية.
- إعادة هيكلة القطاع العام: من أجل تحسين أداء الجهاز الحكومي.
- تطوير الأجهزة المساندة للقضاء: رفع كفاءة الأجهزة المساندة لأعمال القضاء في قصر العدل ومحاكم المملكة.

(1) المنظمة العربية للتنمية الإدارية: التنمية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية المحاور والإنجازات والتحديات، في كتاب: تجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2002، ص3-43.

- المشتريات واللوازم في الجهاز الحكومي: تحسين كفاءة عمليات المشتريات في الجهاز الحكومي وتوحيدها وترشيدها.
- تنظيم المنطقة الحرة في الزرقاء: تحسين نوعية الخدمات المقدمة للمواطنين والمستثمرين وتسهيل إجراءات العمل.
- وصف وتصنيف الوظائف: إيجاد وصف وتصنيف وظيفي لجميع الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية وإعادة النظر في تعليمات وصف وتصنيف وظائف الجهاز الحكومي.
- طلبات التوظيف لدى ديوان الخدمة المدنية: إدخال جميع طلبات التوظيف لدى ديوان الخدمة المدنية على شبكة الإنترنت.
- أرشفة جميع أعمال ديوان الخدمة المدنية: تحسين أداء الديوان وسرعة الرجوع إلى المعلومات والاستفادة منها.
- نقل جميع الموظفين الخاضعين لنظام التقاعد المدني إلى نظام الضمان الاجتماعي.
- رفع كفاءة موظفي القطاع العام في مجالي الحاسوب واللغة الإنجليزية.
- إعادة هيكلة معهد الإدارة العامة والعمل على توأمة بمؤسسة تدريب دولية.
- إعداد نماذج جديدة لتقييم الأداء الفردي والمؤسسي في القطاع العام.
- الزيارات الميدانية للوزارات والدوائر الحكومية.
- أخلاقيات الوظيفية العامة والتنمية الوطنية: جرى تشكيل فريق عمل لوضع أسس ومعايير أخلاقيات الوظيفة وتضمينها في نظام الخدمة المدنية الجديد.
- ويستهدف (مشروع تطوير الإدارة العامة في الأردن) زيادة كفاءة وفاعلية الإدارة الحكومية وفق أربعة أبعاد، هي⁽¹⁾:
- الوظيفية العامة: وصف وتصنيف الوظائف الحكومية، تقييم الأداء، تبسيط الإجراءات.
- التنظيم والأساليب: دراسة وتقييم الهيكل الإداري العام، تنظيم جهاز الرقابة والتفتيش الإداري المركزي.
- القوي البشرية: عقد الندوات، تدريب، دراسات لتحديد احتياجات سوق العمل.
- قدرات التطوير الإداري: رفع كفاءة الوحدات المسؤولة عن التطوير الإداري (معهد الإدارة العامة، ديوان الخدمة المدنية).

(1) التنمية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية..، مرجع سابق، ص 2.

خامساً: برامج وآليات الإصلاح في الأردن:

بدأت عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية بتشكيل اللجنة الملكية للتطوير الإداري خلال عام 1984م، ثم أعيد تشكيلها خلال عام 1985م، حيث وضعت المرتكزات الأساسية لبرنامج الإصلاح الإداري باعتباره متطلباً أساسياً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وقد توجت أعمالها بإصدار نظام حديث للخدمة المدنية عام 1988م.

بالرغم من أن عملية الإصلاح الإداري في الخدمة المدنية تعد عملية مستمرة إلا أن الحكومة تخطط لتنفيذ جانباً مهماً من إصلاحات الخدمة المدنية في الأفق الزمني لرؤية الأردن 2025، وتمثلت أبرز عناصر إصلاحات الخدمة المدنية في الأردن في زيادة مستويات المساءلة والكفاءة في تقديم الخدمات العامة التي تصدرت أهم عناصر الإصلاح في المملكة، ثم تعزيز قدرات العاملين، وإصلاح نظام التوظيف بما يضمن الجدارة والاستحقاق والتنافسية، وترشيد احتواء تكلفة بند الأجور⁽¹⁾.

جدول يوضح برامج وآليات الإصلاح في الأردن وأبرز الإنجازات:

البرنامج	الآليات	الإنجازات
دعم عملية رسم السياسات العامة وصنع القرار	مأسسة دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي إعادة هيكلة الوحدة التنفيذ التابعة لرئيس الوزراء. استحداث دائرة السياسات الاستراتيجية لمساعدة مجلس الوزراء والوزراء والمؤسسات الحكومية تعزيز قدرات الأمانة العامة لمجلس الوزراء وإعداد دليل عمل ضمن أفضل الممارسات فيما يخص المداوالت واجتماعات مجلس الوزراء.	تنظيم الإجراءات الإدارية في رئاسة الوزراء وتبسيطها، وتعزيز سكرتارية المجلس إنشاء نظام متابعة الأداء المؤسسي إطلاق منتدى القيادات الحكومية. تعزيز النهج التشاركي في التخطيط الاستراتيجي للدوائر نشر ممارسات الحوكمة والشفافية
تطوير الخدمات الحكومية وتبسيط الإجراءات	إنشاء إدارة متابعة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء إعداد وثيقة الأجندة الوطنية إصدار نظام ودليل تحسين الخدمات الحكومية إعداد البرنامج التنفيذي للأجندة الوطنية إعداد مؤشرات الأداء الرئيسة للأجندة الوطنية إعداد النظام الإلكتروني الوطني للمتابعة وتقييم الأداء الحكومي	بناء القدرات المؤسسية والوظيفية لوحدات الـ it التقييم الميداني لعمليات تقديم الخدمة الربط الإلكتروني بين أنظمة الدوائر إنشاء مركز اتصال وطني إعادة هندسة الخدمات الإلكترونية نقل قواعد بيانات جهات الحكومية على الحوسبة السحابية تطوير النظام المركزي لإدارة الشكاوى الحكومية تطوير مرصد تفاعلي لتقييم الخدمات وقياس الرضى حصر وتبويب الخدمات الحكومية ووضع معايير لتقديمها
إعادة هيكلة المؤسسات	إنشاء عدد من اللجان القطاعية الدائمة في مجلس الوزراء إنشاء وحدات السياسات والتطوير المؤسسي- في عدد من الوزارات إنشاء ديوان المظالم إعادة هيكلة مجموعة من الدوائر	إعداد دليل تنظيمي وإجرائي للوحدات التنظيمية استكمال مأسسة عمليات إعادة الهيكلة وتطويرها تطوير الهياكل التنظيمية للدوائر الحكومية إعادة هيكلة قطاعات الحكومة بحسب الأولويات تنفيذ عمليات الإلغاء والدمج وتغيير الارتباط بحسب بنود مشروع إعادة مؤسسات ودوائر الحكومة

(1) تقرير نافذه على طريق الإصلاحات - إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أ

البرنامج	الآليات	الإنجازات
سياسات إدارة الموارد البشرية وتنميتها	إنشاء إدارة معنية بسياسات الموارد البشرية في وزارة تطوير القطاع العام إصدار مدونة قواعد السلوك الوظيفي إصدار نظام جديد للخدمة المدنية إصدار تعليمات تخطيط الموارد البشرية إصدار تعليمات منح الحوافز والمكافآت إصدار التعليمات الموحدة لاستخدام العاملين بالأجور اليومية	نظام معلومات للموارد البشرية بناء منظومة تقييم أداء في القطاع العام الموائمة بين الموارد البشرية والادوار والمهام المؤسسية إعداد بطاقات الوصف الوظيفي تعزيز قدرات وحدات الموارد البشرية بالوزارات والمؤسسات بناء القدرات القيادية تفعيل مدونة السلوك الوظيفي مراجعة وتحديث نظام الخدمة
سياسات إدارة وتنمية الموارد المالية	العمل بنظام الموازنة الموجهة بالأهداف حوسبة النشاطات المالية كافة بهدف تبسيط الإجراءات وتحسين الخدمات	تطبيق نظام إعداد الموازنة على نمط التخطيط المالي الاستراتيجي الأردن أول دولة تعد حساباتها النهائية بما يتفق مع متطلبات معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام. تعزيز دور وحدات الرقابة الداخلية تعزيز دور هيئات التنظيم والرقابة في قطاع المال والأعمال تعزيز دور المؤسسات الرقابية

المصدر: من إعداد الباحث بالاستفادة من: المهدي، سوسن: برامج الإصلاح المالي والإداري تجربة عملية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2016، ص 197.

سادساً: الدروس المستفادة من التجربة الأردنية في الإصلاح الإداري:

شهد الأردن منذ أكثر من نصف قرن من الزمن جهوداً حثيثة في مجال الإصلاح الإداري للمؤسسات والهيئات الحكومية، ويمكن تحديد بعض الدروس للاستفادة من نجاح التجربة، وهي على النحو الآتي:

- الاستفادة من إمكانات مراكز البحوث والدراسات الإدارية للقيام بالدراسات الميدانية والأكاديمية؛ من أجل إعداد وتنفيذ برامج الإصلاح الإداري، وتحديد طبيعة التحولات في دور الحكومة والميل نحو دعم السياسات الخاصة بالتحول نحو اقتصاد السوق وإزالة القيود الإدارية ورصد قوى مقاومة التغيير والمعارضة والعمل على استقطابها أو تحييدها.
- الدور الفاعل والإيجابي للسلطات التشريعية المستجيب إلى سرعة تحديث الأنظمة والقوانين والتشريعات الخاصة بمسألة الإصلاح الإداري، والنظر إلى عملية الإصلاح بصفته عملية مستمرة دون توقف.
- إعادة هندسة العمليات الإدارية وتبسيط إجراءات الحصول على الخدمة العامة، وإصدار أدلة إجرائية لعمليات التطوير والتنمية الإدارية.

- غرس قيم النزاهة والشفافية ومحاربة الفساد في جميع أجهزة الدولة، وإيجاد شراكة حقيقية بين القطاع العام والخاص.
- تطوير أداء المؤسسات التعليمية بما يخدم اتجاهات التطوير والتنمية واحتياجات السوق.
- بناء نظام إدارة الموارد البشرية، وتطوير نظام التدوير الوظيفي، والتركيز على التدريب والتأهيل للموظفين عن طريق تطوير المعهد الوطني للعلوم الإدارية والإعلان عن جائزة الابتكار في الخدمة المدنية.
- إشراك جميع القوى وأصحاب المصالح في عملية الإصلاح الإداري للحد من مقاومة التغيير، وتجنب الإصلاحات المالية التي تمثل عبء على المواطنين.

ج- ملامح الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية

تشكلت الجمهورية اليمنية (دولة الوحدة) منذ مايو 1990م تشكلاً مأزوماً، حيث لم يحصل الاتفاق على بناء الدولة قبل الوحدة، وخلال المدة الانتقالية التي تلت توحيد شطري اليمن، أعدت حكومة المهندس أبوبكر العطاس برنامجاً شاملاً للإصلاح، أطلقت عليه تسمية (برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري)، وهو في رأبي أكثر برامج الإصلاح شمولاً، إلا أنه لأسباب تتعلق بطبيعة الأوضاع السياسية السائدة آنذاك، وطبيعة العلاقة بين شريكي الوحدة لم ينفذ، وتطورت الأزمة للتحوّل إلى حرب شاملة عام 1994م، انتهت بانتصار المؤتمر الشعبي العام وحلفائه السياسيين والاجتماعيين، وفي عام 1995م حصلت اليمن على دعم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتنفيذ برنامج جديد للإصلاح، سمي برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل.

في عام 1997م دشنت الحكومة برنامجاً مكماً لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل، سمي برنامج التحديث والتطوير الإداري، واستراتيجية إصلاح الخدمة المدنية، غير أن بنية الدولة مازالت تعاني من نفس الأزمات والمشكلات التي كانت تعاني منها قبل تنفيذ برامج الإصلاح.

01. إطار نظري ومنهجي:

يتمثل الهدف الرئيس لهذه الورقة البحثية في تحليل أثر برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل على التنمية في اليمن، وتتمثل الأهداف الفرعية للورقة فيما يلي: تحليل أهداف البرنامج، تحليل مكونات البرنامج الرئيسية، وتحليل العوامل الكابحة للبرنامج.

تكتسب هذه الورقة البحثية أهميتها من المنظور الشامل الذي تبنته في تقييم برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل، والنتائج التي خلصت إليها، التي تنبه الحكومة اليمنية إلى مخاطر الرضوخ لشروط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المتعلقة بالإصلاح، وما يترتب عليه من آثار اجتماعية وسياسية مدمرة على المديين المتوسط والبعيد.

تتركز إشكالية البحث في أن جل الباحثين الذين قيموا برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل من منظور اقتصادي، وأهملوا تقييم الأطر السياسية وبناء الدولة وعلاقتها بالمنظمات الدولية المعنية بالإصلاح الاقتصادي والمالي «صندوق النقد الدولي والبنك الدولي»؛ لذلك فإن الباحث سيأخذ هذين الموضوعين بعين الحسبان، وسوف يسترشد بالأسئلة الآتية:

- ما هي الدوافع التي دفعت الحكومة اليمنية آنذاك إلى تبني برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل؟
- هل نُفذت كل مكونات البرنامج بنفس الوتيرة؟
- ما دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تصميم وتنفيذ البرنامج؟
- إلى أي مدى نجح البرنامج في دعم التنمية في اليمن؟
- ما هي جوانب القصور التي أعاقَت تحقيق البرنامج لأهدافه؟
- ماهي الآثار الاجتماعية التي ترتبت على تنفيذ البرنامج؟
- ما هو الواقع الراهن للخدمة المدنية؟

تبني الباحث مقاربة نظرية تعتمد على تحليلات الاقتصاد السياسي، لا تكتفي - فقط - بتحليل تأثير الإصلاحات في الناتج القومي الإجمالي ومعدل النمو الاقتصادي السنوي ومتوسط نصيب الفرد من الناتج القومي، بل تتجاوز ذلك إلى تحليل الآثار الاجتماعية للبرنامج، ومنها على سبيل المثال تأثير البرنامج في التماسك الاجتماعي، وتأثيره في الاستقرار السياسي.

أما على مستوى مناهج البحث فإن الباحث اعتمد على منهج دراسة الحالة، وتمثلت الحالة المدروسة ببرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل، ولمزيد من فهم البرنامج استفاد الباحث من تقنيات المنهج المقارن، لعقد مقارنة محدودة بين البرنامج موضوع البحث وبرنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري، الذي أعدته الحكومة اليمنية عام 1991م، وجمعت البيانات عبر دراسة مكتبية أو تحليل أدبيات، ومن ثَمَّ فإن البيانات التي استخدمت في هذه الورقة البحثية كلها بيانات ثانوية، وليست أولية ميدانية.

02. إصلاح أزمة بناء دولة الوحد :

إنَّ الدولة الوطنية الحديثة بمكوناتها السياسي والثقافي هي هيئة مصطنعة، وقد شاع خلال العقود الأخيرة استخدام مصطلح بناء الدولة للإشارة إلى عملية اصطناع الدولة⁽¹⁾، والجمهورية اليمنية هي دولة تشكلت نتيجة توحيد دولتي اليمن السابقتين، الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، بناءً على (اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الانتقالية) الذي أعلن في 22 مايو 1990م.

أ- إطار رقم (1) مواد اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الانتقالية:

مادة (1) تقوم بتاريخ الثاني والعشرين من مايو عام 1990م، الموافق 27 شوال 1410هـ بين دولتي الجمهورية العربية اليمنية، وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (شطري الوطن اليمني)، وحدة اندماجية كاملة تذوب فيها الشخصية الدولية لكل منهما في شخص دولي واحد يسمى (الجمهورية اليمنية)، ويكون للجمهورية اليمنية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية واحدة.

مادة (2) بعد نفاذ هذا الاتفاق يكون مجلس رئاسة للجمهورية اليمنية للمدة الانتقالية، يتألف من خمسة أشخاص، ينتخبون من بينهم في أول اجتماع لهم رئيساً لمجلس الرئاسة ونائباً للرئيس لمدة المجلس، ويشكل مجلس الرئاسة عن طريق الانتخاب من قبل اجتماع مشترك لهيئة رئاسة مجلس الشعب الأعلى والمجلس الاستشاري، ويؤدي مجلس الرئاسة اليمين الدستورية أمام هذا الاجتماع المشترك قبل مباشرة مهامه، ويمارس مجلس الرئاسة فور انتخابه جميع الاختصاصات المخولة لمجلس الرئاسة في الدستور.

مادة (3) تحدد مدة انتقالية لمدة سنتين وستة أشهر، ابتداءً من تاريخ نفاذ هذا الاتفاق، ويتكون مجلس نواب خلال هذه المدة من كامل أعضاء مجلس الشورى ومجلس الشعب الأعلى، بالإضافة إلى عدد (31) عضواً يصدر بهم قرار من مجلس الرئاسة، ويمارس مجلس النواب الصلاحيات كافة المنصوص عليها في الدستور عدا انتخابات مجلس الرئاسة، وتعديل الدستور، وفي حالة خلو مقعد أي من أعضاء مجلس النواب لأي سبب كان، يتم ملؤه عن طريق التعيين من قبل مجلس الرئاسة.

مادة (4) يصدر مجلس الرئاسة في أول اجتماع له قراراً بتشكيل مجلس استشاري مكون من (45) عضواً، وتحدد مهام المجلس في نفس القرار.

مادة (5) يشكل مجلس الرئاسة حكومة الجمهورية اليمنية التي تتولى جميع الاختصاصات المخولة للحكومة بموجب الدستور.

(1) الشرجي، عادل مجاهد: أزمة عجز الدولة وخطر انهيارها: حالة اليمن، في مؤلف جماعي: أزمة الدولة في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع مركز كارنيغي للشرق الأوسط والجمعية العربية للعلوم السياسية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، يوليو 2011، ص126.

مادة (6) يكلف مجلس الرئاسة في أول اجتماع له فريقًا فنيًا لتقديم تصور حول إعادة النظر في التقسيم الإداري للجمهورية اليمنية بما يكفل تعزيز الوحدة الوطنية وإزالة آثار التشطير.

مادة (7) يخول مجلس الرئاسة إصدار قرارات لها قوة القانون بشأن شعار الجمهورية وعلمها والنشيد الوطني، وذلك في أول اجتماع له يعقده المجلس، كما يتولى مجلس الرئاسة في أول اجتماع له اتخاذ قرار بدعوة مجلس النواب للانعقاد، وذلك للبت فيما يلي: المصادقة على القرارات بقوانين التي أصدرها مجلس الرئاسة، منح الحكومة ثقة المجلس في ضوء البيان الذي ستقدمه، تكليف مجلس الرئاسة بإنزال الدستور للاستفتاء الشعبي عليه قبل 30 نوفمبر 1990م، مشاريع القوانين الأساسية التي سيقدمها إليه مجلس الرئاسة.

مادة (8) يكون هذا الاتفاق نافذًا بمجرد المصادقة عليه، وعلى مشروع دستور الجمهورية اليمنية من قبل كل من مجلسي الشورى والشعب.

مادة (9) يعد هذا الاتفاق منظمًا لكامل المدة الانتقالية، وتعد أحكام دستور الجمهورية اليمنية نافذة خلال المرحلة الانتقالية فور المصادقة عليه؛ وفقًا لما أشير إليه في المادة السابقة، وبما لا يتعارض مع أحكام هذا الاتفاق.

مادة (10) تعد المصادقة على هذا الاتفاق ودستور الجمهورية اليمنية من قبل مجلسي الشورى والشعب ملغية لدستوري الدولتين السابقين.

اتفاق الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الانتقالية لم يتضمن تفاصيل واضحة حول نظام الحكم وأسس بناء دولة الوحدة وطبيعة نظامها السياسي، واكتفى على مستوى شكل الدولة بالنص في مادته الأولى على أن تقوم بين شطري اليمن السابقين وحدة اندماجية، وعلى مستوى شكل نظام الحكم اكتفى بالإشارة إلى أن يرأس السلطة التنفيذية مجلس رئاسة مكون من خمسة أشخاص، يجري انتخابهم من قبل مجلس النواب، وعلى مستوى النظام السياسي اكتفى بالإشارة في ديباجته إلى أن الديمقراطية تشكل أساسًا للنظام السياسي لدولة الوحدة، ومن أجل استكمال صياغة أسس بناء الدولة وتأهيل جهاز الدولة لاستكمال عملية التحول الديمقراطي، تضمن الاتفاق مادة تنص على تحديد مدة انتقالية مدتها عامان ونصف⁽¹⁾.

إن صياغة اتفاق الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الانتقالية بالشكل الذي صيغ به، يعكس تبني النخبتين السياسيتين في الشمال والجنوب استراتيجية بقاء في السلطة، فكانت النخبة الشمالية ترغب في بناء دولة اندماجية ذات نظام سياسي يقوم على ديمقراطية الأكثرية، اعتقادًا منها أن كثرة سكان الشمال سوف يمكنها من الفوز بأي انتخابات قادمة، وإقصاء النخبة الجنوبية إذا ما أرادت ذلك، وفي المقابل كانت النخبة الجنوبية ترغب في بناء نظام ديمقراطي توافقي يقوم على تشارك السلطة، يكفل حصولها على ثلث المناصب السياسية العليا في السلطتين التنفيذية والتشريعية، أو

(1) المرجع السابق نفسه، ص 130.

ما يزيد على ذلك قليلاً، بما يؤهلها لتشكيل قوة اعتراض على أي قرارات تهدد استمرار بقائها في السلطة أو تتعارض مع مصالحها⁽¹⁾.

في ضوء ما تقدم يمكن القول: إن دولة الوحدة (الجمهورية اليمنية) ولدت وهي تعاني من أزمة بنيوية، ونقصد بالأزمة البنيوية هنا أنها لم تكن قادرة على إنجاز وظائفها الأساسية، ولمعالجة هذه الأزمة أعدت حكومة المهندس حيدر أبوبكر العطاس عام 1991م برنامجاً للإصلاح أطلقت عليه (برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري)، أقره مجلس النواب في 15 ديسمبر 1991م. قدم تشخيصاً شاملاً وعلمياً للمشكلات البنيوية التي تعاني منها الدولة بكل مؤسساتها وأجهزتها، وآثارها في البنى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية.

ب- إطار رقم (2) تشخيص برنامج البناء الوطني:

إن تشخيص برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري لأهم المشكلات التي تعاني منها بنية الدولة في مجال هيئات سلطة الدولة، هيئات وأجهزة الدولة التنفيذية، القضاء والنيابة، والإدارة العامة.

هيئات سلطة الدولة:

– التداخل في الصلاحيات والسلطات بسبب غياب أو ازدواج اللوائح القانونية المنظمة للواجبات والصلاحيات الدستورية.

– ضعف التقاليد وغياب الأسس والمبادئ في العمل المؤسسي لهيئات سلطة الدولة.

– عدم رسوخ تقاليد وقواعد واضحة للممارسة الديمقراطية في العمل السياسي والنيابي والنقابي.

هيئات الدولة التنفيذية وأجهزتها:

– غياب المفاهيم والأسس الموحدة والواضحة المنظمة للعلاقة بين الهيئات والأجهزة المركزية والمحلية والميل نحو المركزية.

– ضعف التخطيط والبرمجة والإشراف والرقابة من قبل الأجهزة المركزية لانشغالها بالقضايا التنفيذية اليومية.

– ضعف التنسيق والتكامل بين الهيئات والأجهزة التنفيذية على المستويين المركزي والمحلي، وازدواج وتنازع الاختصاصات.

– عدم ترسخ تقاليد مؤسسية، وعدم التقيد بالقوانين واللوائح والأنظمة في العمل.

(1) المرجع السابق، نفس الصفحة.

- تضخم الهياكل التنظيمية للوزارات والهيئات والمؤسسات والمصالح على مستوى الدواوين المركزية.

- ضعف هيئات وأجهزة سلطة الدولة المحلية، بل وغيابها في بعض الوحدات الإدارية.

القضاء والنيابة العامة:

- تخلف أجهزة القضاء والنيابة العامة عن مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

- عدم انتشار المحاكم ومكاتب النيابة العامة في عموم الوحدات الإدارية، وضعف الاعتمادات المالية المخصصة للقضاء والنيابة العامة.

- ضعف الإدارة القضائية، مما أدى إلى تراكم القضايا واللجوء إلى التحكيم والأعراف والعادات المتوارثة في فض المنازعات، وفرض حكم القوي على الضعيف.

- غياب التفتيش القضائي الفاعل على أداء القضاء والنيابة العامة والتدخل في بعض اختصاصاتهما.

- عدم تنفيذ أحكام وقرارات القضاء والنيابة العامة.

- التدخل في شؤون القضاء ومحاولة التأثير في سير القضايا أو التدخل لمنع تنفيذ الأحكام.

- عدم استكمال توحيد بعض التشريعات.

- ضعف سيادة القانون واحترامه.

الإدارة العامة:

- عدم مواكبة الأنظمة الإدارية والمالية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية وميلها إلى المركزية وتعقيد الإجراءات.

- عدم ترسيخ القواعد الإدارية والفاعلة والمتطورة.

- غياب التحديد الدقيق لأهداف البناء الإداري وتحديد المهام والاختصاصات وتضخم الجهاز الإداري.

- نقص التحديد الدقيق للمعايير السليمة لاختيار القيادات الإدارية وسبل تطبيقها، وتفشي ظواهر المحسوبية بكل أشكالها السيئة مما عطل الاستخدام السليم لما هو متوافر من معايير الاختيار والتعيين.

- غياب التوصيف الدقيق للوظيفة العامة والمؤهلات والخبرات المطلوبة.

- غياب الأسس لتقييم الأداء، وعدم المراجعة لاكتشاف مواقع الخلل وتصحيحها، وعدم تطبيق

مبدأ الثواب والعقاب، وربط الأجر بالعمل والإنتاج أدى إلى تفشي عدد من الظواهر السلبية

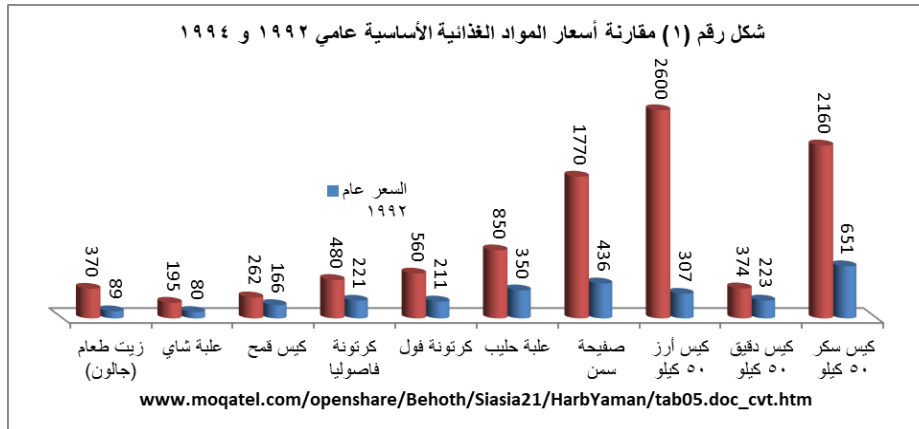
كالرشوة، الإهمال، عدم احترام الوظيفة العامة، عدم الشعور بالمسؤولية، تأخير معاملات المواطنين، وإهدار الوقت.

- وضع برنامج الإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري تصورات لإصلاح أجهزة الدولة التنفيذية والقضاء والإدارة العامة، القوات المسلحة والدفاع، الشرطة والأمن، ومقترحات لتحسين أداء أجهزة التخطيط وإعداد سياسات واستراتيجيات التنمية، وتحسين تقديم الخدمات العامة في مجالات: التعليم العام والعالي، الصحة، الثقافة والإعلام، التأمينات الاجتماعية، الخدمات البريدية، الاتصالات، الكهرباء، المياه، الطرق، الإسكان وتخطيط المدن، أراضي وعقارات الدولة والأوقاف، البلديات، وقدم البرنامج رؤى ومقترحات لتحسين وتطوير الرعاية الاجتماعية والإدارة البيئية، وتطوير مشاركة المرأة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتصورات للإصلاح الاقتصادي والمالي في قطاعات مالية الدولة، النفط والمعادن، الأسماك والزراعة الصناعة والتجارة، وفي مجال استخدام وتنمية موارد النقد الأجنبي، الموانئ البحرية والنقل البحري الموانئ الجوية. وعلى الرغم من موافقة مجلس النواب، الذي يمتلك فيه المؤتمر الشعبي العام أغلبية كبيرة على البرنامج، إلا أن رئيس مجلس الرئاسة لم يكن متحمساً لتنفيذ البرنامج، حيث إن تنفيذ البرنامج سوف يخفف من الطابع العائلي للنظام السياسي، ويحد من قدرته على التصرف بالمال العام والوظيفة العامة بما يخدم أهدافه السياسية والحزبية، ويحد من قدرته على توظيف الريع الإداري في شراء الولاءات وبناء شبكات المصالح والمحسوبية والتبعية الشخصية⁽¹⁾، فضلاً عن ذلك، لم يحض البرنامج بدعم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، حيث استندت حكومة المهندس حيدر العطاس على البرنامج في وضع مذكرة اقتصادية، تقدمت بها إلى مؤتمر المائدة المستديرة الخاص بدعم اليمن، الذي عقد في جنيف في صيف عام 1992م، وعلى الرغم من أن برنامج الحكومة اليمنية الإصلاحية، حظي بموافقة الحاضرين في المؤتمر، بما في ذلك ممثلي الصندوق والبنك الدوليين، إلا أن هذين الأخيرين لم يدعموا حصول اليمن على مساعدات ما يعرف بالدور التحفيزي لتنفيذ البرنامج، بسبب عدم تطابق توجهاته العامة، مع توجهات البنك الدولي وصندوق النقد الدوليين، وأكدوا على أهمية تبني الحكومة اليمنية لبرنامج صحيح اقتصادي متوسط الأجل في إطار برامج المؤسسات المعروفة بالتثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي.

(1) الشرجي، عادل مجاهد: الأزمة السياسية في اليمن بين التمرد على الشرعية والتمرد على التوافق الوطني، في كتاب جماعي: الإصلاح السياسي في اليمن، المركز اليمني للحقوق المدنية، صنعاء، 2012، ص 94.

03. برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل :

استمرت الأوضاع الاقتصادية والتنموية في اليمن في التدهور خلال عامي 1992-1993م، واستمر تصاعد وتيرة الأزمة السياسية لتتحول إلى صدام مسلح وحرب شاملة بين طرفي الوحدة في صيف عام 1994م، فاقمت كلفتها المادية، التي قدرت بحوالي 11 مليار دولار، الأزمة الاقتصادية والمالية، وأسهمت في تدهور



المستويات المعيشية للغالبية العظمى من المواطنين، وفي الارتفاع الكبير لأسعار السلع والخدمات الأساسية.

بعد توقف الحرب في 7 يوليو 1994م تقدمت الحكومة

اليمنية بخطاب نوايا إلى البنك الدولي، أعربت فيه عن عزمها تنفيذ برنامج للإصلاح الاقتصادي، على مرحلتين رئيسيتين، مرحلة التثبيت الاقتصادي (مارس 1995 - يونيو 1997م)؛ بهدف وقف التدهور وتحقيق الاستقرار الاقتصادي واستعادة النمو الاقتصادي الموجب، ومرحلة الإصلاحات الهيكلية (يوليو 1997 - يونيو 2000م)؛ بهدف تعميق الاستقرار الاقتصادي الذي سوف يتحقق خلال المرحلة الأولى ومعالجة ما تبقى من اختلال وإزالة التشوهات كافة، التي قد تحدث أثناء تنفيذ المرحلة الأولى، والانطلاق إلى إصلاحات هيكلية اشمل وأعمق، تتضمن إعادة الهيكلة لقطاعات الاقتصاد كافة، وتعديل تشريعاتها وآليات عملها، وإعداد استراتيجية شاملة لتحديث الخدمة المدنية، وتحرير الاقتصاد بخلق بيئة تنافسية تعمل وفقاً لآلية السوق.

شكل هذا التوجه هروباً - أو في الحقيقة تهرباً - لحكومة تحالف المؤتمر الشعبي العام والتجمع اليمني للإصلاح من تطبيق برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري ووثيقة العهد والاتفاق، اللذين يمثلان رؤية متكاملة وناضجة وكفؤة لبناء الدولة والتحول السياسي والاقتصادي والاجتماعي في اليمن، والبحث - عوضاً عن ذلك - عن طريق أسهل للتغلب على الأزمة المالية التي فاقمتها الحرب، وأصدرت في مارس 1995م عددًا من القرارات والقوانين، المتطابقة مع رؤية البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والمستجيبة لمطالبهما.

بدأ تنفيذ برنامج التصحيح الاقتصادي في يناير 1996م بعد توصل الحكومة اليمنية إلى اتفاق مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وكان التنفيذ على مرحلتين، بدأت الأولى في يناير 1996م وانتهت في يونيو 1997م، وتواصلت الثانية بدءاً من يوليو 1997م حتى يونيو 2000م؛ وفي إطار هذا البرنامج نفذت الحكومة اليمنية برنامجاً للتثبيت الاقتصادي في إطار برنامجي يسهل الاستعداد الائتماني للصندوق وقرض الإنعاش الاقتصادي للبنك الدولي، وفي المرحلة الثانية تواصل تنفيذ البرنامج في إطار برنامجي الصندوق تسهيل التمويل الموسع (EFF) وتسهيل تمويل التكييف الهيكلي المعزز (ESAF)، وبرنامج قرض إصلاح الجهاز التمويلي

(FSAC) للبنك الدولي، وخلال المرحلة الثانية تكاملت إجراءات وتدابير التثبيت الاقتصادي مع إجراءات وتدابير التكيف - أو التصحيح - الهيكلي، بحيث اتسعت أهداف هذا البرنامج وتنوعت بصورة كبيرة.

أ- أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:

على الرغم من تسمية البرنامج (الاقتصادي والمالي والإداري الشامل) إلا أنه في الحقيقة لم يكن شاملاً، واقتصرت الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها على هدفين رئيسيين، يشكلان الغاية النهائية له؛ بحيث ينظر إلى الأهداف والسياسات الأخرى بأنها مجرد أهداف وسيطة أو مرحلية لتحقيق الغاية النهائية من البرنامج.

يتمثل **الهدف الأول** للبرنامج في تغيير وظيفة الدولة ودورها في إدارة الاقتصاد الوطني، ويتمثل **الهدف الثاني** في استبدال استراتيجيات التنمية ذات التوجه الداخلي، التي كانت تتبعها اليمن سابقاً، باستراتيجيات تنمية ذات توجه خارجي منفتحة على العالم الخارجي، بما يؤدي إلى دمج الاقتصاد اليمني في الاقتصاد الدولي، وفقاً لآليات العولمة الاقتصادية، وفي مقدمتها تحرير التجارة الخارجية من العوائق والقيود الإدارية والتنظيمية كافة، والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. يتضمن برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي ثلاثة أنواع من السياسات المتكاملة، هي:

- سياسات إدارة الطلب، التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتهيئة الظروف المناسبة لإجراء إصلاحات هيكلية واسعة.
- سياسات إدارة العرض، وتهدف إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي عن طريق زيادة المستوى الجاري للنتائج المحلي الإجمالي وزيادة معدل نمو الطاقات الإنتاجية في الأجل الطويل.
- سياسات تحسين المنافسة الدولية الهدف منها تحرير القطاع المالي والتجارة الخارجية ودمجها في الاقتصاد الدولي، ولتحقيق أهدافها استخدمت هذه السياسات عدداً من الأدوات، في مقدمتها السياسات المالية والنقدية.

ب- مكونات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:

يمكن القول: إن غاية برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل هي بناء اقتصاد رأسمالي، يحتل فيه القطاع الخاص موقعاً أساسياً، وتحكمه قوانين السوق، لتحقيق هذا التوجه بدأت اليمن منذ عام 1995م في تنفيذ برنامج للتحرير الاقتصادي، وإعادة الهيكلة تضمن تحرير التجارة، تحرير الأسعار، خصخصة المشروعات العامة⁽¹⁾، وفيما يلي عرض لأهم الإجراءات التي نفذتها اليمن في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:

إصلاح السياسات المالية:

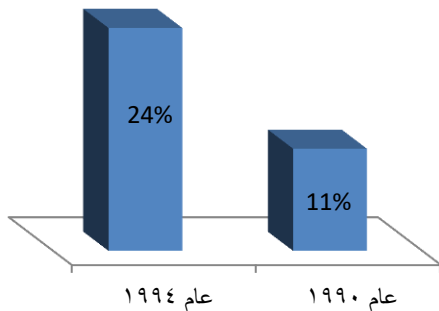
(1) من أهم الدراسات في هذا المجال الدراسات الآتية: المقطري، عدنان: المحددات السياسية للإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2011.

- Institute of Developing economies, Social Development under the structural Adjustment policy in Yemen, Japan, 2000.

لقد ارتفعت نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 11% عام 1991م، إلى أكثر من 24% عام 1994م، وقد انعكس عجز الميزانية العامة سلباً على الجوانب الاقتصادية والمالية والنقدية الأخرى،

شكل رقم (٢) نسبة العجز في ميزانية الدولة عامي

1990 و 1994



فقد أسهم في تراجع متوسط الدخل الحقيقي للفرد، تراجع معدل النمو الاقتصادي السنوي، تنامي عجز ميزان المدفوعات، ارتفاع معدلات التضخم؛ لذلك شكلت الإصلاحات المالية المحور الرئيس والأول في برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي؛ بحيث مثل خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي والحفاظ عليها عند مستويات متدنية هدفاً رئيساً للإصلاحات المالية.

اتسمت تخصيصات الموازنات العامة خلال النصف

الأول من تسعينيات القرن العشرين في اليمن بغلبة الإنفاق الجاري على الإنفاق الاستثماري، بل وتنامي توسع الفجوة بين مجالي الإنفاق، فقد تراجعت نسبة الإنفاق الاستثماري من 11% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1990م، إلى 3.3% عام 1995م، الأمر الذي أسهم في تدهور الخدمات العامة كماً وكيفاً، وقد تطابقت رؤية الحكومة اليمنية نظرياً مع وجهة نظر خبراء البنك الدولي، التي ترى أن احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها يمثل أسرع آليات تخفيض عجز الموازنة وأكثرها ضماناً، على الأقل في الأجل المنظور، مقارنة بالسياسات التي تقوم على زيادة الإيرادات العامة، التي يرون أنها - فضلاً عن أنها تتطلب وقتاً طويلاً لتحقيق أهدافها - لن تسفر سوى عن نتائج متواضعة.

اقتفت الحكومة اليمنية في تبرير تبنيها سياسة احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها نظرياً التوجهات التي يروج لها خبراء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، القائمة على تخفيض النفقات العامة في المجالات التي تعتبر غير ذات منفعة اقتصادية، في مقابل زيادة الإنفاق العام على المجالات المحفزة للنمو الاقتصادي، وفي مقدمتها الخدمات الاجتماعية الأساسية (التعليم، الصحة، الضمان الرعاية الاجتماعية)، غير أنها في مجال التطبيق، وجهت النفقات العامة نحو المجالات والجوانب التي تعمل على تحقيق برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تتبناه، فألغت تدريجياً النفقات المخصصة للدعم المباشر وغير المباشر للسلع والخدمات، وحددت النفقات العامة المتعلقة بالأجور والمرتبات، حيث انخفض متوسط نسبة النفقات المخصصة للأجور والمرتبات من 54% من إجمالي النفقات العامة، خلال المدة 1991 - 1995م، إلى 30.7% خلال سنوات تنفيذ الخطة الخماسية الأولى (1996 - 2001م)، في مقابل ذلك وجهت الحكومة الإنفاق العام نحو عددٍ من المجالات، في مقدمتها، الإنفاق الاجتماعي، الدفاع والأمن، الوفاء بالتزامات الدين العام الخارجي، التشغيل والصيانة، ونفقات التنمية.

تعويم أسعار صرف العملة:

نفذت الحكومة إجراءات توحيد سعر الصرف الرسمي مع أسعار الصرف السائدة في السوق الموازية على ثلاث مراحل، تمت الأولى في مارس 1995م، عندما رُفِع سعر الصرف من 12.01 ياكٍ للدولار إلى 50 ريالاً، ثم إلى 100 ياكٍ في يناير 1996م، وأخيراً جرى تعويمه وفقاً لأسعار الصرف السائدة في السوق الموازية، وذلك في يونيو 1996م، ووفقاً لرؤية خبراء الصندوق الدولي فإن عملية توحيد أسعار

الصرف الرسمية المتعددة في سعر صرف موحد وفقًا لأسعار الصرف السائدة في السوق الموازية تعد عملية ضرورية لزيادة النمو، ولتقوية ميزان المدفوعات، ولتفعيل دور الجهاز المصرفي الرسمي في معاملات النقد الأجنبي، وأيضًا - وهو الأهم لوضع موازنة عامة سليمة - يجري تقييم إيرادات الدولة ونفقاتها تقييمًا سليمًا، وكذلك الحال بالنسبة لتقدير معدل الرسوم الجمركية.

رفع الدعم عن السلع والخدمات:

تطلق الوثائق الرسمية مصطلح التعديلات السعرية على عملية رفع الدعم عن السلع والخدمات التي تنتجها أو تبيعها الدولة، كالكهرباء، الاتصالات، المياه، والمشتقات النفطية، أو السلع الأساسية التي تدعمها الدولة، كالقمح، حليب الأطفال، وغيرها من السلع، وقد نفذت الحكومة تسعة تعديلات لأسعار المشتقات النفطية، حيث جرى التعديل الأول عام 1991م، قبل بدء الحكومة بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي، وعددًا من التعديلات بعد بدء الحكومة بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي، أهمها، التي جرت في 28 مارس 1995م، 15 يناير 1996م، 16 مارس 1996م، 1 يوليو 1997م، أكتوبر 1997م، يونيو 1998م، و19 مايو 1999م، وفي 19 يوليو 2005م، و15 يناير 2010م، وفي يوليو 2014م.

إطار رقم (3) أصل تسمية الجرعة في سياسات رفع الدعم عن المشتقات النفطية

يمثل رفع الدعم عن السلع والخدمات أحد شروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في مفاوضات إعادة جدولة الديون واتفاقيات الإصلاح الاقتصادي والمالي مع الدول النامية، ويكتسب رفع الدعم عن المشتقات النفطية أهمية خاصة بعدها سلعة استراتيجية تؤثر أسعارها في أسعار كافة السلع والخدمات الأخرى، لذلك تعبر الدول النامية عن تخوفها من قيام احتجاجات شعبية واضطرابات سياسية في حال رفعت الدعم عن المشتقات النفطية دفعة واحدة، فيقترح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي رفع الدعم على دفعات أو جرعة (doses)، تشبيهًا لعملية رفع الدعم عن المشتقات النفطية بتناول المريض للدواء، فلو تناول المريض علبه الدواء دفعة واحدة قد يؤدي ذلك إلى وفاته، ولكن إذا استخدمه على جرعات حسب وصف الطبيب سيشفى.

على الرغم من أن تخصيصات الدعم المتعلقة بالمشتقات النفطية قد اختفت في عام 1998م، إلا أنها عاودت الظهور في عام 1999م؛ نظرًا لآلية المحاسبة الجديدة التي جرى الاتفاق عليها بين وزارة المالية والمؤسسة العامة للنفط والغاز، التي بموجبها تقوم الوزارة ببيع النفط الخام بالأسعار العالمية لمصافي عدن التي تؤدي دورها بإعادة بيع المشتقات النفطية لوزارة النفط وفقًا للأسعار العالمية أيضًا؛ بحيث تتحمل وزارة المالية الفارق بين أسعار البيع المحلية والأسعار العالمية في صورة دعم.

ألغت الحكومة - خلال مدة البرنامج - الدعم نهائيًا عن كل السلع التي كانت تدعمها الدولة من الموازنة العامة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بما فيها القمح، وجرى تحرير أسعار السلع الأساسية كليًا في عام 2000م، كما رُفعت أسعار معظم الخدمات التي تحتكر الدولة تقديمها، مثل خدمات الكهرباء، المياه والمجاري، الاتصالات الهاتفية المنزلية، وبعض الخدمات الإدارية، مثل رسوم استخراج الرخص.

إن الخضوع لشروط البنك الدولي والصندوق الدولي، وتنفيذ شروطه، سواء خلال مفاوضات إعادة جدولة الديون أم خلال مفاوضات الحصول على قروض ومنح، لاسيما الشرط المتعلق بإلغاء الدعم الحكومي للسلع والخدمات، له تبعات وآثار كبيرة في الاستقرار الاجتماعي والسياسي؛ لذلك ألغى الدعم على دفعات، عرفت في الكتابات الصحفية بـ (الجرعة)، وقد ظهرت مثل هذه الآثار عام 2005م، وبشكل أكثر دراماتيكية أواخر عام

2014م، ففي أغسطس/أب 2014م «اقتضت الحكومة اليمنية تحت ضغط صندوق النقد الدولي خلال التفاوض على قرضًا بقيمة 560 مليون دولار، بإصدار مرسوم بإلغاء برنامج دعم الوقود الحكومي.

ومع أن هذا البرنامج كان أحد أكبر وجوه الإنفاق التي تتحملها الحكومة، إلا أن هذا القرار كان ثمرة تخطيط سيء، حيث فشلت الحكومة في الموازنة بين الاحتياجات المالية والآثار الاجتماعية: قفزت أسعار الوقود بصورة مباشرة، ولم يرَ الشعب أي شيء من الخطط المقترحة لإعادة توزيع واستثمار مدخرات العوائد الموعودة، وقد أجبت هذه الإجراءات - نتيجة لذلك - غضب الشارع إلى درجة كبيرة»⁽¹⁾، وتمكنت حركة أنصار الله الاستفادة من الاحتجاجات الشعبية لتغيير السلطة في 21 سبتمبر/أيلول.

إلغاء السياسات الحمائية:

كانت الدولة في الجنوب تحتكر التجارة الخارجية، وكانت الدولة في الشمال تمارس سياسة حماية عن طريق تنظيم التجارة الخارجية، عبر العمل بتصاريح الاستيراد، وبعد توحيد شطري اليمن، وتأسيس الجمهورية اليمنية عام 1990م، لم تمارس الدولة من الناحية العملية سياسة حمائية شديدة على التجارة الخارجية، وذلك على الرغم من صدور القانون رقم (1) لسنة 1992م، بشأن التجارة الخارجية، التي تنص المادة الخامسة فيه على أن «تقر برامج الاستيراد والتصدير السنوية وتعديلاتها من قبل مجلس الوزراء»، وتجزئ المادة التاسعة منه لوزير التجارة إصدار قرار بمنع استيراد بعض السلع، أو تحديد الكمية المستوردة منها، وتمثل التقييد الذي التزمت به الحكومة على التجارة الخارجية، في استمرار العمل بتصاريح الاستيراد المسبقة، وفقًا لنص المادة (19) من القانون المشار إليه آنفًا، الذي لم يحقق أهداف السياسة الحمائية كما حددتها المادة التاسعة من القانون⁽²⁾، وفي عام 1996م ألغيت القيود التشريعية المعيقة لحرية التجارة، وذلك بعد صدور القرار الجمهوري بالقانون رقم (16) لسنة 1996م، بتعديل القانون رقم (1) لسنة 1992م، بشأن التجارة الخارجية، حيث نصت المادة الأولى منه على إلغاء المواد المقيدة لحرية التجارة في القانون رقم (1) لسنة 1992م، بشأن التجارة الخارجية.

(1) إعادة هيكلة المالية العامة في اليمن، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، متاح على الرابط:

<https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/8153>

(2) تنص المادة (9) من القانون رقم (1) لعام 1992 بشأن التجارة الخارجية على ما يلي: "لوزير بعد موافقة مجلس الوزراء أن يصدر قرارات وزارية بمنع استيراد بعض السلع لمدة محددة أو تحديد الكمية أو القيمة المسموح باستيرادها أو تقييدها ببعض الشروط أو اتخاذ غيرها من الإجراءات لتحقيق الأهداف الآتية:
أ- توازن ميزان المدفوعات واستقرار قيمة الوحدة النقدية الوطنية.

ب- تشجيع الاستثمار والإنتاج الزراعي والصناعي والحرفي الوطني وحمايته من المنافسة الأجنبية غير المتكافئة أو المشروعة.
ج- توفير السلع البديلة بما يؤمن حاجة المستهلك المحلي من السلع التموينية ومستلزمات الإنتاج والتنمية بأيسر السبل وأقل التكاليف.

د- تنفيذ القوانين والأنظمة والسياسات المتعلقة بالأمن والصحة والأخلاق العامة، وكذلك تطبيق القواعد والأنظمة التي يحددها الوزير والمتعلقة بمراقبة استيراد السلع وتصنيفها والتأكد من أسعارها وتحديد شروط استيرادها وبيعها لتأمين المصلحة العامة.

السعي لانضمام اليمن لمنظمة التجارة العالمية:

تزامن مع البدء بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي عام 1995م سعي اليمن للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وفي عام 1998م شكلت لجنة وزارية لدراسة ميزات وسلبيات الانضمام إلى المنظمة، خلصت إلى توصية الحكومة بالتسريع بعملية الانضمام لمنظمة التجارة العالمية، وقد قُبل طلب اليمن للانضمام للمنظمة، فشكّلت اليمن في 17 يوليو 2000م فريق عمل للتفاوض.

في عام 2002م تعاقدت وزارة الصناعة والتجارة اليمنية مع خبيرين دوليين لتنفيذ دراسة حول آثار تحرير التجارة والانضمام لمنظمة التجارة العالمية على الاقتصاد اليمني، وقد خلصا في الدراسة إلى أن تحرير التجارة وتبني اقتصاد سوق تنافسي على المستوى المحلي والدولي سوف يؤدي إلى تحسين أوضاع الاقتصاد اليمني عمومًا، وقطاع الصناعة بشكل خاص، وأن اليمن يمكن أن يستفيد من المزايا التي تمنح للدول الأقل نموًا في السنوات الأولى للانضمام لمنظمة التجارة العالمية، بما في ذلك استمرار تطبيق بعض وسائل الحماية، الأمر الذي سوف يؤدي في ظل الانفتاح الذي شهده الاقتصاد اليمني جراء تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري خلال السنوات الماضية، ارتفاع الواردات نتيجة نمو الطلب بمكوناته الاستثماري والاستهلاكي، ومع استقرار الضرائب الداخلية وزيادة العائدات الجمركية سوف تنمو الاستثمارات الأجنبية، على الرغم من توقع استمرار عجز الحساب الجاري، الذي يجري تغطيته من نمو الاقتراض من الخارج، وتوقع أن يحقق الناتج المحلي الإجمالي نموًا ملحوظًا، وزيادة فرص العمل بحوالي 300,000 فرصة عمل، وتنامي إيرادات الدولة نتيجة ارتفاع النمو الاقتصادي وعوائده على الخزينة العامة، ونتيجة الضرائب المرتفعة على التجارة الخارجية⁽¹⁾.

بناءً على نتائج الدراسة المشار إليها أعلاه، تقدمت اليمن في نوفمبر 2002م لمنظمة التجارة العالمية بمذكرة تفاهم، وقُبلت المذكرة، وفي إبريل عام 2003م جرى تعيين ممثل ألماني في المنظمة رئيسًا لفريق العمل الخاص باليمن، وتلقت اليمن 167 استفسارًا وسؤالًا وملاحظة حول مذكرة التفاهم، وقدمت اليمن في يونيو 2004م إجاباتها عن تساؤلات المنظمة، وعلى إثر ذلك بدأت المفاوضات، وجرى عقد أول اجتماع لفريق العمل في جنيف في 30 نوفمبر 2004م⁽²⁾، ولم يكتمل انضمام اليمن للمنظمة سوى في عام 2014م، أي: أن عملية التفاوض للانضمام استمرت حوالي 15 عامًا.

يرى معظم الباحثين والأكاديميين اليمنيين المستقلين أن سعي الحكومة اليمنية إلى الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، كان في ظل غياب رؤية استراتيجية واضحة، وأنه موجه بأهداف سياسية،

(1) Apoteker T. And Barthelemy S., " Trade Assessment A Study Report for Ministry of Industry & Trade ", Sana'a, March, 2002.

نقلًا عن: المتوكل، يحيى بن يحيى: الاقتصاد اليمني: من الانكفاء على الداخل إلى التوجه نحو الأسواق الخارجية- دور القطاع الصناعي، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 19، أبريل - يونيو، صنعاء، 2006، ص 35 - 36.

(2) التقرير الاقتصادي السنوي 2004، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، سبتمبر 2005، ص 132 - 133.

لا بأهداف تنموية واقتصادية⁽¹⁾، وأن «الحكومة اليمنية بدأت في اتخاذ الخطوات الإجرائية للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية دون أن يتزامن ذلك مع تحرك على المستوى نفسه، والوتيرة نفسها، في اتجاه التكيف المؤسسي والإداري، وتعزيز القدرات التنافسية للمنتجات الوطنية، ويبدو أنها تركز وتؤمل على أن تُمنح معاملات خاصة تفضيلية، ومدد انتقالية، وأن يُؤخذ بعين الحسبان من قبل شركائها التجاريين الدوليين، ظروفها الاقتصادية الصعبة بعدّها واحدة من أقل دول العالم الثالث نموًا، وأكثرها فقرًا»⁽²⁾.

على الرغم من أن ظروف اليمن الاقتصادية الصعبة ستؤخذ بعين الحسبان بعد انضمام اليمن إلى منظمة التجارة العالمية، فإن الامتيازات التي ستمنح لها والتزاماتها تجاه الآخرين ستحددها المفاوضات وطبيعة اتفاقيات المنظمة، ومهما كانت طبيعتها فإنها في حال عدم تطوير قدرات الصناعة اليمنية المؤسسية والتنافسية، ستؤدي إلى خلق العديد من المتاعب للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، إن لم يكن عقب انضمام اليمن للمنظمة مباشرة، فعلى المدى المتوسط والبعيد⁽³⁾.

في ظل عدم اتخاذ اليمن إجراءات لتطوير الإنتاج الصناعي وتغيير أوضاع الصناعة المحلية فإن أغلب الصناعات اليمنية ستكون عرضة للخروج من الإنتاج، ومن ثمّ زيادة البطالة، وتوسع ظاهرة الفقر قبل أن تظهر أي من البوادر الإيجابية⁽⁴⁾.

الخصخصة:

بدأت اليمن في تنفيذ برنامج الخصخصة عام 1995م، على الرغم من أن قانون الخصخصة لم يصدر إلا عام 1999م، وقد جرى خلال المدة 1995 - 1999م تصفية وبيع ممتلكات سبع مؤسسات عامة وتأجير ثلاث مؤسسات أخرى، لقد ترتب على تنفيذ برنامج الخصخصة خلال الأعوام الأربعة الأولى، ثم عدم تأسيس صندوق الخدمة المدنية الذي نص عليه القانون إلا عام 2004م، وضعف مستوى تنفيذ العقود، بعض المشكلات، منها على سبيل المثال عدم التزام مالكي المشروعات الجدد بنصوص اتفاقات البيع أو التأجير، لاسيما المتعلقة بحقوق العمال، فعلى سبيل المثال كان عدد العمال في 11 وحدة اقتصادية جرى خصخصتها في محافظة عدن حوالي 2,086 عاملاً وعاملة، وبعد خصخصتها لم يبقَ المستثمرون إلى على 224 عاملاً وعاملة أي حوالي 10.73% فقط، وقد تحملت وزارة الصناعة مرتبات العاملين الذين سُرحوا من وظائفهم وأعمالهم والبالغة 17,698,442 ريالاً شهرياً وعددهم 1,862 عاملاً وعاملة.

(1) المرهضي، سنان غالب: الخيارات الاستراتيجية لتسويق المنتجات الصناعية اليمنية: دراسة تحليلية للقطاع الصناعي اليمني غير النفطي، مجلة دراسات اقتصادية، العدد 19، أبريل - يونيو، صنعاء، 2006، ص 70.

(2) محسن، يحيى صالح: عولمة اقتصادات البلدان النامية والأقل نمواً- تبعاتها على الصناعة اليمنية، مركز الدراسات والبحوث اليمني، ط1، صنعاء، 2002، ص 256 - 257.

(3) المرجع السابق نفسه، ص 257.

(4) المتوكل، يحيى: تنافسية القطاع الصناعي في اليمن، المؤتمر العلمي الخامس لكلية التجارة والاقتصاد بجامعة صنعاء- مايو 2001.

إن الخصخصة ليست ترياقاً إيجابياً الفائدة دائماً، فقد لا تحقق الكثير إذا كان هناك تسرع في التفكير بها وفي تنفيذها، ومن ثم ينبغي ألا ينظر إليها على أنها غاية، بل هي وسيلة لرفع مستويات التنمية البشرية، لقد كانت الخصخصة في البلدان النامية متفاوتة في نتائجها متفاوتاً شديداً، ففي بعض الحالات كانت الخصخصة جزءاً من عملية تغيير تنظيم الإنتاج تغييراً أساسياً مما حقق فوائد للمستهلكين وللإقتصاد ككل، غير أن الخصخصة جرت في حالات كثيرة جداً انطلاقاً من أسباب خاطئة وفي ظل ظروف خاطئة وبطريقة خاطئة، ويبدو أن بلداناً كثيرة كانت ترتكب واحدة أو أكثر من خطايا الخصخصة السبع الشهيرة، التي يمكن تلخيصها في: ازدياد الإيرادات دون تهيئة بيئة تنافسية، واستبدال الاحتكارات العامة باحتكارات خاصة، والبيع بإجراءات تقديرية غير واضحة، واستخدام عوائد البيع في تمويل عجز الميزانية، وعدم إيجاد حلول لمشكلات العمال، وتنفيذ الخصخصة دون إجراء إصلاحات إدارية واقتصادية أخرى، وعدم توافر توافق سياسي في الآراء حول الخصخصة⁽¹⁾.

إن تقييم ما جرى تنفيذه من برنامج الخصخصة في اليمن حتى الآن يشير إلى أن توجهات برنامج الخصخصة اتسمت في بعض الأحيان بضيق الأفق والسطحية، واتسمت معايير اختيار المشروعات المرشحة للخصخصة بالعشوائية، دون دراسة الوظائف المالية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية للمشروع أو المؤسسة، ويتنبأ بعض الاقتصاديين بأن عمليات الخصخصة في اليمن قد تؤدي إلى أوضاع احتكارية جديدة، فضلاً على أن عمليات الخصخصة قد لا تؤدي إلى آثار إيجابية كبيرة على النمو الاقتصادي؛ نتيجة عدم المبادرة إلى إضافة استثمارات جديدة وانحصار التغيير في شكل الملكية وفي تشغيل المؤسسات وفقاً لقواعد المنافسة، بالإضافة إلى أن استفادة الخزينة العامة من عوائد الخصخصة قد تكون آنية ومؤقتة.

تبين أن خصخصة مشروعات القطاع العام في اليمن رغم أنها لم تؤدي إلى وضع احتكاري، إلا أنها لم تؤدي - أيضاً - إلى تطوير المنافسة الاقتصادية، يرجع ذلك إلى ضعف البيئة الاستثمارية، وتتمثل أهم الأسباب المؤدية إلى تدني استثمارات القطاع الخاص وضعف البيئة التنافسية فيما يلي:

- ارتفاع درجة المخاطر الاستثمارية؛ نظراً لضعف وغياب مقومات وشروط الأمن ونزاهة القضاء، وتقلبات السياسة، والتغير المستمر في التشريعات، فضلاً عن ضعف كفاءة الإدارة، وافتقار سوق العمل للعمالة المدربة والماهرة.
- غياب أجواء الثقة والاطمئنان بين القطاع الخاص والدولة وحالة الريبة والتربص القائمة بين الطرفين وضعف الانضباط والتقييد بالأنظمة والتشريعات في أوساط موظفي أجهزة الدولة ومؤسساتها.
- ضعف كفاءة الجهاز الإداري للدولة وانتشار الفساد بين موظفيه وتلوث كل المعاملات بالرشوة والمحسوبية والبيروقراطية.

(1) To find out mistakes of privatization see, United Nations Development Program, Human Development Report, The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, New York, 2013, p: 70- 84.

- تصادم وتعارض القوانين والتشريعات وتعدد جهات المسؤولية، ومزاجية التنفيذ، وشيوع حالة الاحتكار والتركز المصرفي والمالي والتجاري، مما يجعل من المنافسة شعارًا إعلاميًا فقط⁽¹⁾.

الإصلاح الإداري:

في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل تعهدت الحكومة بإجراء عدد من الإصلاحات الإدارية خلال المدة من مارس 1995م حتى نهاية عام 1998م، منها:

- إيقاف الابتعاث للدراسات الجامعية على نفقة الدولة.
- تقليص عدد العاملين في السفارات.
- تقليص الامتيازات للقادة الإداريين في الداخل.
- ترشيد الإنفاق من الموازنة العامة على السيارات والكماليات.
- إيقاف التوظيف باستثناء خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة.
- إحالة 35,000 موظف إلى التقاعد.
- وقف التعاقدات الجديدة إلا بموافقة مجلس الوزراء.
- الحد من السفر للخارج وتخفيض عدد الوفود وأيام المهام الرسمية.
- إقرار منح رقم وطني لموظفي الدولة⁽²⁾.

إلا أن معظم هذه الإجراءات لم تنفذ لأسباب كثيرة⁽³⁾، ما أدى إلى تبلور رؤية لدى الحكومة في منتصف عام 1997م بضرورة التعامل مع الإصلاح الإداري بواسطة برنامج مكمل لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل، سمي برنامج التحديث والتطوير الإداري، واستراتيجية لإصلاح الخدمة المدنية⁽⁴⁾.

(1) الدهي، أحمد سعيد، مرجع سابق، ص 26-27.

(2) شمسان، نبيل شمسان: تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية، ورقة مقدمة للملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي، المنعقد في المنامة، خلال المدة 24-25 مايو 2004.

متاح على الرابط الآتي: <https://yemen-nic.info/upload/iblock/29c1126d55a5da01f53a3f8947ef5621.pdf>

(3) المرجع السابق، نفسه.

(4) المرجع السابق، نفسه.

04. العلاقة بين برامج الإصلاح والتنمية البشرية:

تعني التنمية البشرية: «عملية توسيع لخيارات الناس عن طريق توسيع الوظائف والقدرات البشرية ومن ثم تعبر التنمية البشرية عن النتائج التي تتحقق في هذه الوظائف والقدرات، وأهمها أن يحيا الناس حياة مديدة وصحية، وأن يحصلوا على المعرفة، وأن يحصلوا على الموارد اللازمة لمستوى معيشة لائق، فضلاً عن هذه الاختيارات الأساسية فإن التنمية البشرية تتضمن مجالات واختيارات أخرى تتضمن المشاركة والأمن والقابلية للاستدامة وضمان حقوق الإنسان وحقوق المواطنة، فضلاً عن العدالة في توزيع ثمار التنمية والمساواة بين المواطنين بصرف النظر عن انتماءاتهم الاجتماعية والسياسية والعرقية، وأخيراً فإن التنمية البشرية هي التنمية التي تضمن حصول النساء على حقوق المواطنة»⁽¹⁾.

إلا أن نجاح استراتيجيات التنمية في تحقيق العدالة الاجتماعية يتطلب أن تبذل الدولة والشركاء الآخرين جهوداً جادة في مجال تمكين السكان عمومًا، والفقراء بشكل خاص، أي منحهم قدرًا من القوة يمكنهم من المشاركة في صناعة القرار التنموي وإدارة الموارد، وممارسة الضغط والتفاوض من أجل الدفاع عن مصالحهم، ويشكل تنظيم المجتمع استراتيجية فاعلة في هذا المجال، عن طريق تشجيع ومساندة الفقراء على تنظيم أنفسهم في منظمات حديثة.

(1) تقرير التنمية البشرية لعام 2000، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، 2000، ص 17.

05. تقييم برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل :

بعد مرور حوالي 28 عامًا على البدء بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل، يمكن القول: إنه لم يحقق أهدافه المرجوة، بل ربما أدى إلى آثار عكسية ونتائج سلبية كثيرة، ويمكن إرجاع ذلك إلى الأسباب الآتية:

أ- غياب التوافق حول الإصلاحات:

اتفقت الحكومة اليمنية عام 1995م مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على برنامج الإصلاح، دون وجود توافق داخلي حول طبيعة واتجاهات الإصلاح⁽¹⁾، وعلى الأهداف العامة للتنمية البشرية الوطنية، وهو أمر لم يتحقق حتى الآن بالشكل المطلوب، فقد برزت خلال حلقات النقاش التي نفذت أثناء إعداد الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، اتجاهات وآراء اتفقت مع توجهات الدولة وسياساتها فيما يتعلق بإعطاء أولوية للخدمات الاجتماعية الأساسية والبنى التحتية، واختلفت معها فيما يتعلق بأداء برامج الإصلاح وتحرير التجارة ومسائل الحماية ومسؤولية الدولة، واعتبروا توجهات الدولة نحو برامج الإصلاح وأساليب تنفيذها أنه يمثل تخليًا للدولة عن مهامها ومسؤولياتها تجاه مواطنيها⁽²⁾، وعبر المواطنون عن رفضهم لسياسات الدولة بأساليب احتجاجية أحيانًا، كما حدث عند رفع أسعار المشتقات النفطية في مايو 1999م ويوليو 2005م.

ب- عدم تكامل الإصلاحات:

تضمنت وثيقة السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية التي جرى إعدادها عام 1994م تصورات حول مشاركة المجتمع في تمويل الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع العام، وذلك عن طريق المشاركة في تكلفتها⁽³⁾، وقد فوضت وزارة الصحة المؤسسات الصحية بتحصيل كلفة الخدمات الصحية من المستفيدين، على أن يعاد توظيف العائدات في تطوير خدمات المؤسسة التي تحصلها، وتحسين أدائها وتحفيز العاملين فيها⁽⁴⁾، وقد بدأت المؤسسات الصحية في تنفيذ نظام المشاركة في الكلفة في نفس العام، إلا أن الحكومة لم تطور نظم الرقابة والمحاسبة في قطاع الصحة، بل إن مجلس الوزراء لم يصدر قرارًا ينظم مشاركة المجتمع في تمويل الخدمات الصحية، إلا

(1) حول قراءة الأزمة السياسية اليمنية التي شهدتها اليمن في المدة 1991 - 1994، بعدها تجسيدا للخلاف حول طبيعة واتجاهات التحول الاجتماعي، وغياب التوافق حولها.. أنظر: علي، مجد أحمد: قضية دولة القانون في الأزمة اليمنية: الجزء الأول " بعض وقائع الخلاف قبل حرب صيف عام 1994، دار الكنوز الأدبية، بيروت، ط1، 1999، ص 36 - 95.

(2) استراتيجية التخفيف من الفقر (2003 - 2005)، وزارة التخطيط والتنمية، ص 9.

(3) السياسات والاستراتيجيات المستقبلية للتنمية الصحية في الجمهورية اليمنية- وثيقة مقرة في المؤتمر الوطني الأول للتنمية الصحية (6-9 فبراير 1994م)، وزارة الصحة العامة، صنعاء، 1994، ص 34.

(4) الخطة الخمسية الثانية للتنمية الصحية (2001-2005)، وزارة الصحة العامة، صنعاء، 2001، ص 76.

عام 1999م⁽¹⁾، الأمر الذي ترتب عليه تبديد معظم هذه العوائد على الفساد، فقد أشارت وثيقة إصلاح القطاع الصحي (عام 1998م) إلى أن «50% من التمويل المتاح للقطاع الصحي يبدد عن طريق الفساد ونقص الكفاءة وسوء الإدارة، الذي يرجع إلى أسلوب الإدارة المركزية المتبع في القطاع الصحي⁽²⁾؛ لذلك فإن نظام المشاركة في كلفة الخدمات الصحية الحكومية لم يحقق أهدافه في تحسين الخدمات الصحية⁽³⁾».

ج- البطء في تنفيذ الإصلاحات والأنشطة المرتبطة بها:

في منتصف عام 1998م كان الانتهاء من إعداد استراتيجية تحديث الخدمة المدنية، التي تهدف إلى إدارة الموارد البشرية والمالية بشكل كفؤ، تبسيط الإجراءات، إخضاع الوظيفة العامة لمبدأ الجدارة والاحتياج، شفافية الإجراءات والاستخدام الأمثل للمال العام، توفير البيئة الملائمة لنمو القطاع الخاص، وقد أقر فيها تأسيس صندوق للخدمة المدنية؛ لمعالجة أوضاع العمالة الفائضة ماليًا، وقد صدر القرار الجمهوري بالقانون رقم (1) لسنة 1999م، بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية، الذي نصت المادة (30) منه على أن يعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية، وقد اعتمدت مخصصاته في الموازنة العامة منذ عام 2000م، مع ذلك لم يؤسس الصندوق.

وفي يناير 2004م صدر قانون رقم (1) لسنة 2004م، بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية، نصت المادة (34) منه على أن «يلغى القانون رقم (1) لسنة 1999م بشأن إنشاء صندوق الخدمة المدنية وأي نص يتعارض مع أحكام هذا القانون». لقد ألغي قانون عام 1999م قبل أن تُنفذ أحكامه، وذلك على الرغم من مرور أكثر من أربع سنوات على صدوره، فضلاً عن ذلك فإن قانون عام 2004م، الذي ألغى العمل بقانون عام 1999م ضيق التزامات صندوق الخدمة المدنية تجاه العمالة الفائضة، وسلبها بعض الحقوق والامتيازات التي قررها لها قانون عام 1999م. ترتب على تأخر تأسيس صندوق الخدمة المدنية تأخر تحرير أجهزة الدولة من العمالة الفائضة من ناحية، وبقاء العديد من العاملين في المنشآت الصناعية العامة المتعثرة عاطلين عن العمل ويتقاضون أجورًا من الدولة.

منذ بدء برنامج الخصخصة حتى نهاية عام 2004م جرى خصخصة 37 منشأة فقط، فخلال عام 2004م استهدف برنامج الخصخصة تخصيص خمس وحدات اقتصادية، ولم تُخصص سوى وحدتين اقتصاديتين فقط، عن طريق بيعهما للقطاع الخاص اليمني، وخلال عامي 2002 - 2004م خصخصة 8 وحدات اقتصادية، سبع منها جرى خصخصتها عن طريق البيع، والثامنة جرى تحويل إدارة أسهم الدولة فيها إلى المؤسسة الاقتصادية اليمنية.

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) إصلاح القطاع الصحي في الجمهورية اليمنية (الجزء الأول: استراتيجية الإصلاح): وزارة الصحة العامة والسكان، صنعاء، ديسمبر 1998، ص 41.

(3) السروري، عبده. وآخرون: الاشتراك بتكاليف الرعاية الصحية الأساسية- دروس من اليمن، ورقة عمل، أوكسفام، بريطانيا، 2002.

يرى البنك الدولي أن مسيرة الإصلاح الاقتصادي في اليمن مرت بثلاث مراحل:

- مرحلة الانطلاقة القوية (1995 – 1999).

- مرحلة الجمود (2000 – 2004/2005).

- مرحلة إعادة تدشين برنامج الإصلاح الاقتصادي (2005).

فخلال المدة (2000 – 2005) تعثرت العديد من مبادرات الإصلاح، فقد توقفت عملية الخصخصة، وتأجل مرارًا تنفيذ قانون الضريبة العامة على المبيعات، وتوقف برنامج رفع الدعم عن المشتقات النفطية، وتراجع مستوى الالتزام السياسي بتنفيذ إصلاحات قانونية وقضائية، وتباطأ تنفيذ استراتيجية إصلاح الخدمة المدنية واستراتيجية إصلاح قطاع الصحة⁽¹⁾.

جرى إعداد نظام متكامل للتنمية الصحية، يركز على المشاركة، يتضمن مكونين، يتمثل الأول فيما سمي بمشاركة المستفيدين في كلفة الخدمات الصحية، الذي جرى بناء عليه تحويل الخدمات الصحية الحكومية إلى خدمات مدفوعة الأجر، أما المكون الثاني فسمي بمشاركة المجتمع في إدارة الخدمات الصحية، وقد كان تنفيذ المكون الأول؛ بهدف تحسين الخدمات الصحية، كما تدعي الحكومة، ولكنها لم تنفذ المكون الثاني، فما زالت الحكومة تحتكر إدارة المرافق الصحية، الأمر الذي أدى إلى عدم تحقق الهدف الذي من أجله تبنت الحكومة نظام المشاركة في كلفة الخدمات الصحية، بل على العكس أسهمت الإدارة الحكومية للمرافق الصحية في تنامي ظاهرة الفساد؛ بسبب: التفريط بالمعايير المهنية في اختيار القيادات الصحية، وخضوع تعيين المسؤولين في المؤسسات الصحية للمحسوبية والمحابة والاعتبارات السياسية، عوضًا عن معايير التأهيل، الكفاءة، والأقدمية، وتدني مستوى فاعلية أنظمة الرقابة والتقييم، وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب.

د - غياب رؤية شاملة للإصلاح:

لعل أوضح مثال على غياب الرؤية الشاملة للإصلاح هو تنفيذ التعديلات السعرية للمشتقات النفطية في 28 مارس 1995م، 15 يناير 1996م، 16 مارس 1996م، 1 يوليو 1997م، أكتوبر 1997م، يونيو 1998م، و 19 مايو 1999م، وعام 2014م، حيث لم تكن هذه التعديلات السعرية وفقًا لرؤية استراتيجية شاملة؛ لذلك اختلفت التعديلات السعرية للبنزين عن التعديلات السعرية للديزل والكيروسين والمازوت، الأمر الذي ترتب عليه تجاوز أسعار البنزين المحلية الأسعار العالمية، فيما اقتربت أسعار الكيروسين والمازوت المحلية من أسعارها العالمية، وظلت أسعار الديزل في السوق المحلية أدنى بكثير من الأسعار العالمية⁽²⁾.

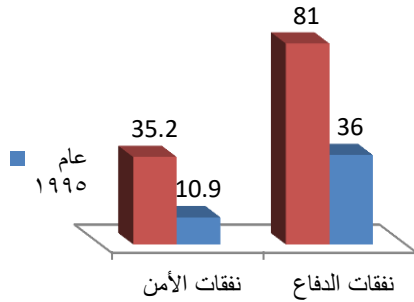
(1) World Bank – International Development Association, Country Assistance Strategy for The Republic of Yemen for the Period FY 2006 – FY 2009, Report No. 36014-YEM, May 17, 2006, p: 2.

(2) عبده، عبد الخالق عبد المجيد: تأثير التعديلات السعرية للمشتقات النفطية على مستوى الاستهلاك المحلي الإجمالي، مجلة الثوابت، العدد 18، صنعاء، أكتوبر – ديسمبر، 1999، ص 169.

هـ- عدم تزامن الإصلاح الاقتصادي مع إصلاح سياسي؛

بعد إعادة توحيد شطري اليمن وتأسيس الجمهورية اليمنية حصل التحول من النظامين الشموليين الذين كانا يحكما شطري اليمن إلى نظام قائم على التعددية الحزبية، إلا أن هذا التحول لم يفض إلى تحول ديمقراطي حقيقي، بل ظل عند مستوى التعددية الحزبية دون تعددية سياسية تقبل بالاختلاف وتعدد مشاريع ورؤى بناء الدولة، وانتخابات شكلية لا تؤدي إلى تداول سلمي للسلطة؛ بسبب رغبة النظام باستمرار سيطرته على السلطة، الأمر الذي حدى بكثيرين إلى وصف النظام السياسي في اليمن بأنه ديمقراطية زائفة، أو ديمقراطية غير لبرالية، لذلك لم تشهد اليمن استقرارًا سياسيًا وأمنيًا منذ مطلع تسعينيات القرن العشرين حتى الآن، واستمر النظام في التعامل مع المجتمع بالإجراءات الأمنية والحملات العسكرية.

شكل رقم (٤) تنامي الإنفاق على قطاعي الدفاع والأمن خلال المدة ١٩٩٥ - ٢٠٠١ بمليارات الريالات



المصدر: بيانات استخرجها الباحث من ميزانيتي العامين ١٩٩٥ و ٢٠٠٥ من موقع وزارة المالية على الانترنت

الإصلاحات الاقتصادية وإصلاح السياسات المالية، لم تؤدي إلى تحسين أوضاع ومعيشة المواطنين، فالنتائج الإيجابية المحدودة وظفت للإنفاق على شؤون الدفاع والأمن العام، لاسيما أن المدة التي تلت حرب صيف 1994م شهدت توترات أمنية في المحافظات الجنوبية، لاسيما بعد تشكل الحراك الجنوبي السلمي عام 1997م، واعتماد النظام على الإجراءات الأمنية في التعامل مع الحراك الجنوبي، وشهدت السنوات 2004-2010م نشوب ما عرف بحروب صعدة الست بين النظام وحركة (أنصار الله).

ارتفعت نفقات شؤون الدفاع وشؤون النظام والأمن العام

من 36 مليار يلك و 10.9 مليارات يلك على التوالي في عام 1995م إلى 81 مليار يلك و 35.2 مليار يلك على التوالي في عام 2001م، وتعد الحكومة اليمنية أن الوفاء بالتزامات الدين الخارجي يُعد ضماناً لاستمرارية الثقة المكتسبة من الدول والمؤسسات المانحة للقروض والمساعدات الأجنبية، لذلك ارتفعت نفقات الفوائد الخارجية من 574 مليون يلك في عام 1995م إلى 7 مليار و 597 مليون يلك في عام 2001م، وبمتوسط سنوي يزيد عن 4.7 مليارات يلك. في الوقت نفسه ارتفعت نفقات تسديد أصل القروض من حوالي 1.7 مليار يلك عام 1995م إلى 8.6 مليار يلك عام 2000م، ليرتفع في العامين الآتين إلى حوالي 22 مليار يلك في المتوسط وفقاً لتقديرات مشروعي الموازنة العامة للعامين الماليين 2001م و 2002م.

و- عدم مراعاة العدالة الاجتماعية؛

فسرت الحكومة استمرار دعم الديزل بأنه يرجع إلى الرغبة في عدم الإضرار بقطاع الزراعة والفئات الاجتماعية الفقيرة في الريف، غير أن هذا المبرر ليس صحيحاً، بل وصفه أحد الباحثين بأنه مجرد وهم⁽¹⁾، فالإبقاء على الدعم الحكومي للديزل يمثل انحيازاً للفئات الاجتماعية الأغنى في المجتمع، حيث

(1) المرجع السابق نفسه، ص 140.

إن استهلاك الديزل يتركز في القطاع الصناعي وفي المزارع الرأسمالية الكبيرة، التي يملكها أغنياء الريف، أما القطاع الأوسع من السكان الريفيين، فيعتمدون على الزراعة المطرية، فضلاً عن ما ترتب على هذه الانتقائية من أضرار بيئية، فقد أدى ارتفاع أسعار البنزين في السوق المحلية عن سعره العالمي، واستمرار الدعم الحكومي للديزل إلى توسع استخدام المؤسسة العامة للكهرباء وفروعها لمحطات توليد الكهرباء التي تستخدم وقود الديزل، سواء من خلال تأسيس محطات جديدة في (حضرمت وصنعاء) أم عن طريق تشغيل المحطات القديمة التي تستخدم الديزل بكامل طاقتها، بل واستخدام الديزل في بعض الأحيان وقوداً للمحطات الكهروحرارية، وتوسع استخدام كثير من وحدات القطاع الخاص الاقتصادية لمولدات الطاقة الكهربائية التي تعمل بالديزل، عوضاً عن استهلاك الطاقة الكهربائية من الشبكة الرئيسية، والتوسع في استيراد السيارات التي تعمل بالديزل⁽¹⁾.

ز- ضعف الإرادة السياسية:

وفقاً لبرنامج إدخال ضريبة عامة على المبيعات المرفق بمذكرة السياسات الاقتصادية والمالية ووثائق برنامج الإصلاح الهيكلي المعزز (ESAF)⁽²⁾ لعام 1997م، فإنه كان من المفترض أن يجري العمل بضريبة المبيعات في نهاية عام 1999م، إلا أن مشروع قانون هذه الضريبة لم يقر من قبل مجلس النواب إلا عام 2000م، وبعد إقراره من مجلس النواب أعاده رئيس الجمهورية إليه مرة أخرى لإجراء بعض التعديلات عليه، ليصدر في 31 ديسمبر 2001م بالقانون رقم (19) لسنة 2001م، متضمناً المادة (70) التي تنص على ما يلي: «يعمل بهذا القانون بعد ثمانية أشهر من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية»، أي: أن العمل به يبدأ في 1 سبتمبر 2002م، إلا أن القطاع الخاص واجهه بالرفض، وجرى تنظيم مظاهرات معارضة له⁽³⁾، الأمر الذي دفع الحكومة إلى تأجيل تنفيذه، فصدر في 31 أغسطس 2002م (قبل بدء سريانه بيوم واحد) القانون رقم (36) لسنة 2002م، لتعديل نص المادة (70) ليصبح نصها كالآتي: «يعمل بالقانون رقم (19) لسنة 2001م بشأن الضريبة العامة على المبيعات اعتباراً من تاريخ 2004/1/1م»، وفي 27 ديسمبر 2003م (قبل الموعد الجديد لسريان القانون بثلاثة أيام) صدر القانون رقم (42) لسنة 2003م، ليعدل المادة ذاتها بحيث يصبح نصها كالآتي: «يعمل بالقانون رقم (19) لسنة 2001م بشأن الضريبة العامة على المبيعات اعتباراً من تاريخ 2004/7/1م».

(1) المرجع السابق نفسه، ص 174 – 175.

(2) برنامج للإصلاحات الاقتصادية يهدف إلى تحسين أو تحرير الاقتصاد، يدعو إليه ويفرضه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على البلدان الفقيرة والنامية في مقابل حصولها على قروض جديدة.

(3) خصصت مجلة الاقتصادية عددها رقم (69)، الصادر في أغسطس 2002 ملفاً خاصاً لمناقشة وعرض وجهات النظر المختلفة حول ضريبة المبيعات.

ح- خضوع الحكومة لإملاءات المنظمات الدولية؛

في عام 1996م دُمجت المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية مع الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، بناءً على توصية من صندوق النقد الدولي، وبناءً على توصية من البنك الدولي جرى عام 1999م فصلهما، وأعيد استقلال كلٍ منها عن الأخرى⁽¹⁾، يبدو هنا أن الحكومة اليمنية كانت خاضعة خضوعاً كلياً للمنظمات الدولية، ولا تمتلك أي رؤية أو إرادة مستقلة.

ط- تنفيذ إصلاحات دون إطار تشريعي؛

كانت حكومتنا شطري اليمن قبل الوحدة تحتكران حق تأسيس مؤسسات التعليم العالي، واستمر الأمر بعد الوحدة من الناحية النظرية، حيث كانت المادة (37) من دستور الجمهورية اليمنية المستفتى عليه شعبياً يومي 15 و 16 مايو 1991م تنص على ما يلي: «التعليم حق للمواطنين جميعاً تكفله الدولة بإنشاء مختلف المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية، وتهتم الدولة بصورة خاصة برعاية النشء وتحميه من الانحراف، وتوفر له التربية الدينية والعقلية والبدنية وتهيئ له الظروف المناسبة لتنمية ملكاته في جميع المجالات»، وعلى الرغم من ذلك أسس الشيخ عبد المجيد الزنداني جامعة الإيمان عام 1993م في مخالفة صريحة لدستور الجمهورية اليمنية، وبعد ذلك أسس القطاع الخاص عدداً من الجامعات في مختلف محافظات الجمهورية، ولم يجر تعديل النص الدستوري الخاص بالتعليم إلا عام 2001م حيث نصت المادة (32) من الدستور المعدل عام 2001م على ما يلي: «التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية أركان أساسية لبناء المجتمع وتقدمه، يسهم المجتمع مع الدولة في توفيرها»، ولم يصدر القانون المنظم لمؤسسات التعليم العالي سوى عام 2005م، حيث صدر القانون رقم (13) لسنة 2005م بشأن الجامعات والمعاهد العليا والكليات الأهلية.

بالتزامن مع تأسيس مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية أسس القطاع الخاص مؤسسات صحية وطبية أهلية، لاسيما منذ عام 1995م، رغم أن التشريع الخاص بتنظيم الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع الخاص لم يصدر إلا في 30 ديسمبر 1999م، عندما صدر القانون رقم (60) لسنة 1999م، بشأن المنشآت الطبية والصحية الخاصة.

ومثال ثالث على تنفيذ إصلاحات دون وجود تشريع ينظم عملية الإصلاح، وأن الحكومة خصصت عدداً من المشاريع قبل صدور قانون الخصخصة، فضلاً عن ذلك لم تلتزم بنصوص القانون بعد صدوره، فعلى الرغم من أن المادة (5) من قانون الخصخصة تنص على أن «لا يتم البدء بإجراء الخصخصة في إطار أي قطاع من قطاعات الاقتصاد الوطني إلا بعد تحريره»، مع ذلك فإن اللجنة العليا للخصخصة رشحت عدداً من المشروعات في قطاع الإعلام والثقافة للخصخصة، رغم احتكار الدولة ملكية وإدارة وتشغيل وسائل الإعلام المرئية والمسموعة.

(1) قاسم، منصور أمين، مرجع سابق، ص 14.

ي- برامج الإصلاح جاءت استجابة لأزمات سياسية ومالية:

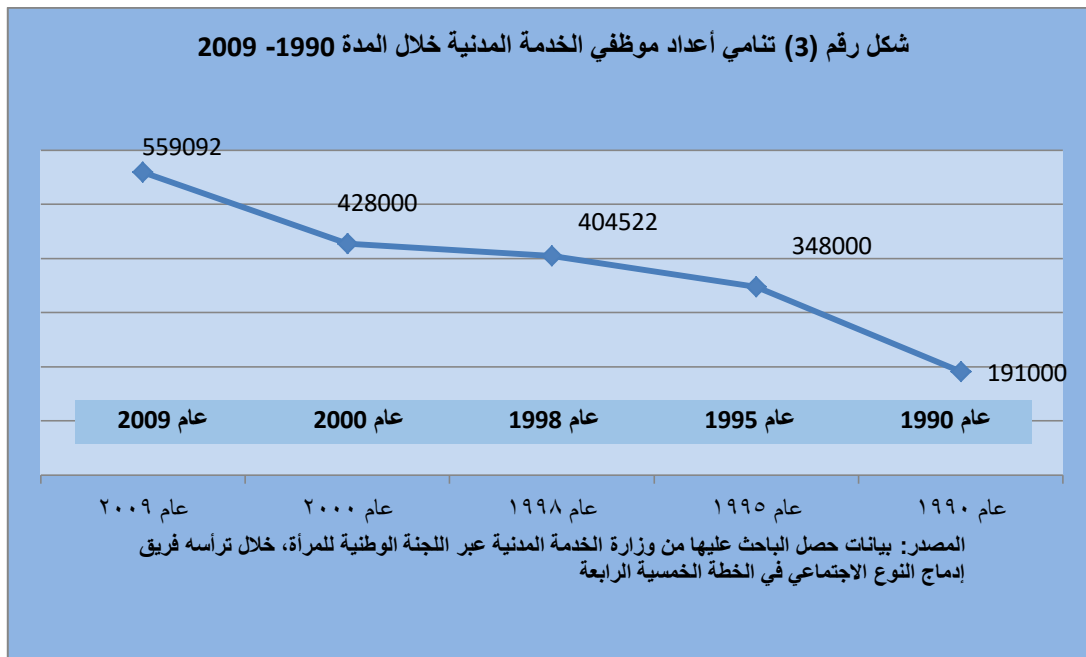
تهدف السياسات الاقتصادية والتنموية اليمنية إلى تحقيق النمو الاقتصادي بقيادة القطاع الخاص، وقد نفذت الحكومة اليمنية برنامج الإصلاح الاقتصادي لتحقيق هذا الهدف، غير أن النتائج التي أسفر عنها البرنامج منذ بداية تنفيذه عام 1995م حتى الآن بينت أن الإصلاحات الاقتصادية غير كافية لتوفير الشروط والبيئة اللازمة لنشاط القطاع الخاص، وأن فاعلية القطاع الخاص تتطلب إصلاحات شاملة، سياسية، ثقافية، اجتماعية، إدارية وإصلاحات في قطاعي الأمن والقضاء، ومن ثم فإن ضعف مستوى تنفيذ برامج الإصلاح الإداري والقضائي، والإصلاحات المؤسسية الأخرى قللت من أهمية إنجازات الإصلاحات الاقتصادية، كذلك الحال فيما يتعلق بالإصلاح السياسي، فإن التحول السياسي قد يُختزل إلى مجرد عمليات انتخابية وتعددية تنظيمية، دون أن تؤدي إلى تداول سلمي للسلطة، بل قد تؤدي إلى تجميد النخب السياسية الحاكمة، وإلى تكريس التسلطية.

يرجع ذلك إلى أن عمليات الإصلاح وإجراءاته جاءت في كثير من الأحيان استجابة لأزمات آنية، ولم تسعى إلى حل المشكلات البنيوية، وهو أمر مرتبط بطبيعة بناء الدولة وطبيعة التركيب الاجتماعي السائد، فالدولة في اليمن ضعيفة، وملتصقة مع البنية القبلية، ويتمتع شيوخ القبائل والنخب التقليدية بقوة سياسية كبيرة؛ لذلك فإن الدولة لا تستطيع تنفيذ إجراءات وتحولات اجتماعية جذرية وبنيوية، من شأنها تحقيق العدالة الاجتماعية، في مقابل ذلك فإن الطبقة الوسطى التي تمثل الحامل الاجتماعي للتحديث والإصلاح الديمقراطي ضعيفة وتفتقر للتنظيم، وعلاقاتها بالفئات الشعبية ضعيفة، وفي الحالات التي تتبنى مواقف معارضة لبعض الإجراءات الحكومية فإنها تجابه بقمع عنيف؛ لذلك نفذت الحكومة الإجراءات الإصلاحية التي يقع عبئها على الفئات الاجتماعية الشعبية ومحدودي الدخل، كإلغاء الدعم على السلع الغذائية، وتحرير أسعار المشتقات النفطية، وأسعار الخدمات الاجتماعية، كالنقل، المواصلات، الكهرباء، الهاتف، المياه والصرف الصحي، والإصلاحات الضريبية، والحد من البعثات الدراسية إلى الخارج، وتقليص التوظيف الجديد والتسويات الوظيفية إلى الحدود الدنيا⁽¹⁾، وفي المقابل تلكأت وأجلت تنفيذ بعض الإجراءات التي من شأنها تحقيق العدالة الاجتماعية.

(1) محسن، يحيى صالح: سياسات الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية- النتائج الاقتصادية والآثار الاجتماعية، مجلة بحوث اقتصادية، العدد 25، خريف 2001، ص 88 - 89.

06. الواقع الراهن للخدمة المدنية ومتطلبات إصلاحها :

يمكن وصف جهاز الخدمة المدنية في الوقت الراهن بأنه - وكما كان دائماً - جهاز متضخم وعاجز، فقد ارتفع عدد الموظفين في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط من 191 ألفاً عام 1990م إلى 348 ألف موظف عام 1995م، ثم إلى 404,522 موظفًا عام 1998م، وإلى 428 ألف موظف في ديسمبر 2000م⁽¹⁾، وفي ديسمبر 2009م بلغ إجمالي عدد الموظفين 559,092 موظفًا وموظفة، منهم 463,303 موظفًا يشكلون (83%) من إجمالي الموظفين والموظفات، و 95,778 موظفة يشكلن حوالي (17%) من إجمالي الموظفين والموظفات، منهم 10 رؤساء وزراء، 32 نائب رئيس وزراء، 247 وزيرًا، 76 نائب وزير، 329 وكيل وزارة، 336 وكيل وزارة مساعد و 1,926 مدير عام⁽²⁾.



هذا العدد الكبير من الموظفين رفع فاتورة مرتبات الموظفين المدنيين ومنتسبي الأجهزة الأمنية إلى ما يقرب من 13.5% من الناتج القومي الإجمالي.

وبشكل عام فإن موظفي الجهاز الإداري للدولة الخاضعين لإشراف وزارة الخدمة المدنية يشكلون حوالي ثلث من يحصلون على مرتبات من الدولة، ففي عام 2003م بلغ «العدد الإجمالي للقوى العاملة حوالي مليون موظف (عامل ومتقاعد) في قطاعات الدولة المختلفة»⁽³⁾، وفي حديث رئيس الجمهورية الأسبق مع عسكريين في محافظة عدن في يناير 2011م قال: إن الدولة تدفع مرتبات مليون ونصف موظف.

(1) استراتيجية التخفيف من الفقر (2003 – 2005)، مرجع سابق، ص 27.

(2) بيانات حصل عليها الباحث خلال ترأسه لفريق إدماج النوع الاجتماعي في الخطة الخمسية الرابعة.

(3) وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، المذكرة التفسيرية لمشروع الاستراتيجية الوطنية للأجور والمرتبات، ص 2.

جدول رقم (1) مؤشرات الإدارة في اليمن خلال العقد الثاني من القرن الحادي والعشرين:										
المؤشرات	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
السيطرة على الفساد	-1.23	-1.25	-1.24	-1.56	-1.47	-1.66	-1.59	-1.63	-1.68	-1.68
حكم القانون	-1.29	-1.27	-1.18	-1.20	-1.27	14.42	-1.65	-1.74	-1.79	-1.77
جودة التشريعات	-0.84	-0.69	-0.73	-0.89	-1.13	-1.48	-1.45	-1.59	-1.66	-1.80
فاعلية الحكومة	-1.15	-1.27	-1.22	-1.41	-1.63	-1.83	-1.91	-2.23	-2.28	-2.31
الاستقرار السياسي	-2.43	-2.43	-2.37	-2.67	2.38	-2.79	-2.94	-3.01	-2.77	-2.67
الصوت والمحاسبة	-1.39	-1.35	-1.33	-1.30	19.70	-1.52	-1.69	-1.69	-1.76	-1.78

Source: the table was established by using data from 'World Bank' Worldwide Governance Indicators, 2021 update. Aggregate Governance Indicators 1996-2020, available at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

أ- أهم سمات جهاز الإدارة العامة:

موظفون وهميون: قدرت وكالة التنمية الأمريكية عدد الموظفين الوهميين عام 2008م بحوالي 30,000 موظف، من إجمالي الموظفين في الجهاز الإداري للدولة البالغ عددهم آنذاك حوالي 473,000 موظفًا، وقدرت الجنود الوهميين بما يقرب من ثلث جنود القوات المسلحة⁽¹⁾، ويتركز معظم الموظفين المدنيين الوهميين في قطاع التعليم، حيث يقدر نسبة الموظفين الوهميين في قطاع التربية والتعليم بحوالي 40% من إجمالي الموظفين في هذا القطاع⁽²⁾، ويتوزع الباقون على مختلف الوزارات والمؤسسات الحكومية على المستويين المركزي والمحلي. يستنزف الموظفون الوهميون في قطاع التعليم ما يزيد على 6% من إجمالي الميزانية العامة للدولة سنويًا⁽³⁾، ناهيك عما يستنزف من ميزانية الدولة السنوية لتعزيز شبكات وعلاقات الموالاة في القطاعات الأخرى، وما يصرف لشيوخ القبائل من مرتبات من مصلحة شؤون القبائل، البالغ عددهم عام 2007م حوالي 6,000 شيخ⁽⁴⁾، فضلًا عن الموارد غير المالية التي توظف في تعزيز علاقات الموالاة، مثل العقارات وتسهيل صفقات الأعمال⁽⁵⁾.

تضخم الجهاز الإداري للدولة: يرجع التضخم في الجهاز الإداري للدولة وعدد موظفي الدولة بشكل عام إلى البنية القبلية، وطبيعة بناء الدولة وجهازها البيروقراطي الذي يتسم بطابع رعوي، فيجري شراء ولاء بعض أفراد القبائل ومراضاة القبائل المحتجين عن طريق التوظيف في الجهاز الإداري للدولة، ويجري شراء ولاء بعض مشايخ القبائل عن طريق منحهم مرتبات تحت اسم مرافقين شخصيين،

(1) See, USAID Yemen, Yemen Corruption Assessment, September 2006, p: 4. , in US embassy website, viewed on 4 February 2010, <http://yemen.usembassy.gov/root/pdfs/reports/yemen-corruption-assessment.pdf>

(2) Ibid, p: 42-43.

(3) Daniel Egel, Tribal Diversity, Political Patronage and the Yemeni Decentralization Experiment, January 12, 2010, p: 2.

(4) Phillips, S. (2008). Yemen's Democracy Experiment in Regional Perspective. Palgrave Macmillan.

(5) Khaled Fattah, A Political History of Civil-Military Relations in Yemen, Alternative Politics, Special Issue 1, 25-47, November 2010, P: 41.

وهؤلاء الموظفون الوهميون إما أن يضموا إلى كشوفات مرتبات الجهاز الإداري للدولة، لاسيما في قطاع التربية والتعليم⁽¹⁾، أو إلى كشوف مرتبات أجهزة ومؤسسات الدولة الأخرى. ترتب على تضخم الجهاز الإداري للدولة أن معظم مخصصات الموازنة العامة للدولة تخصص للمرتبات والأجور، إلى درجة أن إيرادات اليمن من الضرائب والجمارك عام 2003م لم تكن تغطي سوى أقل قليلاً من 67% من مرتبات القوى العاملة (العاملين والمتقاعدين)، حيث بلغت كلفة الأجور والمرتبات حوالي 266 مليار يلك، بزيادة 88 مليار يلك عن إجمالي الإيرادات من الضرائب والجمارك⁽²⁾.

البطء في الإجراءات وانتشار الفساد: يعتمد كثير من موظفي الجهاز الإداري للدولة تأخير المعاملات، ووضع عراقيل عديدة أمام أصحابها؛ بهدف الحصول على منافع شخصية، الأمر الذي أثر سلباً في مناخ الاستثمار، وباتت اليمن تمثل ثاني أغلى دولة في العالم من حيث المبلغ المطلوب لإنشاء مشروع تجاري، ويعد المناخ الاقتصادي في اليمن أحد أضعف المناخات التنافسية في العالم العربي⁽³⁾.

كثرة عدد الهيئات والمؤسسات: فمن أجل كسب الولاءات عمد النظام السابق إلى إنشاء مؤسسات وهيئات كثيرة لإنجاز أعمال ووظائف كان يمكن لهيئة واحدة إنجازها، فعلى سبيل المثال، في مجال النفط هناك وزارة النفط، شركة النفط، هيئة استكشاف وإنتاج النفط، شركة الاستثمارات النفطية، شركة الغاز، على الرغم من أن اليمن تنتج أقل من 400 ألف برميل من النفط يومياً، وفي مجال التعليم هناك ثلاث وزارات هي: وزارة التربية والتعليم، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، وزارة التعليم الفني والتدريب المهني، فضلاً عن عدد من الأجهزة والهيئات.

تضارب الصلاحيات: ترتب على كثرة عدد الوزارات والهيئات والمؤسسات والأجهزة التي تعمل في مجال واحد، تضارب في الصلاحيات والسلطات.

تدني مستوى الأجور وكثرة عدد البدلات المالية: مرتبات موظفي الخدمة المدنية في اليمن متدنية جداً، ولا تتناسب مع خط الفقر الوطني، وفي إطار سياسات شراء الولاءات التي كان يستخدمها النظام السابق خفض المرتبات الأساسية لموظفي الدولة، ومنح الموالين والمحاسيب عدداً كبيراً من البدلات، وقد أشارت وزارة الخدمة المدنية إلى جود أكثر من 65 نوعاً من البدلات⁽⁴⁾.

مركزية رأسية وأفقية شديدة: على الرغم من صدور القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية، إلا أن هذا القانون لم يمنح المجالس المحلية درجة عالية من الاستقلالية، لاسيما في مجال صناعة القرارات والتخطيط للتنمية المحلية، بقدر ما منحه من أدوار في مجال التنفيذ، وظل الطابع المركزي للإدارة قائماً، وعلى مستوى المركزية الأفقية، فإن مؤسسات وأجهزة الدولة ووزاراتها لا تتمتع

(1) مؤسسة الجزيرة العربية للتنمية الفكرية والثقافية، ص 150

(2) المذكرة التفسيرية لمشروع الاستراتيجية الوطنية للأجور والمرتبات: وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، ص 2.

(3) فليبس، سارة: اليمن- مركزية العملية، في ماريا أوتاوي وخوليا شقير (محرران)، ما يتعدى الواجهة: الإصلاح السياسي في العالم العربي، النسخة العربية، مؤسسة كارنيجي ودار النهار، بيروت، ط 1، 2008، ص 310.

(4) المذكرة التفسيرية لمشروع الاستراتيجية ...، مرجع سابق، ص 3.

باستقلالية، حيث تقوم وزارة المالية بتعيين كل المدراء الماليين في كل مؤسسات الدولة وأجهزتها، وتعين وزارة الخدمة المدنية كل مديري شؤون الموظفين، وتعين وزارة الشؤون القانونية كل مديري الشؤون القانونية في كل مؤسسات الدولة وأجهزتها.

عدم خضوع كثير من موظفي الدولة لإشراف وزارة الخدمة المدنية: حيث تقول وزارة الخدمة المدنية أن أكثر من ثلثي جهاز الإدارة العامة خارج نطاق إشراف وزارة الخدمة المدنية والتأمينات⁽¹⁾.

الإجراءات المطلوب تنفيذها:

- تطبيق سياسات توظيف في الخدمة المدنية تستند لمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، وينظم التنافس على الوظيفة العامة على الجدارة أو الكفاءة.
- رفع الأجور والمرتبات إلى مستوى واقعي، يتناسب مع خط الفقر الوطني وغلاء الأسعار وأسعار صرف العملة الوطنية.
- توصيف واضح لكل الوظائف، فالتوصيف الحالي لا يشمل كل الوظائف، فضلاً عن أنه يعاني من الضعف الشديد والإطناب الكثير.
- تعزيز استقلالية المؤسسات والأجهزة، وتعزيز اللامركزية الرأسية والأفقية، وذلك عن طريق الإجراءات الآتية:

- منح مديري الوحدات التفويض والسلطة لوضع أهداف ورؤى للوحدات التي يديرونها.
- منح مكاتب الوزارات في المحافظات والمديريات الاستقلال وصلاحيات اتخاذ القرارات الاستراتيجية والإجرائية.
- منح المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في المحافظات التفويض والسلطة من أجل تخطيط ووضع الميزانيات لمحافظاتها.
- تقليص الوظائف الزائدة وغير الضرورية.
- وضع مقاييس أداء لكل الإدارات والمؤسسات الحكومية؛ بهدف تطوير أدائها ومحاسبتها.
- معالجة أوضاع العمالة الزائدة.
- استكمال فرض الرقم الوطني لكل موظفي الدولة.
- استكمال بيانات البصمة والصورة لكل موظفي الدولة.
- بناء قاعدة معلومات حديثة وشاملة لكل موظفي الدولة.
- بناء سياسات واستراتيجيات فعالة وكفؤة لمكافحة الفساد في الجهاز الإداري للدولة.
- ربط الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بمجلس النواب.
- تفعيل المجلس الأعلى للخدمة المدنية، وربطه بمجلس النواب، ومنحه سلطة تنظيم إعلان الوظائف والمسابقات القائمة على أساس الجدارة على مستوى الجمهورية اليمنية.
- تعزيز العلاقة بين الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والسلطة القضائية.

(1) المرجع السابق نفسه، ص4.

الخاتمة

النتائج:

عن طريق المراجعات العديدة لأهم العناصر التي ركزت عليها الدول التي حققت نجاحًا مستمرًا في إدارة التحولات وضمان الاستقرار فيها، كانت هناك عدة قضايا أساسية مثلت عوامل وأسرار رئيسة عملت بها جميع الدول الناجحة والمستقرة ذات النمو المستمر، أو تلك التي حققت تحولات مهمة لشعوبها، وانتقلت من حالة التخلف والترهل إلى حالة الازدهار.

هذه العوامل مثلت نقاطًا حاسمة في ضمان النجاح والاستقرار في إدارة الدول الحديثة، وهي اليوم في تلك الدول مسلمات أساسية في الإدارة، فالتمكن منها شرط لاستمرار نجاح الدولة والتراخي عنها سبب في الانهيار والتراجع.

لذا نجدها قد أصبحت لديهم مجسدة في سلوكيات القادة وفي ثقافة المجتمع الذي يتعامل مع الدولة وفقًا لها، ويراهم معايير أساسية في الإدارة الناجحة، وتعد مقومات لنجاح إدارة الدول؛ لأنه قلما يجري الحديث عنها معًا، لاسيما في دولنا العربية، في حين أنها في الدول الناجحة قد غدت مسلمات حاكمة للنجاح تتوافر عنها كل المعلومات الأساسية وتدخل في صلب نظام الإدارة وفي ثقافتها الإدارية، وهذه المقومات يمكن تناولها في استنتاجات البحث.

1- اهتمت جميع الدول ذات الإدارة الناجحة والمستقرة بإيجاد قيادات دولة كفؤة ونزيهة بعدهم قادة التحول وأساسًا لنجاح إدارة مؤسساتهم والدولة عمومًا.

2- أعطت كل الدول ذات الإدارة الناجحة دون استثناء اهتمامًا خاصًا بمسألة إعداد وتطبيق سياسات تنفيذية فعالة توجه الاقتصاد والخدمات، وعدت وظيفة الدولة الأساسية هي صنع السياسات العامة؛ لذا يجب عليها أن تجيد صنع هذه السياسات، فهي عنصر النجاح الحقيقي والوظيفة الأصيلة لكل مؤسساتها.

3- أعطت كل الدول الناجحة - أيضًا - موضوع الأداء اهتمامًا خاصًا، فهو مقياس نجاح الإدارة وكفاءتها، فالدولة الناجحة دولة عدالة في إدارة مواردها وتقديم خدماتها والقيام بمهامها، تعمل على تطوير مقاييس وموازن ومعايير لتقديم خدماتها وإدارة مؤسساتها، وتحقق بواسطتها كفاءة الأداء واستمرار النجاح والتطور.

4- اهتمت أغلب الدول الناجحة بامتلاك قدرات قيادية وفنية عالية للتخطيط الجيد وتحديد الأولويات وتوجيه الموارد لتحقيقها، وألزمت قيادتها امتلاك القدرة على قيادة مؤسساتهم في تحديد الأولويات وفقًا لإطار شامل ومتكامل للتخطيط، ينسجم مع توجهات الدولة العليا وأهدافها.

5- اهتمت أغلب الدول الناجحة ببناء رأس مالها البشري؛ لأنه يعد أهم مورد تمتلك، وهو أسس التنمية والنهضة؛ لذا اهتمت بهذا المورد بدءًا باهتمامها بالتعلم من مراحله الأولى حتى تخرجه إلى سوق العمل، بل واستمر الاهتمام بتنمية قدرته الوظيفية بواسطة مؤسسات خاصة أعدت لذلك.

- 6- مثلت القيم المؤسسية أحد أهم معايير النجاح لدى كثير من الدولة الناجحة، وذلك عن طريق إيجاد القيادات القدوة، وعمل مدونات سلوك وظيفي يجري الالتزام بها في جميع المستويات لتوفير مناخ تنظيمي ملائم لعملية الإصلاح والتطوير الإداري.
- 7- أن برامج الإصلاح الاقتصادي والخصخصة وبرامج الإصلاح السياسي واعتماد التعددية السياسية ليست مركبًا كيميائيًا فاعلاً لتحقيق النمو الاقتصادي ونجاح برامج التنمية البشرية، ودمقرطة الحياة السياسية في كل زمان ومكان، وإنما هي تجربة إنسانية في التنمية، تتأثر بالعوامل الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع، وتتأثر بماضي المجتمع وطبيعة القوى الاجتماعية التي يتكون منها، وتوجهاته الثقافية ومنظومة القيم الاجتماعية الموجهة لسلوك أفرادها.
- 8- تجارب الإصلاح الاقتصادي وبرامج الخصخصة، لاسيما في المجتمعات حديثة التحول نحو اقتصاد السوق، تتفاوت نجاحاتها من مجتمع إلى آخر.
- 9- إن تجربة الإصلاح الاقتصادي وبرامج الخصخصة في كل بلد تحتاج إلى مراجعة وتقييم بين مدة وأخرى، غير أن الحكومة اليمنية لم تقيم تجربة الإصلاح الاقتصادي وبرنامج الخصخصة حتى اليوم.
- 10- تبنت الحكومة اليمنية في عام 1995م كل شروط البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وإملاءاتهم، دون اعتبار لطبيعة بنى الدولة والمجتمع في اليمن، وطبيعة التوجهات السياسية والثقافية السائدة في المجتمع اليمني.
- 11- إن إصلاح السياسات الاقتصادية دون إصلاح بنى الدولة وحوكمتها لا تسفر عن نتائج إيجابية على المدى المتوسط والبعيد.
- 12- لم تكن الحكومة اليمنية التي تبنت برنامج الإصلاح مدفوعة برغبة حقيقية في الإصلاح، بقدر ما كانت ترغب في حل أزمتها المالية.
- 13- نفذت الحكومة بعض تعويم سعر العملة وبرنامج الخصخصة ورفع الدعم عن السلع والخدمات، ولم تنفذ الإصلاح الإداري، الأمر الذي ترتب عليه بقاء عوامل الأزمة التي يعاني منها الجهاز الإداري للدولة وجهاز الخدمة المدنية، وفي مقدمها تضخم عدد الموظفين، وتدنى مستوى إنتاجيتهم.
- 14- لم يؤد تنفيذ البرنامج إلى نتائج إيجابية على مستوى التنمية البشرية، بل ظلت مؤشرات التنمية البشرية في اليمن تتدهور باستمرار.
- 15- لم يتزامن الإصلاح الاقتصادي مع إصلاح سياسي.
- 16- اتسمت الدولة بهشاشة وضعف الإرادة السياسية ما أثر سلبًا في تطبيق البرنامج.

التوصيات:

- الاهتمام ببناء القيادات الكفؤة والنزيهة، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:
- وضع وتطبيق معايير جدارة صارمة لا تنازل عنها لاختيار وتعيين القيادات الإدارية في الدولة.
- الاهتمام ببناء قدرات القيادات العليا للدولة وعدم الاكتفاء بخبراتها السابقة، لاسيما الخبرات السياسية.
- تطبيق نظام تقييم ومساءلة ومحاسبة، وعدم الاكتفاء بالتقييم وإنما الوصول للمساءلة والمحاسبة.
- تدريب القيادات على صنع السياسات التحولية، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:
- الاهتمام بإيجاد آليات وأساليب نوعية تضمن نقل السياسات الموضوعية للتطبيق.
- الاهتمام بتقييم السياسات ودراسة أثرها وتحقيق مشاركة مجتمعية في هذا الجانب.
- إعطاء أولوية عالية لتقويم السياسات بعد كل عملية تقييم لها عبر آلية دقيقة وفعالة.
- الاهتمام بتعميم معايير الأداء في جميع مجالات العمل المؤسسي، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:
- تعميم وترسيخ ثقافة ونهج إدارة الأداء مبدأ في نجاح الإدارة.
- نشر شامل لعملية وضع معايير الأداء في مختلف المجالات بعدها مطلباً أساسياً لنجاح الإدارة الحكومية وتحسين جودة مخرجاتها.
- الزامية المساءلة والمحاسبة والتقويم للأداء في كل الجهات وعلى المستويات المركزية والمحلية كافة.
- بناء قيادات ذات قدرة عالية على تحديد الأولويات وإدارتها، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:
- توجيه الموارد والإرادة السياسية نحو الأولوية الأهم على مستوى الدولة والجهات.
- عدم التراخي في متابعة وتقييم مستوى التقدم لتلك الأولويات ومعالجة أي معوقات تقف أمامها.
- إجراء مساءلة ومحاسبة حول مدى تنفيذ تلك الأولويات.
- الاهتمام بالتعليم والتأهيل والتطوير للمواد البشرية، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:
- إيجاد نظام تعليم عن طريق الاهتمام بكل عناصر العملية التعليمية.
- بناء مؤسسات حكومية بالشراكة مع بيوت الخبرة (الجامعات - مركز الاستشارات - مركز التأهيل الخاصة بالشركات) المحلية والأجنبية؛ لتقديم برامج تدريبية نوعية لبناء قدرات موظفي الدول وفق أفضل التجارب العالمية.
- نشر الثقافة المؤسسية الداعمة لنجاح العمل المؤسسي، وذلك وفقاً للقواعد الآتية:

- إيجاد نظام عادل للتعيينات والحوافز، وكذلك عند الترقية أو التقييم والمحاسبة.
- تعزيز روح العمل الجماعي وتبادل المعلومات والاستفادة من كل الخبرات.
- تعزيز ثقة الموظفين بالقيادة وثقة القيادة بالأفراد.
- العمل وفق قاعدة الإتقان (الجودة) عن طريق وضع معايير واضحة لجميع العمليات وعمل تقييم لها وقياس رأي المستفيدين؛ بهدف تحسينها بشكل مستمر.
- إن استكمال التحول الاجتماعي في اليمن، بما يحقق أهداف التنمية البشرية ودمقرطة الحياة السياسية، يتطلب تنفيذ الإجراءات الآتية:
- 1- استكمال مؤسسة الدولة وجهازها الإداري، والقضاء على شخصنة المؤسسات وعلى مزاجية تنفيذ القوانين، وتسهيل الإجراءات.
- 2- تفعيل مبدأ تكافؤ الفرص في التوظيف والترقية في الجهاز الإداري للدولة، ومحاسبة الجهات والأفراد الذين يخلون بهذا المبدأ.
- 3- اتخاذ إجراءات أكثر جدية في مجال مكافحة الفساد، تتجاوز عملية إصدار التشريعات وتشكيل اللجان، بما يؤدي إلى محاسبة الفاسدين والقضاء على الرشوة والمحسوبية.
- 4- الفصل بين السياسة والاقتصاد، بواسطة تفعيل مبدأ المساواة أمام القانون، ووقف أي امتيازات لأي فئة اجتماعية تتعارض مع النظام والقانون، الأمر الذي سيترتب عليه خضوع أصحاب مشروعات القطاع الخاص جميعاً للقانون، ومن ثمّ سيادة مبدأ المنافسة الاقتصادية، وعدم حصول بعض أصحاب مشروعات القطاع الخاص على امتيازات أو التسهل في تطبيق القانون عليهم بما يخل بقانون المنافسة.
- 5- إصلاح حقيقي لقطاعي القضاء والأمن، بما يقلل من تكلفة المخاطرة ويشجع أصحاب مشروعات القطاع الخاص على الاستثمار، ويسرع إجراءات التقاضي وإجراءات إنفاذ العقود، وذلك عن طريق استيعاب الوسائل الحديثة في العمل القضائي وإنشاء وتطوير نظم المعلومات، بالإضافة إلى تعزيز وتطوير دور الشرطة القضائية.
- 6- تحسين أداء أجهزة المعلوماتية وزيادة شفافيتها وتوفير البيانات والمعلومات التي يحتاجها ويطلبها القطاع الخاص.
- 7- تطوير مؤسسات الرقابة والمحاسبة وإحاقها بمجلس النواب.

- 8- تطوير آليات المشاركة؛ بحيث تشرك المجتمع المدني في الخطط والاستراتيجيات العامة المتعلقة بالإصلاح، وإشراك الفئات المستفيدة في تخطيط وتنفيذ وتقييم الخدمات الاجتماعية، وإشراك القطاع الخاص في تخطيط السياسات والبرامج المتعلقة بعمله.
- 9- تحسين مستوى برامج التعليم والتدريب والتأهيل بما يربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل، ورفع السوق بالعمالة الفنية الماهرة والمدرّبة.
- 10- تطوير آليات وبرامج شبكة الأمان الاجتماعي، بما يؤهلها لإنجاز أهدافها في مكافحة الفقر بفاعلية، وربط مساعدات الضمان الاجتماعي بخط الفقر.

الفصل الثالث

الإصلاح التشريعي

أولاً: القانون الإداري وتجربة الإصلاح الإداري في اليمن

مقدمة:

يُعد القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، وهو ينظم سلطات الإدارة العامة من حيث تكوينها ونشاطها وضمان تحقيقها للمصلحة بواسطة الامتيازات الاستثنائية التي تقررها قواعد القانون الإداري.

فهذا القانون يتناول وصف الإدارة العامة وتحليل الجهاز الذي تتألف منه، حيث تضخم هذا الجهاز كثيراً في وقتنا الحاضر، وتعقدت الخدمات التي تقدمها الحكومة وأجهزتها المختلفة، الأمر الذي تطلب معه إعادة النظر في آليات تقييم الأداء الحكومي لإرساء أسس الإصلاح الإداري في ظل زيادة كفاءة الأداء وخفض التكلفة؛ لهذا يُعد الإصلاح الإداري مضلة يجري عن طريقها تحقيق أهداف التنمية، وذلك لا يمكن أن يتأتى إلا عن طريق إصلاح تشريعي يواكب تطورات العصر، ويحقق الأهداف المرجوة من عملية الإصلاح الإداري...

01. ماهية القانون الإداري:

أ- تعريف القانون الإداري:

(القانون الإداري) مصطلح يتكون من كلمتين هما (القانون) و(الإدارة)⁽¹⁾، فالقانون له معنيان: عام وخاص، حيث يُعرف القانون في المعنى العام أنه: مجموعة قواعد سلوك عامة مجردة تنظم العلاقات بين الأشخاص، وتقترن بالجزاء على من يخالفها توقعه السلطة العامة، ويُعرف بمعناه الخاص أنه: مجموعة معينة من القواعد التي تضعها السلطة التشريعية في المجتمع لتنظيم أمر معين، أما كلمة (الإدارة)⁽²⁾ فإنها: مجموعة من المنظمات تنفذ سياسة الدولة المتعلقة بتنظيم الحياة الاجتماعية⁽³⁾، وهو معناها العضوي، ونتيجة لاختلاف الفقهاء في تعريف القانون والإدارة فقد اختلفوا - أيضًا - في تعريف القانون الإداري، حيث أصبح له أكثر من مفهوم يختلف كل منها بحسب التصنيف (موسع أو مضيق) أو (عضوي أو وظيفي).

فالقانون الإداري بمعناه الموسع يشمل كل ما يتصل بتنظيم السلطات الإدارية في الدولة ويبين أنواعها واختصاصاتها، والأحكام التي تنظم نشاطها، التي تخضع لها في أموالها وفي علاقتها بالأفراد⁽⁴⁾، وقد نشأ هذا التعريف في ظل القضاء الموحد⁽⁵⁾، فيما يقصد بالقانون الإداري بمعناه المضيق: القواعد القانونية التي تحكم النشاط الإداري فحسب، وهي تختلف عن القواعد المنظمة لنشاط الأفراد⁽⁶⁾، وهذا المفهوم نشأ في ظل نظام القضاء المزدوج، الذي يعني وجود قضائين مستقلين، الأول: يختص بالفصل في منازعات الإدارة، والثاني: يختص بالفصل في منازعات الأفراد⁽⁷⁾.

ويُعرف القانون الإداري بمعناه العضوي/الشكلي أنه: مجموعة القواعد التي تحكم هيكل الجهاز الإداري للدولة، وهذا التعريف يتسع ليشمل كافة القواعد المنظمة للأجهزة الإدارية، سواء كانت تقوم بوظيفة إدارية أو لا، أما من حيث معناه الوظيفي أو الموضوعي فيُعرف القانون الإداري إنه: مجموعة القواعد التي تحكم نشاط الجهاز الإداري للدولة أي الوظيفة الإدارية للدولة، وهذا التعريف يتسع

-
- (1) أبو راس، مجد الشافعي: القانون الإداري، منشور على الإنترنت على الرابط، WWW.pdfactory.com، ص6.
- (2) "الإدارة" هنا، محل القانون الإداري، ولكونها كذلك فإن المقصود بها هنا "الإدارة العامة"، وهي بحسب بعضهم ليست قابلة للتعريف، وإنما قابلة للتوصيف فقط.. أنظر: نحيلي، سعيد: القانون الإداري - المبادئ العامة - الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013، ص11 وما بعدها.
- (3) الفتلاوي، سُهيل: نظرية القانون، دار الفكر المعاصر، ط1، صنعاء، 1993م، ص121.
- (4) ثروت، بدوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980، ص32.
- (5) سهل، يحيى قاسم علي: السهل في القانون الإداري اليمني، مكتبة الصداق للنشر والتوزيع، صنعاء، ط1، 2020م، ص20.
- (6) المصري، علي علي صالح: الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الأول- تنظيم الإدارة العامة ووظائفها، مكتبة ومركز الصداق للطباعة والنشر والتوزيع، ط3، صنعاء، 2010م، ص18.
- (7) الجراي، أحمد عبده. وفارس محمد القادري: القضاء الإداري اليمني دراسة مقارنة، مكتبة ومركز الصداق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، ط1، 2022م، ص89 وما بعدها.

ليشمل القواعد المنظمة للوظيفة الإدارية كافة، سواء كان القائم بها جهاز إداري أم أحد أشخاص القانون الخاص⁽¹⁾.

ومن وجهة نظرنا أن القانون الإداري بمفهومه المضيّق هو التعريف الأولي بالتأييد، وهو ما يأخذ به القانون الإداري في اليمن، حيث توجد أحكام تشريعية خاصة بعلاقات الإدارة، وفي الوقت ذاته توجد قوانين أخرى خاصة بعلاقات الأفراد في المجالات ذاتها، من ذلك أحكام العمل في الدولة ويقابلها أحكام العمل في القطاع الخاص.

ب- مصادر القانون الإداري⁽²⁾:

تتحدد في أربعة مصادر هي: التشريع، العرف، القضاء، الفقه.

التشريع: هو القواعد القانونية التي تضعها سلطة مختصة وفق إجراءات معينة، ويشمل الدستور والقوانين واللوائح والقرارات الإدارية.

العرف الإداري: هو ما جرت عليه السلطات الإدارية بصدد حالة معينة بالذات دون أن يكون لها سند أو أساس في النصوص التشريعية⁽³⁾.

القضاء الإداري: هو مجموعة الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية، حيث قد يصل دور القاضي في الوقت الراهن إلى ابتداء وخلق القواعد القانونية عند عدم وجود النص وعدم القدرة على القياس، فيكون قضاء إنشائي⁽⁴⁾، إلا أنه في اليمن يُعد القضاء مصدر تبعي.

الفقه الإداري: هو الجهود العلمية التي يبذلها الفقهاء في دراسة وتحليل نصوص وأحكام القانون الإداري، إلا أن آراء الفقه لا تُعد مصدرًا رسميًا ولا يُنشئ قواعد قانونية، ولا تلزم المشرع أو القاضي.

ج- خصائص القانون الإداري⁽⁵⁾:

يتمتع القانون الإداري بخاصيتين تميزه عن غيره، هما:

القانون الإداري دائم التطور:

القانون الإداري من أهم خصائصه عدم الثبات وقابليته السريعة للتطور، ويرجع ذلك إلى ممارسة الدولة الحديثة للعديد من الوظائف في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتقدم العلمي

(1) شرف الدين، أحمد عبدالرحمن: **الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني**، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2020م، ص 7 وما بعدها.

(2) المصري، مرجع سابق، ص 37 وما بعدها.

(3) حافظ، محمود محمد: **القضاء الإداري دراسة مقارنة**، مطبعة لجنة الآتيف والترجمة، ط 3، القاهرة، 1966م، ص 26.

(4) نحيلي، سعيد، مرجع سابق، ص 45.

(5) شرف الدين، أحمد، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

والتكنولوجي، وتزايد عدد السكان، كما أن العديد من قواعد القانون الإداري تنظمها لوائح يمكن تعديلها أو إلغاؤها بسهولة.

القانون الإداري قانون غير مقنن⁽¹⁾:

قواعد القانون الإداري متناثرة هنا وهناك، فالقواعد الكلية والتفصيلية التي تنظم نشاط الإدارة ليست مجموعة في قانون واحد، وهذه القواعد - أيًا كانت أدواتها ومراتبها ومسمياتها - هي التي يضمها اصطلاح القانون الإداري.

ومن وجهة نظرنا فإن هذه الصفة تُعد ميزة للقانون الإداري؛ لكونها تسمح بمرونة هذه القواعد وتطورها، ومن الصعوبة بمكان تقنين قواعد القانون الإداري؛ لأنها متناثرة في أكثر من قانون، ومواضيعها متعددة ومتنوعة وتنظم أكثر من جهة إدارية.

(1) فتح الباب، عليوة مصطفى: المدخل إلى القانون الإداري - دراسة في ضوء آراء الفقه والأحكام والفتاوى، دائرة القضاء، أبو ظبي، ط 2، 2013، ص 49. وانظر: جبير، مطيع علي حمود: مبادئ القانون الإداري اليمني والمقارن، مكتبة ومركز الصادق للنشر والتوزيع، صنعاء، ط 4، 2023، ص 66.

02. ماهية الإصلاح الإداري:

أ- تعريف الإصلاح الإداري:

يُعرف الإصلاح بشكل عام أنه: «تغيير قواعد عمل النظام المجتمعي ومعالجة القصور والاختلال الذي يعيق التنمية والنهوض بالمجتمع في جميع النواحي»⁽¹⁾.

أما الإصلاح الإداري فهو: «تكييف البنية الإدارية وأنشطتها مع مهام الدولة»⁽²⁾، وقيل هو: الأسلوب التدريجي المرحلي والمنظم لتنظيم جهاز الدولة⁽³⁾، كما عرف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية الذي عقدته الأمم المتحدة في جامعة ساسكي البريطانية عام 1971م الإصلاح الإداري أنه: «حصيلة المجهودات ذات الإعداد الخاص التي تستهدف إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة من خلال إصلاحات على مستوى النظام جميعه أو على الأقل من خلال معايير لتحسين واحدة أو أكثر من عناصرها الرئيسة مثل الهياكل الإدارية والموارد البشرية والعمليات الإدارية».

ويتبين عن طريق هذه التعريفات أن الإصلاح الإداري يقصد به التغيير المخطط له في الأجهزة الإدارية للدولة بهدف تحسين مستوى الأداء الحكومي.

ب- أسباب وعوامل الإصلاح الإداري⁽⁴⁾:

هناك العديد من العوامل التي تُعد أسباباً للإصلاح الإداري، منها:

- **العامل الاقتصادي:** يتمثل ببطء النمو الاقتصادي ونقص الموارد المالية المخصصة للإدارة العامة، الأمر الذي جعل الإدارة تتخلى عن بعض الأنشطة الاقتصادية التقليدية؛ لكي تتكيف مع العالم الجديد والمنافسة الدولية.
- **العامل التكنولوجي:** أدى إلى إدخال وسائل حديثة في مجال الخدمة العامة؛ لذا لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة أو مناسبة للتعامل مع المستجدات، فاقترضت الضرورة تطوير أساليب العمل للاستفادة من الابتكارات العلمية في مجال التكنولوجيا.
- **العامل الاجتماعي:** حصول تغيرات كبيرة في تطلعات المواطنين والموظفين في الإدارة.
- **العامل المؤسسي:** نتيجة لدخول الدولة في المحيط الدولي المفتوح وانتهاجها للامركزية الإدارية أدى إلى ضرورة تغيير الهياكل التنظيمية للإدارة وطرق عملها.

(1) بن مرسل، رفيق: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011، ص 24.

(2) حيدر، عفيف. وصباح هاشم: الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، 2007، ص 295.

(3) رشيد، أحمد: الإدارة العامة في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص 100.

(4) لعراي، كريمة: الإصلاح الإداري من منظور الإدارة العامة الحديثة - نظرة تحليلية ونقدية، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 3، الجزائر، 2013، ص 61.

– **الفساد الإداري:** يُعد الفساد الإداري من أهم دواعي الإصلاح الإداري، وللفساد مظاهر عدة، منها: الرشوة، استغلال النفوذ، الاختلاس، التسيب الوظيفي للعاملين، الوساطة والمحسوبية..

ج- أهداف الإصلاح الإداري⁽¹⁾:

يسعى الإصلاح الإداري إلى تحقيق أهداف عدة، منها:

- ترشيد الإنفاق الحكومي والتركيز على اقتصاديات التشغيل عن طريق تخطيط حجم الأجهزة الحكومية والأعداد الزائدة من الموظفين.
- تنمية وتطوير أجهزة الدولة مما يجعلها مستعدة لتقبل التغييرات والتحديات الدولية.
- رفع كفاءة العاملين في القطاع العام والحصول على إدارة كفاءة وفاعلية تحقق رفع الإنتاجية وتحسين الجودة.
- تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وتعزيز مفهوم الاستجابة لمطالبهم.
- محاربة الفساد، والعمل على توفير الموارد المالية للإدارة وإصلاح الأنظمة المالية وتبسيط الإجراءات.
- التغلب على المشكلات السياسية والاقتصادية والتنموية والتنظيمية التي تعاني منها الإدارة واقتراح الحلول.

(1) البحيري، سامي محمود أحمد: مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية، لندن، 2011، ص41.

03. القانون الإداري في الجمهورية اليمنية:

يتناول القانون الإداري موضوعات عدة، أهمها: الوظيفة العامة التي تنظمها تشريعات الخدمة المدنية في اليمن، كما يتناول المرفق العام والمركزية واللامركزية الإدارية، وهذا ينظمه قانون السلطة المحلية واللوائح التنظيمية للجهات الحكومية، بالإضافة إلى مواضيع أخرى يتناولها القانون الإداري، وستبين أهم تشريعات القانون الإداري في اليمن، وذلك على النحو الآتي:

أ- تشريعات القانون الإداري في الخدمة المدنية:

تُعد تشريعات الخدمة المدنية من أهم التشريعات التي نظمها القانون الإداري؛ لكونها تتعلق بأهم موضوعات القانون الإداري وهي الوظيفة العامة، فهذه التشريعات تهدف إلى ضبط الوظيفة العامة وهيكلتها وتحديد اختصاصاتها، كما تبين الشروط الواجب توافرها عند التعيين في الوظيفة العامة وعند الترقية أو الترفيع، كما تنظم حقوق وواجبات الموظف العام وإجراءات التحقيق والتأديب الإداري وضماناتهما.

على رأس هذه التشريعات قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م، ولائحته التنفيذية رقم (122) لسنة 1992م، وقانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات رقم (43) لسنة 2005م، ولائحته التنفيذية رقم (99) لسنة 2006م⁽¹⁾.

وقد حدد قانون الخدمة المدنية مجال سريان أحكامه على موظفي وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط، ولا يسري على العسكريين وشاغلي الوظائف القضائية ووظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي، أي: أن هذا القانون يُعد قانوناً عاماً يكون الرجوع إليه في الحالات التي لا يوجد لها تنظيم في الوظائف المستثناة من قانون الخدمة، وذلك ما تضمنته الفقرة (ب) من المادة (3) من قانون الخدمة المدنية، وهو ما جرى تطبيقه في عملية البصمة الوظيفية التي طبقتها وزارة الخدمة المدنية وشملت كافة الموظفين المدنيين والعسكريين والأمنيين والقضاة والدبلوماسيين.

كما عرف هذا القانون الوظيفة بأنها: «مجموعة من الواجبات والمسؤوليات أو الأعمال ذات الطبيعة الذهنية أو المهنية أو الحرفية أو غيرها، التي تناط بشاغلها لأغراض المساهمة في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية التي ينتمي إليها، خدمة للصالح العام، وللوظيفة مستوى محدد، وتتطلب فيمن يشغلها متطلبات ومؤهلات معينة»⁽²⁾.

وهو ما يعني أن الوظيفة العامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف، وكل وظيفة تتطلب فيمن يشغلها توافر شروط ومؤهلات معينة بحسب مقتضى كل وظيفة.

(1) أول قانون للخدمة المدنية في الشمال صدر سنة 1963م، وفي الجنوب صدر سنة 1972م. أنظر: شدان، مجد محسن:

النظام التأديبي للموظف العام في اليمن دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2014، هامش ص12.

(2) المادة 2 من قانون الخدمة المدنية.

كما أن القانون وضع أسسًا لتقسيم الوظائف، حيث قسم الوظائف في الخدمة المدنية إلى مجموعات رئيسة حسب طبيعة الأعمال المؤداة فيها، ثم تقسم كل مجموعة رئيسة إلى مجموعات نوعية وفئات وظيفية بحسب طبيعة الاختصاص وصعوبة وتعقيد الواجبات ومستوى المسؤوليات الإشرافية وغير الإشرافية، وتتضمن هذه المجموعات والفئات مسميات موحدة وتعريف نمطية طبقًا لنظام توصيف وترتيب الوظائف⁽¹⁾.

كما قسم الوظائف إلى خمس مجموعات، أعلاها مجموعة وظائف الإدارة العليا، التي تتولى اتخاذ الإجراءات والقرارات التي تحقق الأهداف العامة للوحدة الإدارية والمشاركة في وضع الأهداف والسياسة العامة الخاصة بها، وتليها مجموعة الوظائف الإشرافية (إدارية تخصصية) تتولى مساعدة وظائف الإدارة العليا والقيام بأعمال تخصصية، ولا يُعين في وظائف هذه المجموعة إلا من كان يحمل الشهادة الجامعية الأولى أو ما يعادلها بالمؤهل أو الخبرة، يلي هذه المجموعة مجموعة الوظائف التنفيذية التي تقوم بأعمال فنية وكتابية، ويليهما مجموعة الوظائف الحرفية والمساعدة التي تقوم بأعمال محددة في المهن المختلفة والإشراف على تنفيذها أو القيام بتأدية أعمال أو خدمات حرفية، وآخر هذه المجموعات مجموعة الوظائف الخدمية المعاونة، حيث تتولى الخدمات المعاونة التي يقوم شاغلوها تحت الإشراف المباشر بأعمال عادية معاونة في ميادين عمل مختلفة لا تتطلب خبرة سابقة أو إعدادًا تعليميًا أو مهنيًا خاصًا⁽²⁾.

ووفقًا لهذا القانون يجب توزيع الوظائف بين هذه المجموعات والفئات وترتيبها وفق نظام توصيف دقيق⁽³⁾، ويُلاحظ من الواقع العملي أنه لا يوجد أي توصيف وظيفي للجهات الإدارية حتى الآن، مما نرى معه ضرورة وضع خطط علمية مزمنة لإعداد التوصيفات الوظيفية لكل وحدة إدارية، مع العلم أن هذا التقسيم قد تم تعديله في قانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات، وهذا التعديل جاء في ظل عملية الإصلاح الإداري في اليمن، حيث أعاد قانون الوظائف تقسيم هذه المجموعات إلى مجموعات رئيسة حسب طبيعة الأعمال المؤداة فيها، ثم قسم كل مجموعة رئيسة إلى مجموعات نوعية ودرجات وفئات وظيفية بحسب طبيعة الاختصاص وصعوبة وتعقيد الواجبات ومستوى المسؤوليات الإشرافية وغير الإشرافية⁽⁴⁾.

حيث حدد المجموعات الوظيفية الرئيسة بسبع مجموعات، أعلاها مجموعة وظائف السلطة العليا التي تتكون من رئيس الجمهورية ونائبه، ورئيس وزراء وما في مستواه، ونائبه وما في مستواه، ووزير وما في مستواه ونائب وزير وما في مستواه، يلي ذلك مجموعة وظائف الإدارة العليا التي تتكون من الفئات الآتية: وكيل وزارة وما في مستواه، ووكيل وزارة مساعد وما في مستواه، ومدير إدارة عامة وما في مستواه، يلي هذه المجموعة مجموعة الوظائف التخصصية التي تتكون من الفئات الآتية: كبير

(1) المادة 15 من قانون الخدمة المدنية.

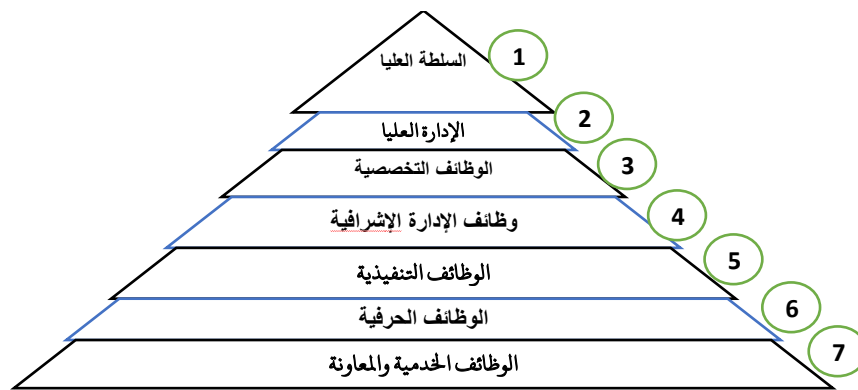
(2) المادة 16 من قانون الخدمة المدنية.

(3) المادة 18 من قانون الخدمة المدنية.

(4) المادة 8 من قانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات.

اختصاصيين، اختصاصي، اختصاصي مساعد، بينما المجموعة الرابعة هي مجموعة الوظائف الإشرافية وتصنف وظائف هذه المجموعة إلى فئات مدير إدارة وما في مستواه، ورئيس قسم وما في مستواه، بينما المجموعة التي تليها هي مجموعة الوظائف التنفيذية (فنية وكتابية)، وتصنف وظائف هذه المجموعة إلى الوظائف الفنية، وتشمل: رئيس فنيين وما في مستواه، وفني، وفني مساعد، أما الوظائف الكتابية فتشمل: رئيس كتبة وما في مستواه، وكتيب، وكتيب مساعد، بينما المجموعة قبل الأخيرة هي مجموعة الوظائف الحرفية وتصنف وظائفها إلى وظائف الفئات الآتية: رئيس حرفيين وما في مستواه، وحرفي، ومساعد حرفي، والمجموعة الأخيرة هي مجموعة الوظائف الخدمية والمعاونة وفئاتها هي ملاحظ، معاون خدمة - عامل - سائق⁽¹⁾.

كما قسم هذا القانون وظائف الخدمة العامة إلى ستة مستويات باستثناء المستوى الأعلى الذي يضم وظائف السلطة العليا.



شكل يبين التدرج الهرمي لوظائف الخدمة العامة

فالمستوى الأول يضم وظائف الإدارة العليا والإدارة التخصصية، والمستوى الثاني يضم الوظائف الإدارية الإشرافية، أما المستوى الثالث فيضم الوظائف التخصصية الأدنى التي يؤدي شغلها الأعمال التخصصية العادية أو يساعدون في القيام ببعض الأعمال المعقدة تحت الإشراف المباشر للوظائف التخصصية من المستويات العليا، كما يتضمن الوظائف الفنية والكتابية غير الإشرافية التي تتميز بالدقة والتنوع، أما المستوى الرابع فيضم الوظائف الفنية والكتابية الأدنى التي يؤدي شغلها بعض الأعمال الروتينية البسيطة، كما يدخل في هذا المستوى الوظائف الحرفية الأعلى التي تتضمن أعمال تتميز بالدقة والتنوع، بينما المستوى الخامس يضم الوظائف الحرفية التي تتضمن إنجاز بعض الأعمال الحرفية تحت الإشراف والتوجيه العام، كما يضم الحد الأعلى لوظائف الخدمات المعاونة، بينما المستوى الأدنى وهو المستوى السادس يضم المستوى الأدنى في الوظائف الحرفية، وكذا وظائف الخدمات المعاونة التي لا تتطلب مهارات وخبرات خاصة، كما قسم القانون هذه المجموعات والمستويات إلى عشرين درجة.

(1) المادة 9 من قانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات.

كما أن هذا القانون قد سكن الشهادات الجامعية والخبرات في أماكن معينة من الهيكل العام للوظائف، حيث سكن حامل شهادة الدكتوراه في المستوى الثاني في الدرجة السادسة، والماجستير في المستوى الثالث في الدرجة الثامنة، والبكالوريوس في المستوى الثالث الدرجة العاشرة وهكذا...

ويبدو لنا من هذا العرض أن قانون نظام الوظائف والأجور قد جاء بهيكل للوظائف أوسع مما كان عليه قانون الخدمة المدنية، وبدلاً من أن يعمل على معالجة الاختلالات الهيكلية في قانون الخدمة المدنية وقع في ذات المشكلة والاختلالات، وهو ما نرى معه تعديل هذا القانون عن طريق وضع هيكل مبسط للوظيفة العامة يحد من التضخم، ويعمل على حفظ موارد الدولة، وذلك بناءً على دراسات وأبحاث إدارية تؤدي إلى وضع رؤية لتحديث الهيكلية وتبسيطها.

ومن المعلوم أن إصدار هذا القانون يهدف إلى تحقيق ما يلي:

- بناء هيكل موحد للأجور والمرتبات يقوم على ربط الراتب بالوظيفة ونوع العمل المؤدى وإعادة تقييم التوازن بين الراتب والبدلات.
- تمكين الدولة من أن تكون رب عمل قادر على جذب الكفاءات الجيدة.
- بناء جهاز حكومي كفء وفعال قادر على تقديم الخدمات النوعية ذات المستوى العالي للمواطنين وبما يهيئ المناخ الملائم للاستثمار.
- معالجة الخلل في التوازن بين المناطق الحضرية والريفية.
- تخفيف الانكماش في سلم الرواتب بين الحد الأدنى والحد الأعلى إلى ثمانية أمثال الحد الأدنى.
- تحديث وتبسيط الهيكل الحالية وإزالة الجوانب السلبية التي تشوبها والحفاظ على سهولة وبساطة إدارتها.
- تحقيق الاستغلال الأمثل لما يجري إنفاقه من الموازنة العامة للدولة على الأجور وما في حكمها.
- رفع الحد الأدنى للأجور والمرتبات بما يتناسب وخط الفقر.

ويظهر لنا أن هذه الأهداف التي سعى هذا القانون إلى تحقيقها لم تتحقق حتى الآن باستثناء رفع الحد الأدنى للأجور، الذي لم يعد مجدياً حالياً نتيجة الأوضاع المعيشية والحرب والعدوان الذي مر به اليمن، وهو ما نرى معه ضرورة تعديل هذا القانون من حيث ملائمة الأجور مع الأوضاع الحالية ورفع الحد الأدنى للأجور، ووضع هيكل مبسط للوظيفة العامة.

وبالنظر إلى جملة الواجبات والحقوق الخاصة بالموظف العام التي نص عليها القانون يمكن القول: إن الكثير من الموظفين لا يدركون كثيراً من حقوقهم ولا يلتزمون بالكثير من واجباتهم؛ نظراً لانعدام ثقافتهم القانونية والإدارية بهذه الواجبات والحقوق، مما نرى معه ضرورة إضافة نص إلى تشريعات الخدمة المدنية بوجوب عمل دورات قانونية للموظف عند التحاقه بالوظيفة العامة، مع تسليمه نسخة من التشريعات الإدارية ومدونة السلوك.

وعلى سبيل الذكر يتضح من الواقع العملي أن العلاوة السنوية متوقفة منذ العام 2012م ولا تمنح للموظفين، بالإضافة إلى أن مبلغ العلاوة السنوية المحدد في القانون يُعد مبلغًا ضئيلاً جداً ولا يفي بمتطلبات ارتفاع الأسعار وأعباء المعيشة؛ لذلك نرى ضرورة تعديل النص المتعلق بمقدار العلاوة السنوية؛ بحيث ينص القانون على الحد الأدنى لمقدار العلاوة السنوية، مع منح مجلس الوزراء صلاحية تقدير العلاوة السنوية بصورة تتناسب مع غلاء المعيشة سنوياً، كما نوصي بضرورة صرف العلاوة للموظفين سنوياً بصورة منتظمة حتى لا تتراكم كمديونية على الدولة ويصعب سدادها.

كما يلاحظ أن هذه العلاوة لم يعد لها مكان في الوحدات الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى إحجام الموظف عن التدريب وتطوير قدراته العلمية والمهنية؛ ما قد يؤثر سلباً في أدائه الوظيفي، وهو ما نرى معه تنبيه الحكومة إلى إعادة تفعيل هذه العلاوات وتشجيع الموظفين على التدريب والتأهيل، وكذلك نجد أن الحافز غير مفعّل في معظم الجهات الإدارية، مما يؤثر سلباً في الموظف والوظيفة العامة، وهو ما يتطلب معه ضرورة إعادة تفعيل هذه الميزة مع وضع معايير واضحة لقياس الأداء ومنح الحافز.

إضافة إلى القوانين سالفة الذكر والمتعلقة بالخدمة المدنية هناك العديد من القرارات التي أصدرها رئيس مجلس الوزراء والمتعلقة بالقانون الإداري المرتبط بالوظيفة العامة، أبرزها:

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (149) لسنة 2007م بشأن نظام التعيين في الوظيفة العامة، الذي وضع شروط لشغل وظائف الإدارة العليا ووظائف الإدارة الإشرافية والتعيين الجديد، مشدداً على أن تكون الأفضلية للترشيح وفقاً للجدارة والكفاءة الوظيفية.
- ومن خلال تحليل ما تضمنه هذا القرار من شروط وما يلاحظ في الواقع العملي نجد عدم مراعاة الشروط المنصوص عليها في هذا القرار، وأن التعيين في حالات كثيرة - لاسيما في وظائف الإدارة العليا - يكون بناء على القرابة والمحسوبية والوساطة وهذا يعيق عملية الإصلاح الإداري.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (130) لسنة 2006م بشأن نظام الدوام الرسمي الذي يهدف إلى توحيد آليات مراقبة ومتابعة وتقييم وضبط الدوام الرسمي وتعزيز المواظبة في العمل.
- هذا القرار يُعد من التشريعات الإدارية المواكبة لعملية الإصلاح الإداري، إلا أنه بسبب العدوان وتوقف صرف المرتبات نجد أن كثيراً من موظفي الدولة لا يلتزمون بالدوام الرسمي مما يحتاج إلى استخدام وسائل التقنية الحديثة في ضبط عملية الدوام الرسمي.
- وأيضاً من قرارات مجلس الوزراء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (27) لسنة 1998م بشأن لائحة الجزاءات والمخالفات المالية والإدارية التي هدفت إلى وضع الواجبات والمحظورات على الموظفين وتحديد الجزاءات والمخالفات المالية.
- وكذلك القرار الجمهوري رقم (1) لسنة 2004م بشأن نظام البطاقة الوظيفية، وكذا قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (18) لسنة 2008م بشأن الدليل الإجرائي لتطبيق نظام البطاقة الوظيفية، وكلاهما يهدفان إلى جمع البيانات والمعلومات عن الموارد البشرية في الدولة وبناء قواعد بيانات موحدة بما يضمن توحيد نظام المرتبات والأجور والرقابة على مدخلات ومخرجات

الوظيفة العامة والتخلص من الموظفين المزدوجين والوهميين، وغيرها من القرارات التي تصب في تطوير قواعد القانون الإداري بما يؤدي إلى الإصلاح الإداري.

- ولهذا يُعد هذان القراران من المرتكزات الأساسية لعملية الإصلاح الإداري؛ فبواسطتهما تبين وجود الكثير من الوظائف الوهمية وحالات الازدواج الوظيفية، وقد أدى تطبيق هذين القرارين إلى إصلاح العديد من الاختلالات في هذا الجانب.

ب- التشريعات الإدارية للسلطة المحلية:

صدرت العديد من التشريعات الإدارية المتعلقة بالإدارة المحلية وتخفيف المركزية الإدارية، ابتداءً من القرار الجمهوري رقم (8) لسنة 1964م بشأن إنشاء وزارة الإدارة المحلية وتحديد اختصاصاتها، والقانون رقم (7) لسنة 1965م الذي خفف من حدة المركزية الإدارية بتقسيمه الوحدات الإدارية إلى ألوية وقضوات ونواحي، أما دستور 1970م فقد تضمن فصلاً خاصاً بالإدارة المحلية، نص على أن يكون للوحدات الإدارية مجالس محلية تمارس فيها شؤون المنطقة.

ثم جاء القانون رقم (35) لسنة 1975م بشأن هيئات التعاون الأهلي للتطوير، الذي سعى إلى إنشاء هيئات تعاونية محلية منتخبة مباشرة من المواطنين، وتُعد هذه الهيئات جزءاً من نظام الإدارة المحلية بموجب القانون رقم (12) لسنة 1985م.

وفي العام 1990م وبقيام الوحدة اليمنية ألغيت القوانين الشطرية السابقة كافة، واستبدلت بقوانين وحدوية، من ذلك القرار الجمهوري رقم (52) لسنة 1991م بشأن الإدارة المحلية، الذي عزز دور المجالس المحلية المنتخبة ومنحها مزيداً من الصلاحيات والاستقلالية، ثم أُلغي هذا القانون بالقانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية، وذلك في إطار عملية الإصلاح الإداري.

حيث توجهت الدولة عن طريق هذا القانون نحو اللامركزية المالية والإدارية، ومنحه اختصاصات وصلاحيات واسعة للمجالس المحلية، حيث ذهب هذا القانون إلى أن نظام السلطة المحلية يقوم على مبدأ اللامركزية المالية والإدارية، وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي، وكذا الرقابة الشعبية والإشراف على الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومحاسبتها⁽¹⁾.

وتُعرف اللامركزية الإدارية أنها: توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات إدارية أخرى تخضع للسلطة المركزية في مباشرتها لاختصاصاتها، وقد يجري توزيع الاختصاصات على أساس إقليمي أو مركزي.

بينما تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسة تنفرد في البت النهائي في جميع الاختصاصات⁽²⁾.

(1) المادة (4) من قانون السلطة المحلية.

(2) قلامه، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها.

فالسطة المحلية في اليمن تتمتع في ظل القانون رقم (4) لسنة 2000م النافذ باللامركزية الإدارية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية، فيكون لها الشخصية القانونية والذمة المالية المستقلة، ونائب قانوني يعبر عن إرادتها، كما أن لهذه الوحدات الاستقلال في إدارة الشؤون المحلية، فلها الصلاحية باتخاذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية دون العودة إلى الهيئات المركزية، كما أن ممثلي هذه الوحدات يتم انتخابهم من المواطنين، مما يعزز النظام الديمقراطي.

وتتكون السلطة المحلية في المحافظة من⁽¹⁾:

المجلس المحلي للمحافظة الذي يتكون من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديريات للمجلس بحيث لا يقل عن خمسة عشر عضوًا، بواقع عضو واحد لكل مديرية، يتم انتخابهم من المواطنين.

الأجهزة التنفيذية في المحافظة التي تتكون من:

- المحافظ: يكون انتخابه من قبل هيئة انتخابية تتكون من المجلس المحلي للمحافظة والمجالس المحلية لمديريات المحافظة، وتكون مدة ولاية المحافظ أربع سنوات.
- وكيل المحافظة: يصدر بتعيينه قرار جمهوري.
- المكتب التنفيذي للمحافظة: يتكون من المحافظ رئيسًا، وأمين عام المجلس المحلي نائبًا، ووكيل المحافظة ومديري الأجهزة التنفيذية بالمحافظة أعضاء.

والظاهر أنه لم يجر انتخاب محافظ أي محافظة وفقًا لهذا القانون منذ صدوره، بل كان يجري تعيينهم بقرارات جمهورية مباشرة، وإن كنا نرى تعديل النص المتعلق بانتخاب المحافظ من قبل المجلس المحلي للمحافظة والمجالس المحلية للمديريات، بحيث يكون بالانتخاب المباشر من المواطنين في المحافظة بما يضمن توسعة المشاركة الشعبية في الإدارة المحلية.

كما أننا ندعو الباحثين إلى القيام بإعداد دراسات حول السلطة المحلية تساهم في وضع التصورات لإعادة التقسيم الإداري وفقًا لمعايير موضوعية بما يؤدي إلى تكامل الأداء التنموي للمحليات وتعزيز الميزات التنافسية لها ودعم التنمية المستدامة.

تجربة الإصلاح الإداري في اليمن:

عرفت الجمهورية اليمنية تطورًا كبيرًا في أدوار الدولة في المجالات الاقتصادية والسياسية، وأصبحت الدولة مطالبة بالمزيد من المشاريع التنموية، رغم الأعباء والمتغيرات العالمية التي واجهتها.

ولمواجهة الأحداث والمتغيرات فقد تبنت الجمهورية اليمنية الإصلاح الإداري في العام 1995م، حيث اهتمت الحكومات المتعاقبة بإعادة البناء المؤسسي، والعمل على تحديث وتطوير أجهزة الإدارة العامة، عن طريق تطوير الهياكل التنظيمية، والسعي لتوصيف الوظائف، وإلغاء الازدواج، وإعطاء صلاحيات أكبر للسلطات المحلية، وتعزيز الديمقراطية في تكوينها، وفي هذا الصدد أصدرت العديد من التشريعات التي تضمن تحقيق عملية الإصلاح الإداري.

(1) المواد (16، 38، 49، 52، 59) من قانون السلطة المحلية.

وابتداءً من مارس عام 1995م بدأت الدولة في تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري على مراحل عدة، اتخذت خلالها العديد من الخطوات⁽¹⁾، أبرزها:

- إيقاف عملية التوظيف الجديد، وإيقاف الابتعاث للدراسة في الخارج، والترشيد في الإنفاق من الموازنة العامة، وتخفيض عدد العاملين في السفارات اليمنية في الخارج، ووقف التعاقدات الجديدة، وتخفيض عدد المدرسين غير اليمنيين، وإحالة الكثير من الموظفين إلى التقاعد، وتخفيض عدد الوفود والحد من السفر إلى الخارج، والقيام بعملية المسح الوظيفي، ومنح الرقم الوطني لموظفي الدولة.
- كذلك جرى إعداد استراتيجية تحديث الخدمة المدنية عن طريق توفير البيانات والمعلومات عن التركيبة التنظيمية والوظيفية للدولة، حيث جرى تنفيذ إحصاء مكثي لموظفي الدولة، وعقد العديد من ورش العمل للاطلاع على تجارب بعض الدول في مجال الإصلاح الإداري، والاستعانة بالعديد من الخبراء الدوليين، والمنظمة العربية للتنمية الإدارية، وقد هذه الاستراتيجية على الوضع في العام 1997م للوقوف على نقاط الضعف والقوة والفرص والتهديدات؛ بهدف الوصول إلى العديد من النتائج التي تسهم في معالجة الاختلالات.
- ومن أهم أهداف هذه الاستراتيجية إعادة بناء وهيكلة المرافق الحكومية، وتحسين نظام الأجور والمرتبات، ومهمة إعداد الميزانية، وتطوير وتحديث نظام إدارة الموارد البشرية، وإعادة هيكلة نظام التوظيف العام، وتعزيز الشفافية في الإجراءات.
- ولتنفيذ برنامج تحديث الخدمة المدنية والإصلاح الإداري فقد بُنيت الأنظمة الآلية وقواعد البيانات الوظيفية، عن طريق بناء ملف ثابت وملف متحرك لكل موظف، وتحديد الوثائق التي تحفظ في الملف ومكان حفظه، وكذا النزول الميداني إلى الوحدات الإدارية كافة لمطابقة كشوفات الرواتب مع الملفات الوظيفية، مما أدى إلى حصر شامل للوحدات الإدارية والموظفين العاملين فيها، كما أنه أجري مسح ميداني لوحدات الجهاز الإداري للدولة والتعداد الوظيفي والسجل العام.

حيث أظهر هذا المسح أن عدد الموظفين في الوحدات الإدارية كافة في نهاية العام 1999م بلغ (419,410) موظفين، ثم جهزت وشغلت الحكومة عقب ذلك مراكز معلومات في المحافظات وأمانة العاصمة والدواوين بلغت عشرين مركزاً، مما أدى إلى بناء قاعدة معلومات تتضمن بيانات متكاملة، إضافة إلى ذلك سعت الحكومة إلى استخدام نظام البصمة والصورة بواسطة بطاقة وظيفية موحدة لعموم موظفي الدولة، إلا أن هذا المشروع لم يكتمل حتى الآن.

ومن مسالك الإصلاح الإداري في اليمن، إعداد الاستراتيجية الوطنية للأجور والمرتبات في العام 2004م، التي نفذت مع بداية العام 2005م حتى العام 2011م، ولم تستكمل عملية التنفيذ؛ نظراً لما

(1) شمسان، نبيل: تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة الجمهورية اليمنية، ورقة عمل مقدمة للملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي، 24-25 مايو 2004 المنامة البحرين.

مرت به البلد من أحداث، وتنفيذاً لذلك صدر القانون المنظم للوظائف والأجور والمرتبات رقم (43) لسنة 2005م، ولائحته التنفيذية في العام 2006م.

وبموجب هذه الاستراتيجية حُدد الحد الأدنى للأجور بمبلغ عشرين ألف ريال، كما أنه جرى دمج البدلات العامة في إطار الراتب الأساسي بعد حصرها، كما أنشئ صندوق الخدمة المدنية بموجب القانون رقم (1) لسنة 1999م وتعديله بالقانون رقم (1) لسنة 2004م لمعالجة أوضاع العمالة الفائضة.

هذه الإصلاحات الإدارية السابقة رافقها صدور العديد من التشريعات الإدارية، سواء كانت قوانين أم قرارات، ومن ذلك قانون الوظائف والأجور والمرتبات ولائحته التنفيذية، وقانون صندوق الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية رقم (184) لسنة 2004م، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 1998م بشأن إنشاء مكتب المنسق الوطني للإصلاحات الاقتصادية والإدارية، والقرار الجمهوري رقم (1) لسنة 2004م بشأن نظام البطاقة الوظيفية، وقرار مجلس الوزراء رقم (164) لسنة 2002م بشأن الإجراءات الخاصة لتنظيف كشف الراتب من الموظفين المزدوجين، والتعميم رقم (1) بالإجراءات التنفيذية لقرار مجلس الوزراء رقم (400) لسنة 2005م بشأن النقل إلى الهيكل العام للمرتبات والأجور.

كما أنه خلال العام 2012م أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (302) بشأن إصدار المدونة الخاصة بإعمال مبادئ الحكم الرشيد في الخدمة العامة، الذي بموجبه ألزم الوزراء ورؤساء الجهات تطبيق مدونة الحكم الرشيد، وإجراء مراجعة شاملة للقوانين والتشريعات السارية لتطويرها بما يتوافق مع ما ورد في المدونة.

إلا أن الظروف التي مرت بها اليمن منذ ذلك التاريخ وما تعرضت له من عدوان خارجي قد أدى إلى عدم استكمال الإصلاح الإداري، بل على العكس من ذلك أدى هذا العدوان والحصار وانقطاع المرتبات إلى وجود العديد من الاختلالات في العديد من الأجهزة الإدارية ووحدات السلطة المحلية.

مع ذلك تسعى حكومة الوفاق برئاسة الجمهورية إلى إصلاح الأوضاع بشتى الطرق، حيث دشنت رئاسة الجمهورية في 26 مارس 2019م الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، وقد شكلت العديد من الفرق في مختلف الجهات للعمل على تنفيذها.

شملت الرؤية الوطنية المحاور كافة، التي يتطلبها الحكم الرشيد، بما في ذلك محور الإصلاح الإداري والبناء المؤسسي، حيث هدف محور الإصلاح الإداري إلى إعادة بناء وهيكلية الأجهزة الحكومية، واستكمال البناء التشريعي والتنظيمي في أجهزة الدولة، واعتماد مبدأ الجدارة والنزاهة في الاختيار والتعيين لشاغلي الوظائف العليا، وقد وضعت لهذه الأهداف مبادرات عدة أهمها: بناء وتطوير الهياكل والأنظمة والآليات وإجراءات العمل.

وفي إطار الإصلاح الإداري نشأت جهات رقابية على الإدارة، ففي العام 2007م أنشئت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، بموجب قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006م، حيث هدف هذا القانون إلى إرساء مبدأ النزاهة والشفافية في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة، وكذا تفعيل مبدأ المساءلة وتعزيز الدور الرقابي للأجهزة المختصة⁽¹⁾.

(1) المادة (3) من قانون مكافحة الفساد.

كما منح القانون هيئة الفساد صلاحية دراسة وتقييم واقتراح تطوير نظم التوظيف وتقديمها للجهات المختصة للأخذ بها؛ بهدف تحقيق مبدأ الكفاءة والجدارة والإبداع في تولي مناصب الوظيفة العامة، وتعزيز نظم الاختيار والتأهيل والتدريب لشغل المناصب العامة، وتعزيز مبدأ الشفافية في الوظيفة العامة ومنع تضارب المصالح بين الوظيفة العامة والقائمين بها⁽¹⁾.

وللرقابة القضائية - أيضًا - دور في عملية الإصلاح الإداري في اليمن، حيث أنشئت في العام 2010م محكمتان إداريتان ابتدائيتان في أمانة العاصمة صنعاء ومحافظة عدن، بموجب قرار رئيس مجلس القضاء الأعلى رقم (177) لسنة 2010م، حيث تختص المحكمة الإدارية بإعمال رقابتها على قرارات السلطة الإدارية، عن طريق دعوى الإلغاء، وهذه الرقابة تؤدي إلى التزام الإدارة بالتشريع؛ فتكون القرارات الصادرة عنها مشروعة.

فتجربة الإصلاح الإداري في اليمن رافقها إصلاحات تشريعية بدءًا بقرارات مجلس الوزراء المتعلقة بالإصلاحات الإدارية التي كان لها دور بارز في تنظيم الإصلاح الإداري، ثم التشريعات القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية والمتعلقة بإنشاء صندوق دعم العمالة الفائضة في الخدمة المدنية، وكذلك منح سلطات واسعة للامركزية الإدارية بموجب قانون السلطة المحلية، ووضع نظام خاص للوظائف والأجور التي نظمها قانون الوظائف والأجور، ثم وضع تشريعات وأجهزة رقابية تراقب مدى التزام الجهات الإدارية وموظفيها بالقوانين النافذة، وكل ذلك يصب في مصلحة الإصلاح الإداري، ويبين أن كل ما جرى في عملية الإصلاح الإداري رافقها عملية إصلاح في التشريعات الإدارية تُعد مدخلًا حقيقيًا لتلك الإصلاحات.

وعن طريق دراستنا لهذا المطلب نجد أن تجربة الإصلاح الإداري في اليمن لم تكتمل ولم تحقق أهدافها، حيث يظهر الواقع استمرار الازدواج الوظيفي وعدم تنظيف كشوفات المرتبات من هذا الازدواج، كما أن التعيين في الوظيفة العامة لم يعد مرتبطًا بشروط شغل الوظائف، إضافة إلى ذلك لم تؤدي الاستراتيجية العامة للأجور إلى رفع مستوى الموظف المعيشي، ولم تؤدي إلى تخفيف العبء عن الميزانية العامة، فذلك كله يؤكد بوضوح عدم فاعلية الإجراءات التي تمت تحت مفهوم الإصلاح الإداري، وربما يعود ذلك إلى الصراع السياسي والعسكري الذي مرت به اليمن، وهو ما نرى معه قيام الحكومة بالتخطيط طويل الأمد لعملية إصلاح إداري مستقبلي، وفقًا للرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، على أن تتوقف عملية التوظيف العشوائية والتعيين في وظائف الإدارة العليا بالمخالفة للمعايير القانونية كأساس لبدء عملية إصلاح إداري جديدة.

بعض التجارب الدولية في الإصلاح الإداري:

تخلت دول عدة عن التسيير التقليدي للقطاع العام، القائم على مبادئ البيروقراطية وعدم المرونة، من خلال الإصلاحات التي أدخلتها على أجهزتها الإدارية، فتحوّلت من النموذج البيروقراطي إلى نموذج إداري جديد يسمى الإدارة العامة الجديدة، التي تُعرف بأنها: مجموعة عناصر مستحدثة لتسيير الإدارات العامة، من خلال إدراج مفهوم الأداء والجودة.

(1) المادة (21) من قانون مكافحة الفساد.

ومن أهم مبادئ هذه الإدارة تركيزها على كفاءة الموارد البشرية، وتكيفها المستمر مع المتغيرات البيئية الديناميكية والظروف المفاجئة وابتعادها عن الطابع البيروقراطي، والعمل على تحسين الموظف العام بالمسؤولية، واستخدامها تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وتوجيهها نحو اللامركزية الإدارية.

وتجربة الإصلاح الإداري قامت به دول عدة على الصعيد الإقليمي والعالمي، كنيوزلندا وبريطانيا ومصر والكويت، وهو ما سنتناوله خلال مطلبين، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: تجربة نيوزلندا⁽¹⁾:

قامت نيوزلندا بعملية إصلاح إداري وسياسي واقتصادي، حيث أعادت هيكلة القطاع العام والوظيفة العامة، بعد ما عانى هذا القطاع من العديد من المشكلات الاقتصادية المتمثلة بتضخم عدد الموظفين في ظل شروط عمل جامدة، والافتقار للأداء، بالإضافة إلى البيروقراطية الجامدة، حيث كان مجلس الخدمة العمومية هو المعني بتوظيف الموظفين وتعيين المسؤولين والمديرين، فقد كان ينظر للوظيفة العامة على أنها تقوم على نظام السلك الوظيفي وتقدم مزايا بحسب الأقدمية، إلا أنه في العام 1984م نفذ حزب العمل العديد من الإصلاحات التي أثرت في هيكل الإدارة والوظيفة العامة وفي مختلف السياسات الاجتماعية، حيث أنشئت وحدات للأنشطة التجارية ووحدات للخدمات باعتماد اللامركزية الإدارية، وعلى المستوى المركزي تتولى الخزانة العامة إدارة الأداء المالي.

إضافة إلى ذلك أصدرت الحكومة في العام 2005م قواعد السلوك، التي تركز عليها قيم الوظيفة العامة، حيث تتضمن هذه القواعد العديد من المبادئ، منها: النزاهة والصدق واحترام الزملاء والمواطنين، والفصل بين الأنشطة الخاصة والعامة، والاحتراف والتكامل.

ينظم الوظيفة العامة في نيوزلندا العديد من القوانين، منها:

- قانون عام 1988م المتعلق بالقطاع العام، حيث ألغى هذا القانون نظام السلك الوظيفي، وأنشأ بدلاً عنه نظام التعاقد، كما سهل عمل شؤون الموظفين، ومنح الإدارات التنفيذية صلاحيات عدة تتعلق بالتوظيف والترقية وتقييم الأداء وتحديد الرواتب، وألغى قياس الجدارة بالأقدمية واستبدله بالأداء.
- قانون عام 1991م المتعلق بعقود العمل، حيث غير شروط العمل في القطاعين العام والخاص، وأنشأ عملية التفاوض في العقود الفردية والجماعية في القطاعين العام والخاص، كما غير نظام توصيف الوظائف العامة، إضافة إلى ذلك منح الأجهزة العامة حرية تبني القوانين التي يرونها مناسبة.

(1) كافي، مصطفى يوسف: الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار ومؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، سوريا، 2018م، ص 85 وما بعدها... وأنظر: بوطويل، رقية: الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 2، الجزائر، العدد 1، 2021، ص 538 وما بعدها.

- قانون عام 2000م المتعلق بعلاقات العمل، حيث روج لمبدأ حسن النية في العلاقة بين أصحاب الأعمال والموظفين والنقابات في الوظيفة العامة، فسعى إلى تعزيز الاحترام والثقة المتبادلة بين أطراف العمل، وتوفير بيئة عمل صحية.
 - القانون رقم (2) لسنة 2004م بشأن تعديل قانون القطاع العام، حيث أعطى صلاحيات جديدة لهيئات الخدمات العامة ورؤسائها فيما يتعلق بالموارد البشرية، كما أدخل قانون عام 2004م بشأن تعديل قانون علاقات العمل بعض التعديلات في العلاقات بين الموظفين والنقابة وأجهزة الدولة.
 - مما سبق نجد أن لجنة الخدمات العامة في نيوزيلندا أصبحت هيئة مسؤولة عن إعداد القواعد والمبادئ المتعلقة بالوظيفة العامة.
- فالهدف من إجراء الإصلاحات الإدارية هو دعم وتطوير الأداء الوظيفي وتعزيز المرونة في استخدام الموارد، لذا منحت الحكومة سلطات واسعة للمديرين، كما سمحت لهم بتطوير نماذجهم الخاصة التي تلبي احتياجاتهم الخاصة.
- كما يظهر أن التشريعات الإدارية وعملية تحديثها وتعديلاتها المتكررة كان لها دور في عملية الإصلاح الإداري الذي قامت به نيوزيلندا، ولولا هذه الإصلاحات التشريعية ما تحقق النجاح لعملية الإصلاح الإداري.

ثانياً: تجربة المملكة المتحدة البريطانية⁽¹⁾:

عملت بريطانيا العديد من الإصلاحات الإدارية، لعل أهم هذه الإصلاحات ما قامت به في العام 1979م في ظل حكومة (مارجريت تاتشر)، حيث عرف القطاع العام سياسات إدارية جديدة، هدفت إلى القضاء على النظام البيروقراطي وتقليص نفقات الدولة، وتغيير هيكل الأجهزة الإدارية، والاعتماد على الخصخصة والنظام التعاقدية، والاهتمام بالمواطنين وتحسين الخدمات المقدمة لهم، وخلال العام 1988م أنشأت لجنة لتفعيل الأجهزة الإدارية، التي أوصت بإنشاء ما سمي بالوكالات، حيث تتولى كل وكالة تقديم خدمات عامة للمواطنين.

من أهم الإصلاحات الإدارية في بريطانيا ما يلي:

- إنشاء وكالات مستقلة: حيث حددت اللجنة المكلفة بالإصلاحات خصائص وأنشطة ومهام وطبيعة العلاقة بين الوكالة والوزارة المشرفة عليها، أما ما يتعلق بمديري الوكالات فيتم تعيينهم عن طريق المنافسة من خلال الإعلان العام واختيار أفضل الكفاءات.
- الخصخصة: مثلت الخصخصة اتجاه جديد للحكومة؛ بهدف تقليص حجم التضخم في هيكل الدولة بغرض تخفيض العجز المالي.

(1) بوطويل، رقية، مرجع سابق، ص 541 وما بعدها.. وأنظر: لعراي، كريمة، مرجع سابق، ص 64 وما بعدها.. وأنظر أيضاً: نور الدين، حاروش: الإصلاح الإداري بين المفهومين الغربي والعربي، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد 2، ص 34 وما بعدها.

■ إصدار ميثاق المواطنين: حيث أصدرت الحكومة هذا الميثاق في العام 1991م الذي يُعد الأساس لإصدار موثيق عديدة في مختلف القطاعات، وهذه الموثيق تحدد أهداف والتزامات الإدارة تجاه المواطنين، ونتيجة لذلك تبنت الحكومة فلسفة مبنية على الإدارة بالنتائج لتحسين أداء القطاع الحكومي عن طريق تعزيز الكفاءة وتعزيز خدمة العملاء، ومن ثم على كل وكالة القيام سنويًا باستبيان آراء المواطنين الذين يتعاملون معها للتعرف إلى احتياجاتهم وتلبيتها، وفقًا لذلك يعد النموذج البريطاني المواطن زبونًا يتوجب إرضاءه.

فالملاحظ أن عملية الإصلاح الإداري في كل من نيوزلندا وبريطانيا قد شملت العديد من العناصر، أهمها ما يلي:

- حكومة تركز على أدوارها الأساسية.
- إدارة تستند إلى النتائج.
- حوافز مرتبطة بالأداء.
- مراقبة وتقييم شديدين للمخرجات والنتائج.
- شراكة قوية مع المواطنين.
- التعامل مع المواطنين بصفتهن مالكين ومستفيدين من الخدمة.

ثالثًا: تجربة جمهورية مصر العربية:

ارتكزت تجربة الإصلاح الإداري في مصر بشكل أساسي على الإدارة العامة الجديدة، حيث تُركز على النتائج وليس على القواعد وعلى التوجيه أكثر من التنفيذ، فقد بدأت الحكومة المصرية بتنفيذ برنامج الخصخصة للشركات العامة منذ العام 1991م، ونفذت خطة التطوير الإداري خلال المدة من عام 1992م حتى العام 1997م، فتحول دورها من دور المانح والمرخص إلى دور الميسر والمعاون، كما عملت بعد ذلك على إعادة صياغة مهام الجهاز الإداري، مما أدى إلى تقلص دور الجهاز الإداري في الأنشطة الاستراتيجية مع تشجيع القطاع الخاص على الإنتاج وتقديم الخدمات المختلفة⁽¹⁾.

كما أنه خلال العام 2008م وفي إطار عملية إصلاح نظام الخدمة المدنية طُرح مشروع جديد لقانون الخدمة المدنية إلا أن هذا المشروع لاقى رفضًا، وفي العام 2014م بدأت مرحلة جديدة لإصلاح منظومة الخدمة المدنية، ثم في العام 2015م صدر قانون جديد للخدمة المدنية برقم (18)، إلا أن هذا القانون أوقف من قبل مجلس النواب، وفي العام 2016م صدر القانون رقم (81) ولائحته التنفيذية، بالإضافة إلى صدور قرارات عدة تتعلق بالحوافز والمكافآت، ومجموعة من المعايير المرتبطة بالتوظيف والترقية⁽²⁾.

(1) الدقن، أحمد السيد: تجربتا الإصلاح الإداري في الصين ومصر والتوجه نحو اقتصاد السوق دراسة مقارنة، المجلة العربية للإدارة، مجلد 35، العدد 1، يونيو 2015، ص 82.

(2) الحميدي، عبدالرحمن بن عبدالله: نافذة على طريق الإصلاح- إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية، صندوق النقد العربي، ص 21 وما بعدها.

أما في إطار الإصلاح الإداري في قطاع الإدارة المحلية نجد أن هناك تطورات غير مسبقة في الدستور المصري لعام 2014م، حيث دعم هذا الدستور التحول التدريجي نحو اللامركزية المالية والإدارية وتوفير مقاعد للفئات المهمشة، مما يمكن المواطنين بمختلف شرائحهم في التمثيل المحلي وتشكيل المجالس المحلية، حيث أورد الدستور أحكامًا تتعلق بالإدارة المحلية وغير مسمى المجالس الشعبية المحلية إلى مجالس محلية، وهذا الوضع الدستوري يحسب لصالح الإصلاح الإداري في مصر.

عطفًا على ما سبق يمكننا القول: إن تحديث منظومة التشريعات الإدارية أسهمت بشكل أو بآخر في عملية الإصلاح الإداري واستمراره باستمرار تحديث هذه التشريعات، فالعلاقة بينهما طردية، فكلما حصل تحديث وتطوير للتشريعات الإدارية وفقًا للمصلحة العامة يحصل معه بالضرورة عملية تطور في عملية الإصلاح الإداري.

وقد شمل برنامج الإصلاح الإداري في مصر العديد من المحاور الهامة⁽¹⁾، منها:

- تخفيض حجم الجهاز الإداري للدولة، وتدعيم قدرته على استيعاب وظائف جديدة للشباب.
- اعتماد سياسات جديدة لشغل الوظيفة العامة، تعمل على التمويل الذاتي للوظائف الجديدة، وإعادة تنظيم الوظائف الزائدة والمؤقتة، وتوقيف التعيينات غير المبررة.
- العمل على معالجة المشكلات الوظيفية، وفتح باب الترقيات للموظفين.
- اعتماد مبدأ الشفافية والمساواة، وتكافؤ الفرص عند التعيين في الوظائف العامة.
- الاستفادة من التكنولوجيا بما يمكن من المساعدة على التخفيف من البيروقراطية والتعقيدات المكتبية، وتوفير قواعد البيانات والهياكل التنظيمية.
- الاهتمام بتنمية مهارات العنصر البشري على كافة المستويات.
- نشر الثقافة القانونية بين الموظفين فيما يتعلق بالقانون الإداري وعلى وجه الخصوص قواعد الوظيفة العامة.
- الانتقال إلى الحكومة الإلكترونية لتقديم الخدمات للمواطنين إلكترونيًا بجهد ووقت أقل وإجراءات سهلة.

مع ذلك فالملاحظ أن تجربة الإصلاح الإداري في مصر تواجه مشكلات عدة، منها:

- التزايد المستمر في أعداد الموظفين، مما يؤدي إلى الزيادة في الرواتب والأجور، مما يثقل كاهل الموازنة العامة.
- تضخم الهيكل الإداري لأجهزة الدولة ووزاراتها.
- ترسخ الثقافة السلبية في الإدارة، كالتسويق في إنجاز الأعمال واللامبالاة.

(1) تيشوري، عبدالرحمن: أبرز التجارب العربية والدولية في الإصلاح الإداري، مقال منشور على موقع الإنترنت، [/https://www.annajah.net](https://www.annajah.net)

- عدم المشاركة في عملية الإصلاح الإداري من قبل المواطنين (المستفيدين).
- عدم التركيز على مدخل الجودة الشاملة، والاعتماد على مجرد مدخل تبسيط الإجراءات.

رابعاً: تجربة دولة الكويت⁽¹⁾:

- إن من أبرز محاولة الإصلاح الإداري في الكويت كانت من العام 2009م حتى العام 2014م، حيث عرفت هذه المدة بخطة التنمية الخمسية، وكانت من أهم أهدافها:
- إعادة بناء أجهزة الدولة من خلال توفير البنية التحتية والتشريعات الملائمة.
- تنمية الموارد البشرية بما يرفع أداء أجهزة الدولة.
- إعلاء مبدأ المشروعية من خلال احترام الدستور والقانون.
- تفعيل دور القطاع الخاص في قيادة التنمية.
- إضافة إلى ذلك اشتملت الخطة على عدد من السياسات الهادفة إلى إصلاح الإدارة العامة، أهمها:
- العمل على تخفيض عدد الأجهزة الحكومية، وإعادة تحديث هيكلها وإلغاء التضارب في الاختصاصات.
- تخفيض الهياكل الوظيفية وتطويرها.
- العمل على تطوير قطاع الخدمات ودعم بيئة الاستثمار وتبسيط الإجراءات.
- دعم الحكومة الإلكترونية وتطويرها.
- إنشاء المراكز المتخصصة لتدريب وإعداد القيادات الإدارية.
- دراسة التشريعات الإدارية النافذة وتعديلها بما يتلاءم مع مبدأ تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.
- وفي مجال سياسة التخطيط والإحصاء فقد عملت الكويت على: إنشاء وتأسيس معاهد متخصصة للتخطيط والإحصاء، ودعمت عملية التخطيط، كما نشرت ثقافة التخطيط وأعدت دليل علمي للتخطيط، وفعلت إدارة التخطيط في الجهات الحكومية ودربت الكوادر الفنية في هذه الإدارات، وعملت على تطوير بنوك المعلومات والخدمات الإحصائية بما في ذلك نظام معلومات الخدمة المدنية.
- أما في مجال سياسات مجتمع المعلومات، فقد أعادت هيكلة قطاع المعلومات والاتصالات، وأصدرت تشريعات جديدة تنظم الاتصالات، كما حدثت البنية التحتية للاتصالات والمعلومات، وخصصت بعض خدماته.

حيث أصدرت القانون رقم (37) لسنة 2014م الذي أنشأت بموجبه هيئة عامة لتنظيم قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة وباستقلال مالي وتتولى العديد من

(1) الحملي، سحر عبدالله: الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه دراسة مقارنة، المجلة العلمية لقطاع كلية التجارة، جامعة الأزهر، العدد 10، يناير 2013، ص 351 وما بعدها.

المهام، منها تنظيم خدمة شبكة كافة الاتصالات وتشجيع المنافسة والاستثمار في قطاعي الاتصالات وتقنية المعلومات.

أما في مجال الإدارة المحلية وتوزيع الصلاحيات فقد أصدرت الكويت القانون رقم (33) لسنة 2016م بشأن بلدية الكويت، الذي تضمن بعض الإصلاحات المتمثلة في عملية انتخاب المجلس البلدي الذي يتكون من ستة عشر عضو منهم عشرة يتم انتخابهم بحيث يمثل كل دائرة عضو وستة يتم تعيينهم.

وقد نظم هذا القانون صلاحيات المجلس البلدي التي منها: وضع القواعد الخاصة بحقوق الملكية والانتفاع بالأراضي والطرق الخاصة المستقطعة من العقارات، كذلك التقرير بإنشاء المدن والقرى والضواحي والمناطق والجزر والطرق والشوارع والميادين والأسواق والمسالك والمقابر.

من خلال ذلك يتضح أن التشريعات الإدارية كان لها دور في عملية الإصلاح الإداري في الكويت عبر الحد من السلطة المركزية ومنح صلاحيات أوسع للسلطة المحلية.

04. الرؤية المستقبلية لإصلاح القانون الإداري في اليمن

لقد سبق التعريف بالقانون الإداري بأنه القانون الذي يتضمن القواعد التي تحكم إدارة الدولة من حيث تكوينها ونشاطها باعتبارها سلطة عامة، فالمفهوم العضوي للقانون الإداري يهتم بالتكوين الداخلي للإدارة العامة سواء كانت إدارة مركزية أو غير مركزية، كما أن المفهوم الموضوعي يهتم بالجانب الوظيفي المتعلق بالنشاط أو الوظيفة الإدارية للدولة، لذلك تُعد الوظيفة العامة والسلطة المركزية واللامركزية من أهم الموضوعات التي يتولاها القانون الإداري، وينظم هذه المواضيع في اليمن كما ذكرنا ذلك سابقاً تشريعات الخدمة المدنية وفي مقدمتها قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية، وقانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات رقم (43) لسنة 2005م ولائحته التنفيذية، وهذه التشريعات تنظم الوظيفة العامة.

بينما تشريعات الإدارة المحلية تنظم السلطة المركزية واللامركزية للدولة، من حيث إنشاء المحافظات والمديريات، وطرق تعيين المحافظين ومديري المديريات، ومشاركة أفراد المجتمع في ذلك، وعلى رأس تلك التشريعات قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م.

كما أن المهام والاختصاصات للجهات الإدارية في الدولة تتحدد غالباً في اللوائح التنظيمية التي تصدر من رئيس الجمهورية، مع ملاحظة أن العديد من الجهات الإدارية تمارس مهامها واختصاصاتها وفقاً للواقع والأعراف الإدارية دون وجود لوائح تنظيمية، الأمر الذي يؤدي إلى التضارب في الاختصاصات وعدم وضوح المهام والصلاحيات لكل جهة إدارية.

وتسعى الحكومة حالياً من خلال الرؤية الوطنية⁽¹⁾، إلى حصر كافة الجهات الحكومية ومعرفة الجهات التي توجد لديها لوائح تنظيمية والجهات التي لا توجد لديها لوائح تنظيمية وأسباب ذلك، وتعمل على إعادة بناء وتطوير هياكل وأنظمة الأجهزة الحكومية، وتقييم الأداء المؤسسي لوحدات الخدمات العامة.

وهذا يتطلب إصدار قانون ينظم الجهاز الإداري للدولة ووحدات القطاع العام والمختلط وفق رؤية حديثة تقوم على مبدأ الشفافية، لذلك لابد للحكومة أن تسعى جاهدة إلى تنفيذ الرؤية الوطنية، وهو ما يتطلب معها إصلاح منظومة التشريعات الإدارية بحيث يتم تعديل التشريعات الإدارية الحالية وعلى رأسها قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية، وقانون نظام الوظائف والمرتبات والأجور ولائحته التنفيذية وفق خطط ودراسات مسبقة، وكذا إعداد نظام تقييم الأداء المؤسسي.

إضافة إلى ذلك عليها استكمال البناء التشريعي والتنظيمي للجهات التي لا توجد لديها لوائح تنظم عملها، على أن يتم مراجعة القوانين واللوائح التنظيمية الحالية بما يضمن إزالة التكرار والتداخل والازدواج في المسؤوليات والوظائف.

(1) الرؤية الوطنية الشاملة لبناء الدولة اليمنية الحديثة، رئاسة مجلس الوزراء، صنعاء، 2019، ص 49 وما بعدها.

إصدار تشريعات إدارية تنظم عملية الترشيح والاختيار والتعيين لشاغلي وظائف الإدارة والسلطة العليا، ووضع قواعد صارمة لعمليتي التقييم والمحاسبة⁽¹⁾.

وضع استراتيجية وطنية تهدف إلى تنمية الموارد البشرية وتأهيلها ورفع مستوى أدائها وكفاءتها وتنمية المهارات الفنية والوظيفية بما من شأنه تلبية الاحتياجات الفعلية.

وضع نظام حديث للأجور والمرتبات بما يتلاءم مع التغييرات الاقتصادية.

تطوير وتنمية استخدام تكنولوجيا المعلومات في استكمال قاعدة بيانات موظفي الدولة، والعمل على التحول نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية، بما يُعزز دعم وتنشيط الخدمات الحكومية وزيادة كفاءة وفعالية أدائها.

تفعيل قانون السلطة المحلية بما يضمن انتخاب المحافظين من قبل المواطنين في المحافظة، وتعديل تشريعات السلطة المحلية بما من شأنه منح صلاحيات أوسع للسلطات المحلية.

الرؤية الاستراتيجية للإصلاح الإداري في اليمن

من المعلوم أن اليمن تُعد من الدول النامية، لذا فإن الإصلاح الإداري يمثل تحديًا حقيقيًا لها، وهي عملية لا بد منها للإسراع في عملية التنمية، فإذا ما بدأت بها فإنها لا تنتهي، فهي حركة دائمة متجددة، فالإصلاح الإداري في اليمن يُعد ضرورة، وحالة مستعجلة لمعالجة الاختلالات والتوجه للتنمية.

فهناك العديد من الأسباب التي تدعو لعملية الإصلاح الإداري، من هذه الأسباب:

- كثرة المرافق الحكومية وتشعباتها، وغياب أسس تنظيمها، وسوء الخدمات التي تقدمها.
- الحاجة إلى التحديث المستمر للأنظمة والتشريعات الإدارية، بما يضمن مواكبتها لمقتضيات العصر.
- تضخم أعداد الموظفين في أجهزة الدولة مما أدى إلى بطالة مقنعة.
- ضرورة مسايرة التطور الحديث للإدارة، القائم على تحسين الإجراءات وتحقيق النتائج والتخطيط الاستراتيجي.
- ضرورة الاستفادة القصوى من التطور التكنولوجي والبناء المعلوماتي والانتقال إلى الحكومة الإلكترونية.
- لذا يتوجب على الحكومة اليمنية المبادرة لاستكمال عملية الإصلاح الإداري، على أن يتم ذلك وفق مراحل علمية ومنهجية، وذلك من خلال:

– وضع خطط استراتيجية للإصلاح الإداري على المدى القصير والمتوسط وطويل الأجل.

(1) ملاعب، عمر: الإصلاح الإداري مدخلًا لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، مجلة دراسات تنموية، المعهد العربي للتخطيط، العدد 62، الكويت، 2019، ص 56.

- إجراء الدراسات والبحوث المختلفة والاستقصاء عن الوقائع والحقائق الميدانية وتحليلها بما يضمن الوصول إلى معلومات وبيانات دقيقة يمكن البناء عليها في عملية الإصلاح الإداري.
- العمل على تنمية الموارد المتاحة.
- استكمال إنشاء أنظمة وقواعد المعلومات الشاملة لكافة أجهزة الدولة.
- متابعة الأداء وتقييم النتائج أولاً بأول.

فالإصلاح الحقيقي لا بد أن يبدأ بتشخيص الوضع الراهن للوقوف على نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات، ثم وضع وتنفيذ البرنامج الملائم للإصلاح، ثم إجراء عملية تقييم النتائج وتقويمها. فتشخيص الوضع الإداري الراهن ينطلق من الواقع السياسي وضرورة توفر الرغبة لدى القيادة السياسية للإصلاح الإداري، يرافقها دعم شعبي للعملية.

وفي اعتقادنا أن رغبة القيادة السياسية في عملية الإصلاح الإداري متوافرة مع الدعم الشعبي بدليل صدور الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة وكذا مدونة قواعد السلوك الوظيفي.

ثم يتم تشخيص واقع الموارد البشرية من خلال التعرف إلى حجم هذا الكادر ومستوى تأهيله العلمي والفني وتدريبه وعملية تعيينه وتقييمه، ونظام الأجور والمرتبات. كما يشخص الواقع الاجتماعي لمعرفة مقدار النمو الديمغرافي ومعدلات البطالة ونسبة الأمية.

إضافة إلى ما سبق لا بد من تشخيص الواقع القانوني لمعرفة مدى موائمته للتغيرات ومدى فاعليته، ومعرفة طبيعة الوظيفة العامة، ومدى مرونة وتطور القوانين والأنظمة التي تحكم النظام الإداري.

كما يتم تشخيص الواقع الوظيفي لمعرفة درجة الفساد الإداري ومستوى البيروقراطية⁽¹⁾. بعد عملية تشخيص الواقع يأتي دور وضع البرامج والاستراتيجيات والسياسات متضمنة آليات تنفيذها.

من خلال ما سبق يمكن اقتراح ثلاثة مداخل لتحقيق الإصلاح الإداري، وذلك على النحو الآتي:

■ المدخل الأول: إيجاد مرجعية عليا للإدارة العامة.

■ **المدخل الثاني:** تهيئة البيئة التشريعية للعمل الإداري، من خلال مراجعة التشريعات النافذة وإدخال التعديلات اللازمة لتنفيذ عملية الإصلاح الإداري، مع الأخذ بالملاحظات الواردة في هذه الدراسة، والعمل على توسيع اللامركزية الإدارية، وغرس الثقافة الأخلاقية بما يؤدي إلى غرس قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

■ **المدخل الثالث:** إصلاح الخدمة المدنية من خلال إعادة الهياكل التنظيمية للأجهزة الحكومية وتحديثها وتحسين الخدمات وتبسيط الإجراءات، وتنفيذ عملية التدريب والتأهيل للموظفين، ووضع السياسات للأجور والمرتبات، والتحول إلى تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة.

(1) نور الدين، حاروش، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

ويمكن القول أن عملية الإصلاح الإداري في اليمن لابد أن تحكمها مبادئ عدة، منها:

- أن تكون عملية الإصلاح شاملة ومتدرجة وفق خطوات ثابتة.
- أن تكون دائمة ومستمرة.
- وضع معايير للجودة والتميز في تقديم الخدمات.
- اعتماد اللامركزية الإدارية.
- استخدام التكنولوجيا ومواكبة تطورها.
- الحفاظ على حقوق الموظفين الحاليين.
- اعتماد الكفاءة والجدارة في عمليتي التوظيف والترقية.

وفضلاً عما ذكر، فإن نجاح عملية الإصلاح الإداري يتطلب توافر الآتي:

- حشد وتوفير الموارد المالية اللازمة (1).
- تعديل وتحديث التشريعات والقوانين اللازمة لعملية الإصلاح الإداري وإصدارها.
- تعاون كافة الجهات الحكومية.
- نشر ثقافة الإصلاح الإداري بين أفراد المجتمع مع نشر الشفافية والمصارحة.

والمحاور التي يجب أن يشملها الإصلاح الإداري عديدة، منها:

- الإصلاح التشريعي للأجهزة الإدارية، من خلال تطوير المبادئ الحاكمة للأجهزة الإدارية، وتحديث قانوني الخدمة المدنية والسلطة المحلية.
- إصلاح الهيكل التنظيمي للدولة، من خلال الإصلاح المؤسسي لوحدات الجهاز الإداري للدولة، واستكمال بناء قاعدة بيانات الأجهزة الحكومية وكوادرها الوظيفية.
- بناء وتنمية الموارد البشرية العاملة في وحدات الجهاز الإداري للدولة، من خلال التخطيط للقوى الوظيفية، وإعادة النظر في نظام تدريب الموظفين، ووضع برامج تدريبية مهارية وتخصصية، وتعميم مدونة السلوك الوظيفي.
- إصلاح هيكل الأجور والمرتبات، وإعادة النظر في مستويات ودرجات الوظيفة العامة، من خلال وضع منظومة جديدة للأجور والمرتبات، تتلاءم مع الوضع المعيشي الراهن.
- التوسع في استخدام تكنولوجيا المعلومات وإصلاح نظم تقييم الخدمات العامة، من خلال تقديم الخدمات الإلكترونية، وتطوير الخدمات القائمة.

(1) محمد، محمود أحمد إسماعيل: رؤية مستقبلية لتحقيق الإصلاح الإداري لمؤسسات الرعاية الاجتماعية في مصر،

المجلة العلمية للخدمة الاجتماعية، المجلد 1، العدد 13، مارس 2021، ص 194.

- تعزيز الشفافية والنزاهة في أجهزة الدولة، من خلال تفعيل القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، ووضع برامج للعدالة الناجزة، والقيام بحملات التوعية القانونية للموظفين، وتعريفهم بأضرار الفساد على الموظف وعلى الدولة.
 - إصلاح العلاقة بين المواطن والدولة، من خلال إنشاء إدارات لتلقي الشكاوى والمقترحات من المواطنين وإتاحة المعلومات لهم.
- إذا كانت هذه هي رؤيتنا المستقبلية للإصلاح الإداري في اليمن، إلا أن هناك بعض العوامل التي قد تعرقل عملية الإصلاح الإداري، نذكر منها:
- العدوان والحصار وما رافق ذلك من انقطاع المرتبات وتوقف عملية الإصلاح الإداري.
 - عدم توفر الموارد المالية الكافية للإصلاح الإداري.
 - عدم اقتناع بعض القيادات الإدارية بجدوى الإصلاح الإداري.
 - عدم تقبل البعض لفكرة التغيير والتطوير ما يؤدي إلى مقاومة الإصلاح الإداري.
 - تعارض مصالح بعض الجهات والمسؤولين والموظفين مع عملية الإصلاح الإداري.
 - عدم الاستقرار الإداري نتيجة التغيرات والتعديلات الوزارية المتكررة.
 - غياب التوجه الاستراتيجي للتنمية الوطنية الشاملة.

الخاتمة

تتضمن الخاتمة أبرز النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها، نبينها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

- 1- جمود التشريعات الإدارية وعدم خضوعها للمراجعة منذ مدة طويلة أثر سلباً على عملية الإصلاح الإداري طوال المراحل السابقة.
- 2- عدم إكمال عملية الإصلاح الإداري في اليمن وعدم تحقيق أهدافها نتيجة للقصور في التخطيط وانعدام الإرادة السياسية ومحاربة البعض لعملية الإصلاح الإداري والتغيير.
- 3- عدم إشراك المجتمع في عملية الإصلاح الإداري شكل عائقاً أمام التخطيط لها وتنفيذها.
- 4- تُعد الحرب الداخلية والعدوان الخارجي وتوقف صرف المرتبات من أبرز الأسباب التي أدت إلى توقف عملية الإصلاح الإداري.
- 5- احتياج الهيكل العام للأجور والمرتبات، للمراجعة والتعديل.
- 6- تمثل الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة أحد المرتكزات الأساسية الحديثة التي تقوم عليها عملية الإصلاح الإداري.
- 7- عدم الالتزام بالضوابط والمعايير والتشريعات الإدارية عند عملية التعيين والترقية.
- 8- تعطيل النص القانوني المتعلق بانتخاب المحافظين والوارد في قانون السلطة المحلية.
- 9- قلة الدراسات والأبحاث المتخصصة بعملية الإصلاح الإداري في اليمن.

ثانياً: التوصيات

- 1- ضرورة مراجعة التشريعات الإدارية وتحديثها بما يتناسب مع تطورات العصر.
- 2- ضرورة توافر الإرادة السياسية ووضع الخطط العلمية لاستكمال عملية الإصلاح الإداري في اليمن.
- 3- ضرورة إشراك المجتمع في عملية الإصلاح الإداري.
- 4- نوصي بالعمل على تنفيذ الرؤية الوطنية الشاملة لبناء الدولة اليمنية الحديثة وفق خطط علمية مزمعة خاضعة للتقييم المستمر.
- 5- تعديل هيكل الأجور والمرتبات للموظفين بما يتلاءم مع الوضع المعيشي.
- 6- تفعيل النصوص القانونية في قانون السلطة المحلية المتعلقة بانتخاب المحافظين.
- 7- إنشاء مراكز تدريبية وبحثية تساهم في تدريب الكوادر الإدارية وتقديم دراسات تتعلق بتطوير الإدارة.

ثانيًا: الإصلاح القانوني للإدارة العامة

المقدمة:

تتشابه الأوضاع القانونية للإدارة العامة في اليمن مع عدد كبير من دول العالم النامي، من حيث تضخم التشريعات وتشعبها وتعقيدها وتقادمها، فضلًا عما يرافق ذلك من وتضخم في حجم الجهاز الإداري للدولة وضعف أداءه، واتسام موظفي الدولة بالبطالة المقنعة، ولا شك أن الجانب القانوني له الأثر الأكبر في أداء مؤسسات الدولة، وأصبح الإصلاح القانوني للجانب الإداري لمؤسسات الدولة يحتل موقعًا متميزًا في قائمة الخطط التنموية الوطنية لهذه الدول، وذلك لعدم إمكانية تحقيق عملية التنمية الشاملة والإصلاح الإداري أو معالجة جوانب الضعف والقصور والاختلالات، ووضع الحلول لآفات الإدارة العامة مثل آفة الفساد أو التضخم الهيكلي أو البشري، دون النجاح في تحقيق الإصلاح القانوني للإدارة العامة، حتى يتسنى تنفيذ الخطط والبرامج والمشاريع الوطنية الكبرى.

إن إصلاح وتفعيل تطبيق التشريعات في واقع اليمنيين وفي أداء المؤسسات والجهات المختلفة ضرورة ملحة في سبيل إصلاح إداري شامل، فاختلال بعض التشريعات وعدم تطبيق الصالح منها كان ومازال يمثل أحد أبرز أسباب تعثر أو فشل معظم برامج الإصلاح الإداري في اليمن.

01. مدخل إلى الإصلاح القانوني

معلوم أن القوانين والتشريعات والأعراف والعادات والقيم والأفكار هي حزمة واسعة، تحدد نظام عمل المؤسسات في الدولة من جهة، ومن جهة أخرى فأنها تشكل سلوك الفرد وتضبط مساراته الفردية والمجتمعية، ومسألة إصلاح مؤسسات الدولة عبر تطوير منظومتها التشريعية، قضية يشهد فيها النقاش داخل الأوساط السياسية والإدارية والعلمية والفكرية ما بين مؤيد ومعارض. إلا أن هناك إجماع بأن المنطلقات القانونية المتعلقة بإصلاح الإدارة العامة من أهم المداخل، عملاً بمبدأ - سيادة القانون - الذي يتضمنه كافة دساتير العالم، فلا بد أن تعكس القوانين الواقع القائم في الدولة والمجتمع الذي تحكم حركته وتنظم نشاط أفرادها وعمل مؤسساته، وأن تترجم طموحاته وآماله إلى رؤية واضحة وأن ترتقي بتطلعاته إلى واقع ملموس، بحيث تنقل خطط الحكومة من دائرة الأفكار الطموحة والأطروحات النظرية إلى حيز التطبيق والنفذ.

ولكي تؤدي منظومة التشريعات هذا الدور بالكفاءة المنشودة، لا بد أن تواكب حركة المجتمع وديناميكية تطوره، وتشخص الأمراض القائمة في جسد الإدارة العامة (التضخم الهيكلي لأجهزة ومؤسسات الدولة، والبشري ببطالة مقنعة تحسب على قوى الخدمة المدنية، وحالة كثرة القوانين واختلالها، أدت لانتشار الفساد وضعف الأداء)، ثم تضع الحلول بإعادة ترشيحها من منظور قانوني.

لهذا، أضحي إصلاح منظومة التشريعات للإدارة العامة بهدف الترشيح ضرورة، وبقدر ما يسارع القائمون على صناعة التشريع بالاستجابة لهذه الضرورة، بقدر ما يختصرون المسافة صوب تقدم مجتمعاتهم.

ويخشى عادة ونتيجة لوجود خلط في المصطلحات والمفاهيم المتعلقة بعملية الإصلاح القانوني والإداري في أدبيات القانون الإداري والإدارة العامة ودراساتها ولدى الإداريين الممارسين في الجهاز الإداري للدول والمعنيين بشؤونهم، تكونت بموجب هذا الخلط انحسار استخدام مصطلح الإصلاح الإداري في الدول العربية عمومًا في مقابل رواج مفاهيم أخرى لتفسير العملية كالتنمية الإدارية، التطور الإداري، إعادة التنظيم الإداري، التحديث الإداري، على اعتبار أنها جميعاً ستطابق وتلتقي مع الإصلاح الإداري ومع بعضها من حيث كونها تعكس عملية تحول ما، لهذا نبداً دراستنا بضبط وتعريف المفاهيم الرئيسية:

أ- ماهية الإصلاح القانوني:

يستخدم تعبير ⁽¹⁾ «إصلاح القوانين» ليحمل عددًا من المعاني وبعض هذه المعاني توشك أن تصل للدرجة التي يمكننا القول عندها أنها تتعارض كليًا مع بعضها البعض.

في قانون إصلاح القوانين لعام 1975م، يشمل التعبير «إصلاح»، الخاص بالقانون أو فرع من فروع، تطويره، وتدوينه (ويشمل ذلك على وجه الخصوص تبسيطه وتحديثه) والتنقيح والدمج

(1) Hurlburt, William H. Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada. Juriliber. 1986. Page 3

The Law Reform Commission Act 1975, section 1 نسخة محفوظة 22 يونيو 2013 على موقع واي باك مشين.

بين التشريعات الأساسية، ومن ثمَّ يلزم تفسير الكلمات المشابهة وفقًا لذلك.

ويرى البعض أنه لا يمكن الاتفاق على معنى جامع مانع لعملية الإصلاح التشريعي، فلأخير أكثر من معنى، بحسب الزاوية التي ينظر إليه منه، بشكل عام يمكن تعريفه من زاوية القائم عليه بأنه ناتج ما تقوم به الجهات أو الهيئات المسؤولة عن عملية إصلاح التشريع. وبينما يتعذر الوقوف على معنى واحد لهذا الاصطلاح، إلا أن الحد الأدنى المتفق عليه هو أن الإصلاح التشريعي - بحسب موضوعه - هو تحسين مادة أو مضمون التشريع ولذلك فالإصلاح التشريعي⁽¹⁾ - فنيًا - يختلف عن: مراجعته (1)، أو توحيدده شكلاً (2)، أو تقنينه موضوعاً (3)، أو إلغاء وحذف المهجور منه (4). ويمكن القول بأن الإصلاح التشريعي فنياً (مراجعته - توحيدده شكلاً - تقنينه موضوعياً - الغاء أو حذف المهجور منه). قد يتضمن كل هذه المراحل أو بعضها، لكن أيًا منها ليست الهدف في حد ذاته، فالهدف الذي ينبغي أن يتوخاه أي جهد للإصلاح التشريعي هو الارتقاء بجودة التشريع؛ أي تحسين مادته، وهو ما قد يحتاج القيام به مراجعة التشريعات القائمة، ودمج المرتبط منها، وبلورة موضوعها في ضوء فلسفة واحدة، وتخليص المنظومة التشريعية من بقايا الأفكار القانونية القديمة.

وإذا كانت عملية التشريع عملية سياسية، كونها - كأي عملية من عمليات صناعة السياسات - تعتمد على موازنات بين اعتبارات متقابلة، تعكس مصالح مجموعات متنافسة، إلا أن عملية الإصلاح التشريعي أبعد ما يكون عن ذلك الطابع السياسي؛ فلا تستهدف الكيانات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي سوى الارتقاء بمنظومة التشريع، دون نظر إلى الأجندة السياسية لفريق أيديولوجي بعينه،

(1) المستشار محمد عبدالفتاح عبدالبر. إطلالة مقارنة على مسار جهود الإصلاح التشريعي، موقع منشورات قانونية، 2022/2/9.

(1) "The term 'law revision' is normally used to refer to statutory amendments that make no change at all to the substance of the law. They make the law more accessible and simpler to understand, but without changing its meaning."

(2) "Consolidation, in particular, is the bringing together of statute law in a number of different instruments into a single, new, legislative instrument. Consolidation re-packages, but does not substantively change, the law."

(3) يُعد التقنين الموضوعي للقانون أقرب الاصطلاحات لفحوى فكرة الإصلاح التشريعي، إذ يتضمن دمج التشريعات في وثيقة واحدة باعتبار موضوعها، فضلاً عن إعادة صياغتها وتطويرها إلى جانب دمجها، لكنه على الأرجح مرحلة سابقة عليه، إذ يغلب عليها الاهتمام بدمج التشريعات ذوات الصلة وتحسين صياغتها أكثر من صبها في قالب متطور واحد في ضوء فلسفة واحدة.

(4) "Some law reform agencies also undertake projects to repeal obsolete legislation. Only statutes that have no possible application are proposed for repeal, so again this activity does not change the law."

ودون اعتبار للمصالح الضيقة لحزب سياسي معين، فقط توجه هذه الكيانات نظرها تلقاء الصالح العام في صورته المجرد⁽¹⁾.

ب - تطور الإصلاح القانوني :

إن إصلاح الإدارة العامة هو واحد من مجالات الإصلاح الأفقية الأكثر أهمية في أي دولة، حيث أنه يوفر إطاراً وشروطاً مسبقة لتنفيذ السياسات الأخرى. على سبيل المثال، تمكن الإدارة ذات الأداء الجيد الدول من تحقيق نتائج في العديد من المجالات، بما في ذلك التعليم والأمن الداخلي. وتتطور الدول بسرعات مختلفة ولكل منها أساليبها المختلفة في الحوكمة وتنفيذ إصلاحات الإدارة العامة. ومع ذلك، فإن مبادئ الإدارة العامة: إطار لدول سياسة الجوار الأوروبية توفر اللبنات الأساسية للإدارة العامة الجيدة والقابلة للتطبيق لجميع الدول⁽²⁾.

اصطلاح (إصلاح إداري) يفسر- أن هناك خلل ما وفساد إداري يحتاج إلى علاج وتصحيح وهذا بحد ذاته ينطوي على إدانة خفيه لنظم وأساليب الأداء والقيادة.

وعرّف مؤتمر الإصلاح الإداري في الدول النامية، الذي عقدته هيئة الأمم المتحدة بجامعة ساسكي البريطانية لعام 1971م، عملية الإصلاح الإداري على أنها: (حصيلة الجهود، ذات الإعداد الخاص، التي تهدف إلى إدخال تغييرات أساسية في المنظمة الإدارية العامة، من خلال إصلاحات على مستوى النظام ككل)⁽³⁾.

ومن عرف الإصلاح الإداري بأنه: (جهد سياسي وإداري واقتصادي وثقافي هادف لإحداث تغييرات أساسية إيجابية في السلوك والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه)⁽⁴⁾.

وهناك من ذهب إلى الإصلاح الإداري: (عملية تكييف الإدارة مع المستجدات في ركائز الإدارة الأساسية والأشخاص وأساليب العمل، وهي عملية أساسية تعتمد على أشخاص مهنيين)⁽⁵⁾.

(1) غير أن ما سبق لا يعني أن عملية الإصلاح التشريعي تسير بهذه السلاسة، بحيث لا يمكن أن تثير أية خلافات، بل العكس صحيح، فهذه العملية وما تنطوي عليه من إعادة ترتيب للأولويات التشريعية، وتطوير للأفكار القانونية، وما تُجرّبه من تعديل في كثير من المفاهيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لا يتصور أن تلقى إجماعاً تاماً حتى بين أولئك القائمين على هذه العملية.

(2) مبادئ الإدارة العامة - اطار عمل دول سياسة الجوار الأوروبية، النشر بمعرفة كارين هيل رئيس برنامج سيجما- الاتحاد الأوروبي، ص3.. متاح على الرابط: www.sigmaxweb.org

(3) شبلي، صبري أحمد: دور الحوكمة في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان، رسالة ماجستير مقدمة إلى الأكاديمية العربية في الدنمارك، كلية القانون والسياسة، قسم القانون، 2013، ص 60.

(4) البحيري، سامي محمد أحمد: مداخل الإصلاح الإداري. التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية لتعليم العالي، لندن، 2011، ص 32.

(5) المرجع السابق نفسه، ص 32.

والممدول اللفظي للإصلاح الإداري أو الضمني يعني بأنه إصلاح وتقويم وتحسين للأوضاع الراهنة وتطويرها، مما يعني النظر إلى الجهاز الإداري وحدة واحدة متكاملة تحتاج إلى تطوير العملية الإدارية الفنية فيها وفق التأثيرات المتبادلة مع البيئة الكلية وعلاقتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أي أن الإصلاح الإداري أعم وأشمل وأكثر عمقًا واتساعًا من المصطلحات السابقة من حيث ارتباطه بتموجات مستقبلية وتوقعات ومتطلبات متجددة يسعى لتحقيقها بدرجة عالية من الكفاءة وفق التكيف مع الظروف الراهنة وتطويرها وتحسينها للتأقلم مع ما هو منشود.

وكل هذه الأمور التي ذكرناها لا بد من أن تمر من خلال أطر قانونية تشريعية، بحيث يكون الإصلاح الإداري من خلال هذه القوانين التي تسن لهذا المفهوم بحيث تؤثر تأثيرًا واضحًا في سبيل النهوض بالدول وتدفعها قدما نحو الأمام ومن خلال اللامركزية وتخفيف قبضتها وتقليل حدتها وتتمثل في نقل السلطات إلى الأطراف من أجل التسهيل على عامة المواطنين في تسيير حوائجهم لكن الوصول إلى هذه المرحلة يتم من خلال سن التشريعات والقوانين والأنظمة التي تسمح بالتفويض ومن هنا يأتي أثر التفويض واللامركزية الإدارية في الإصلاح الإداري.

أما تعريفه فقد تعدت الآراء في تعريف الإصلاح الإداري، فهناك من يعرفه كنهج سياسي مستمر موجه إلى ضبط العلاقات القائمة بين البيروقراطية وبين بعض عناصر المجتمع، أو ضبط تلك العلاقات في إطار البيروقراطية نفسها.

02. تطور الإدارة العامة في إطار حقل القانون الإداري:

يعد لما يتضمنه من مجموعة القواعد القانونية التي تحكم ممارسة الدولة لوظيفتها الإدارية؛ ولذلك يعرف القانون الإداري بأنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي ينظم نشاط الإدارة العامة بكل مؤسساتها: سواء كانت سلطات مركزية، أم هيئات محلية، أم مؤسسات عامة، أم هيئات عامة يمكن تناول تطور دراسة الإدارة العامة في إطار دراسات القانون الإداري في إطار النقاط الفرعية الآتية:

تطور معايير دراسة الإدارة العامة من المنظور القانوني:

ويتضح مما سبق أنه لا يمكن حال من الأحوال فصل الإدارة العامة عن القانون الإداري سواء من الناحية النظرية أو من الناحية العملية. فمن الناحية النظرية تطورت دراسة الإدارة العامة من المنظور القانوني في إطار مجموعة من المعايير.

وفي ظل تلك الجدليات الإدارية والفقهية فقد ظهرت العديد من المداخل المختلطة التي تحاول أن تدمج بين أكثر من معيار، فقد دمج فقهاء القانون الإداري بين معيار السلطة، ومعيار المرفق العام كأساس لدراسة القانون الإداري (فيدل Videl)، بينما نجد كتاب الإدارة العامة لم يروا تناقضاً في الدمج بين المعايير السابقة بأكملها كأساس لدراسة الإدارة العامة.

مداخل الإصلاح الإداري⁽¹⁾: عند الحديث عن التنمية الشاملة لابد الالتفات إلى عنصر أساسي يمثل عاملاً مهماً من عوامل الدفاع في عملية التنمية وتشريعاتها وهو الإصلاح القانوني الإداري وفي المقابل فإن تفشي الآفات الادارية من ترهل وفساد واهمال وتقصير وغير ذلك يمثل أكبر عائق أمام مشاريع التنمية كافة ولضمان اصلاح إداري نوعي لابد من مراعاة أن يقوم هذا الإصلاح على أسس وقواعد قانونية أصلية من خلال النقاط الآتية:

- التخطيط السليم المدروس والمسبق لعمل المؤسسات بحيث يشمل التخطيط بتحديد الأهداف وبيان الوسائل والأدوات اللازمة لتحقيقها والبرنامج الزمني لتنفيذها ووضع الهيكل القانوني المناسب ومن غير التخطيط والتنظيم المسبق يبقى العمل رهين الارتجالية وعرضة للفشل وهدر للوقت والمال والجهد واضاعته سدى.
- ضرورة العمل على تحييد الاعتبارات والمصالح الشخصية وتعزيز دور المؤسسة من خلال تطوير المنظومات التشريعية للمؤسسات وأحكام القوانين والأنظمة والتشريعات التي يمكن أن يتسلل من خلالها الفساد الإداري.
- وضع الرجل المناسب في المكان المناسب من خلال تفعيل معايير الكفاءة والاختصاص والخبرة والمستوى في التعيين.

(1) الزغبى، خالد: الجوانب القانونية والإدارية لمفهوم الإصلاح الإداري، مقال منشور - 12 ديسمبر 2014.

- العمل على الاستفادة إلى أقصى درجة ممكنة من الطاقات والابداعات والقدرات الفردية عن طريق وضع القواعد القانونية للحوافز المادية والمعنوية للمتميزين والمتفوقين والمبدعين داخل المؤسسة.

- الحرص على عدم هدر الوقت والمال سواء أكان وقت المواطنين وأموالهم أم وقت المؤسسة وأموالها وذلك من خلال تسهيل معاملات المواطنين والتخلص من التعقيدات الادارية التي تقلص من انجاز المؤسسة وتبدد وقت المواطنين وجهدهم ومالهم وذلك من خلال تفويض الصلاحيات لمن هم أهل لذلك ومن هنا يأتي الدور الهام والرئيس في هذه العملية بتفويض الرؤساء الاداريين لجزء من صلاحياتهم لمن هم دونهم في السلم الإداري وبالطبع الهدف انجاز أعمال إدارية وتبسيط الإجراءات واللامركزية في اتخاذ القرارات بحيث تنتقل مسؤولية تحقيق النتائج ما أمكن إلى المستويات التنفيذية الدنيا.

- التغيير في المؤسسات بهدف التطوير وليس بقصد التغيير بحد ذاته لأن التغيير الذي لا يؤدي إلى تطوير إنما يسهم في اعاقه عمل المؤسسة ويؤثر سلبًا في تحقيق مشاريعها المختلفة.

- ضرورة العمل على الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة في مختلف المجالات من خلال ايفاد العاملين في مؤسساتنا في دورات تدريبية إلى مؤسسات مماثلة في الدول المتقدمة والاستفادة منها من خلال عقد دورات تأهيلية وتدريبية محلية للعاملين في هذه المؤسسات.

- ضرورة إنشاء وحدات متابعة خاصة داخل كل مؤسسة للتحقق من تنفيذ القرارات التي تتخذها المؤسسة والخطط التي ترسمها وفق الجدول الزمني المقرر للتحقق من صحة القرارات المتخذة وعدم مخالفتها للأنظمة والقوانين والتعليمات المعمول بها.

- ضرورة ايجاد اليات لتقويم أداء المؤسسات بحيث يتم الاستفادة من جوانب النجاح وتعزيزها وتعميمها وكذلك التعرف إلى جوانب الفشل والاختفاق والعمل على تلافيها وازالتها من طريق التنمية والاصلاح.

أما البند العاشر فهو المساءلة إذ لا يصح مع الإصلاح الإداري طي ملفات التقصير والاهمال والفساد وهدر المال العام لأن غض الطرف عن الفاسدين والمقصرين والمهملين سوف يشجعهم ويشجع غيرهم على مزيد من الفساد مما يتسبب في اعاقه مشاريع التنمية والاصلاح على حد سواء ويتصل بذلك أيضًا ضرورة ايجاد آليات لتقويم أداء المؤسسات بحيث تتم الاستفادة من جوانب النجاح وتعزيزها وتعميمها وكذلك التعرف إلى جوانب الفشل والاختفاق والعمل على تلافيها وازالتها من طريق التنمية والاصلاح.

03. مراحل عملية الإصلاح التشريعي :

التشريع السليم يحدد سياسات الدولة وأهدافها العليا والفرعية، كما أنه ينشئ الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة التي تطبق التشريع ولا بد من تعديل التشريع عندما تكتشف فيه أي ثغرات أو تعارض في أحكامه. ولا شك في أن الحاجة ماسة إلى وجود تشريعات إدارية هادفة تواكب التطورات الإدارية الحديثة في العالم المتقدم تتناول جميع نشاطات الدولة بما في ذلك التغيير في المفاهيم والقيم والاتجاهات والتصرفات وفي الأخذ بعناصر الإدارة الحديثة.

أن عملية الإصلاح القانوني (التشريعي) عادة لا تسير بسلاسة، بحيث لا يمكن أن تثير أية خلافات بل العكس صحيح، فهذه العملية وما تنطوي عليه من إعادة ترتيب للأولويات التشريعية، وتطوير للأفكار القانونية، وما تجرّيه من تعديل في كثير من المفاهيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لا يتصور أن تلقى إجماعاً تاماً حتى بين أولئك القائمين على هذه العملية. حيث أن أي تغيير تشريعي وإداري لا بد وأن يهدد بعض المصالح المهمة وأن الكل يأمل بأن يتحمل الآخرون ما يفرضه من ثمن، حتى ولو لم يذهب ذلك التغيير إلى ما يتعدى ويقتضي- تكوين الأمة السريع، وتستدعيه التنمية الاجتماعية والاقتصادية⁽¹⁾.

هذه العملية هامة تحتاج إلى عمل منظم دقيق وفق معايير فنية بمستوى عالٍ من الجودة في عملية الإصلاح القانوني للإدارة العامة، حيث يتوجب في هذا الشأن ما يلي:

في المرحلة الأولى: تحديد الجهة التي ستقوم بالإصلاحات القانونية للإدارة العامة بهدف الترشيح، في عملية الإصلاح القانوني لإعداد مشروع لإصدار أو دمج أو إلغاء أو تعديل القانون بهدف التحديث والتطوير، مراعاة الاختصاص الدستوري بإنشاء وإلغاء المرافق العامة، والسلطة المختصة للتشريع، ثم..

في المرحلة الثانية: نتبع الاجراءات الفنية لإعداد مشروع القانون وفق الأصول والمعايير العلمية المتعارف عليها دوليًا.

في المرحلة الثالثة: نذهب إلى الإجراءات الدستورية لإصدار القانون، نعلم أن مهمة البرلمان في الدولة (أي دولة ومنها اليمن) تتمثل في شقين رئيسيين هما: إصدار التشريعات، والرقابة على أعمال الحكومة، هذا الاختصاص الأصيل تضمنه الدستور اليمني بالمادة 62: مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطّة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور. حيث أن القاعدة القانونية يجب أن تحترم وتسود ويتم العمل بها حتى تلغى أو تعدل بنفس الطريقة التي نشأت بها.

(1) المستشار محمد عبدالفتاح عبدالبر، مرجع سابق.

نتطرق هنا إلى الثلاث المراحل اللازمة لمسألة الإصلاح القانوني هي:

أ- تحديد الجهة المعنية بالإصلاح التشريعي:

تختلف الأنظمة المقارنة فيما يتعلق بتحديد الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي، والنموذجان الأكثر شيوعًا هما النموذج الكلاسيكي الذي يعتمد على إنشاء كيان مستقل للإصلاح التشريعي بموجب تشريع، والنموذج الآخر هو النموذج المؤسسي الذي يتجسد في كيان مستقل أنشأته اتفاقية معينة من بعض القامات القانونية وأصحاب المصالح. وبعض الأنظمة تعهد بمهمة الإصلاح التشريعي لوزارة معينة يغلب أن تكون وزارة العدل، أو لمستوى رفيع داخل البناء القضائي، أو للجنة تؤلف لغرض معين، أو لشخص ما بصفته، للإدلاء بالرأي في موضوع معين، ثم رفع التوصيات إلى الوزير المختص.

عادة في اليمن عند الرغبة لإنشاء أو تعديل قانون قائم، يقوم الحزب السياسي أو الوزير المختص لوزارة معينة، بتكليف أحد موظفيه أو اثنين أو ثلاثة بإعداد مشروع قانون أو تعديله، وغالبًا ما يكون هؤلاء الأشخاص من غير ذوي التخصص اللازم، الذين يجهلون متطلبات وخطوات إعداد مشروع قانون، ومن تجربتي الشخصية ومشاهدي أذكر واقعتين على سبيل المثال لا الحصر:

– تشريعات التعليم العالي والبحث العلمي: قبل أعوام صدر قرار وزير التعليم العالي رقم (7) لسنة 2020م بتشكيل لجنة لمراجعة وتحديث تشريعات التعليم العالي (مجموعة القوانين واللوائح العديدة للتعليم العالي والبحث العلمي)، وكنت أحد أعضاء اللجنة، وبدأت اللجنة عملها واطعة في الاعتبار تحديث منظومة تشريعية للمصلحة الوطنية والأجيال القادمة، دون أدنى اعتبار لمصالح وسلطات الوزير (أي وزير الحالي أو القادم)، ويبدو أن أحد من أعضاء اللجنة العاملين بالوزارة ذهب لينقل له ما يدور أثناء عمل اللجنة، فتم إلغاء اللجنة بمرر عدم وجود اعتمادات عمل اللجنة. حيث أن قانون التعليم العالي السابق تم تفصيله على مقاس الوزير والوزارة التي سلبت اختصاصات وصلاحيات الجامعات اليمنية الحكومية بقانون الجامعات، ومنحها للوزير والوزارة بقانون التعليم العالي اللاحق.

– قانون التأمين الطبي لموظفي الدولة: قبل حوالي 13 سنة ذهبت لزيارة صديق وقت المقيم كما هي عادتنا في اليمن، ووجدت لديه 2 من زملاء عمله، وبعد التعارف عرفت أنهما من همكين في إعداد مشروع قانون التأمين الطبي لموظفي الدولة، باركت عملهما وسألت الله لهما السداد، وسألتهما هل أنتم جزء من لجنة كبيرة كلفت لإعداد مشروع القانون، فكان ردهما مفاجئًا حيث أجابا نحن كل اللجنة بحسب ما كلفنا الوزير وسأخذ المشروع منا ويعرضه على مجلس النواب لإقراره!

يتضح هنا أن كثير من القوانين في اليمن أعدت من دون اتباع الخطوات اللازمة المتعارف عليها لإعداد مشروع قانون، وأهملت كافة المعايير اللازمة المعمول بها في كل الدول لإعداد مشروع القانون أي قانون، خصوصًا إذا علمنا أن 60% من أعضاء مجلس النواب - البرلمان اليمني - لا يحملون شهادة رسمية (جامعية) بل أن عدد منهم لا يقرأ أو يكتب، ولا يتبع البرلمان مركز قانوني متخصص يحتضن عدد من علماء وخبراء القانون لتغطية هذا الاختلال الكبير في العملية التشريعية بالمجلس. فكيف

سيكون المنتج للقوانين⁽¹⁾. وهنا يتوجب معرفة الجهة الدستورية والقانونية الموكلة بإنشاء وتعديل وإلغاء المرافق العامة⁽²⁾ وقوانينها⁽³⁾:

حق إنشاء المرافق العامة:

يدور هذا الحق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ويجري هذا الاختلاف بين شراح القانون حول من السلطتين أولى بهذا الحق، ويرجع هذا الاختلاف إلى صلة المرافق العامة بمجالات النشاط الفردية، فلا شك أن المرافق العامة قد تعيق نشاط الأفراد، خصوصًا إذا كانت هذه المرافق ذات صبغة اقتصادية أو كانت تتضمن احتكار للدولة، حيث يمتنع على الأفراد ممارسة النشاط الذي يدخل في اختصاص المرافق الاحتكارية. أما إذا لم تكن المرافق العامة احتكارية، فإنه لا يمتنع على الأفراد ممارسة نفس النشاط الذي تقوم به المرافق العامة، ولأنها تتمتع بامتيازات استثنائية لا يتمتع بها الأفراد من شأنها تقوية جانب المرافق العامة.

وبناءً على الاعتبارات السابقة يرى بعض الشُّراح أن حق إنشاء المرافق العامة ينبغي أن يُنَاط بالسلطة التشريعية باعتبارها الأمانة على حقوق وحريات الأفراد، وهي لن تُنشئ من المرافق إلا ما يحقق مصلحة الأفراد، لا ما يقيد حقوقهم وحرياتهم، ومن ثم فإن أداة إنشاء المرافق العامة وفقًا لهذا الاتجاه هو القانون ليس إلا. ويرى جانب آخر من الشراح أن السلطة التنفيذية أولى بهذا الحق من السلطة التشريعية، وذلك اعتمادًا على الحاجات العامة التي تقتضي إنشاء مرافق عامة لإشباعها. ومن ثم فإن هذا الاتجاه يرى من الأجدر إنشاء المرافق العامة بقرارات لا بقوانين.

ومع ذلك فإنه لم يغفل اعتبارات الاتجاه الأول، فأورد على مذهبه استثناء مفاده أنه إذا كانت المرافق العامة لها صلة مباشرة بحقوق وحريات الأفراد كالمرافق الاحتكارية التي تقيد الحرية الاقتصادية، فإن السلطة التشريعية هي الأولى بمثل هذا الحق، والاتجاهات السابقة هي مجرد آراء فقيه، بيد أن الكلمة النهائية تكون عادة للدساتير. وبالرجوع إلى بعض الدساتير نجد أن الدستور الفرنسي الصادر سنة 1958م قد جعل حق إنشاء المرافق العامة للسلطة التنفيذية، كما أن الدستور المصري الصادر سنة 1971م جعل هذا الحق لرئيس الجمهورية.

(1) نلاحظ أن ما يصدر من تشريعات في اليمن كثير منها يعتريه عوار قانوني، عرجاء مثل قانون المرور كله عقوبات فقط دون وجود حقوق للسائق، أو قانون المالك والمستأجر لم تشارك الأطراف في وضعه، أو قانون المرافعات والتنفيذ المدني لم يشرك المحامون في وضعه.. وغيرها من القوانين التي لم يتبع في إصدارها مراحل وإجراءات فنية لازمة (قبل الدستورية) لإصدار أو دمج أو إلغاء أو تعديل القانون (الإصلاح القانوني) ما يسبب ظهور إشكالات عديدة عند تطبيقها.

(2) شرف الدين، أحمد عبدالرحمن: **الوجيز في أحكام القانون الإداري**، الصادر للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2013، ص 134-137.

(3) في مسألة الاختصاصات بإصدار القوانين واللوائح بالجمهورية اليمنية، سيتم إيضاحه بالمرحلة الثالثة في هذا المحور الثاني.

أما دستور الجمهورية اليمنية فقد أخذ بمنطق الاتجاه الفقهي الثاني بتفضيلاته، فقد منع الدستور إنشاء المرافق التي تقوم على إمتياز إلا بالقانون، يتضح ذلك من نص المادة 18 من الدستور التي تنص على: (عقد الامتيازات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة لا يتم إلا بقانون).

أما بقية المرافق قد جعل الحق بإنشائها لرئيس الجمهورية، يتضح ذلك من نص المادة 120 من الدستور، التي جعلت من اختصاص رئيس الجمهورية إصدار القرارات واللوائح اللازمة لتنظيم المصالح والإدارات العامة، وقد أكد القرار الجمهوري بالقانون رقم 35 لسنة 1991م بشأن الهيئات والمؤسسات والشركات العامة هذا الحق مُنَاط برئيس الجمهورية، حيث جعل له سلطة إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة.

فقد نصت المادة السابعة منه على أن (تنشأ الهيئة العامة المشمولة بأحكام هذا القانون بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء، بناءً على عرض الوزير المختص، وتلك الإدارة مرفق عام، مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة)، كما نصت المادة 21 على أن (تنشأ المشمولة بأحكام هذا القانون بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء).

ويلحظ أنه إلى جانب المرافق العامة القومية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية هناك المرافق المحلية وهي تلك التي تتبع الأشخاص اللامركزية المحلية كالمحافظات والمديريات، والغالب أن يكون لهذه الأشخاص حق الإنشاء للمرافق العامة المحلية، بمقتضى نصوص قانونية تسمح بذلك، مثل المدارس والمستوصفات المحلية ومرافق النقل الداخلي.

الغاء المرافق العامة:

لا تبقى المرافق العامة قائمة إلى الأبد، فالحاجات العامة للأفراد تتطور من وقت لآخر. ومن ثم فإن السلطة المختصة قد ترى أن الحاجات التي أنشئ. المرافق العام لإشباعها قد انتهت أو أنه من الأفضل ترك إشباعها للفرد نفسه، وفي هذه الحالة وأثناءها تعمد السلطة المختصة إلى إلغاء المرافق العامة.

والقاعدة العامة أن السلطة التي أنشأت المرافق العام هي المختصة بإلغائه، سواءً كانت هي السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو المحلية.

فالمرفق العام الذي أنشئ. بمقتضى قانون لا يجوز إلغاؤه إلا بقانون مثله والمرفق العام الذي أنشئ. بقرار يجوز إلغاؤه بقرار مثله، كما يجوز إلغاؤه بقانون باعتبار أن الأداة التشريعية أعلى مرتبة من الأداة الإدارية، وإلغاء المرفق العام لا يعني بالضرورة تصفيته نهائياً فالإلغاء يظهر في صورتين:

الصورة الأولى: وفيها يلغى المرفق العام فتزول اختصاصاته وتصفى أمواله وينقل عماله إلى مرافق أخرى ويزول كل أثر قانوني لهذا المرفق.

الصورة الثانية: وفيه تسحب فقط الصورة العامة للمرافق فتلغى الشخصية الاعتبارية العامة التي يتمتع بها، ويتحول إلى شخص اعتباري من أشخاص قانون الخاص، تطبق عليه قوانين خاصه، ويخضع للقضاء العادي ففي هذه الحالة وإن كان المرفق لم يزل نهائياً من الوجود ألا أنه سحب من مجال المرافق العامة فاعتبر ذلك بالنسبة لهذا المجال الغاء.

ولما كانت المصلحة العامة هي أساس إنشاء المرافق العامة فإن المصلحة العامة ينبغي أن تكون أيضاً أساس الغاء المرافق العامة. إلا أن تقضي تحقق المصلحة العامة أو انتفائها متروك لترخص السلطة المختصة دون معقب عليها.

ومن ثم لا يجوز الاحتجاج على الغاء المرفق العام بدعوى وجود حقوق مكتسبة تقتضي استمرار المرفق. فأدوات الغاء المرفق العام سواء كانت تشريعية أو تنفيذية هي عبارة عن قواعد عامة مجردة لا ترتب بذاتها حقوقاً مكتسبة كالقرارات الفردية ومن ثم لا يجوز الاعتراض عليها⁽¹⁾.

توفر الإرادة السياسية الداعمة:

توفر شروط الإرادة السياسية الفاعلة في مجال الإصلاح القانوني في مرحلتين: الأولى؛ إنشاء الجهة المختصة لعملية الإصلاح القانوني للإدارة العامة بهدف ترشيح وإصدار تشريع أو قرار بإنشاء وتوفير الموارد والتسهيلات اللازمة لحركتها في أداء العمل. والثانية؛ يتمخض عمل الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي عن توصيات بتغيير التشريع. وللقول بأن عملية الإصلاح التشريعي قد اكتملت لا بد أن تجد هذه التوصيات مجالاً للتطبيق، من خلال تبني العملية التشريعية لمخرجاتها ومرئياتها، وبالنظر إلى أنه في غالبية النظم القانونية تقوم الحكومة بإعداد الأجندة التشريعية، فإن نجاح أي عملية إصلاح تشريعي مبني على مدى استعداد الحكومة لتبني توصيات الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي. وبالنسبة للنموذج الكلاسيكي، فإن هذه التوصيات ستكون موجهة للحكومة.

وبمجرد أن تتبنى الحكومة هذه التوصيات، ستأخذ الأخيرة مسارها داخل البرلمان، جنباً إلى جنب مع المشروعات المقدمة من الحكومة. وهذه المشروعات ذات مصادر متنوعة، فبعضها يتعلق بالوعود الانتخابية التي قطعها الحزب الحاكم على نفسه أثناء الانتخابات، وبعضها يتعلق بما دعت إليه بعض الأصوات الحزبية النافذة ومجموعات المصالح، أو ما يراه الوزراء من أولويات الوزارة، أو ما تطرأ به الظروف في البرلمان «السلطة التشريعية» وفقاً لما تضمنه الدستور.

وهكذا، فأمام توصيات الجهات القائمة على الإصلاح التشريعي مهمة صعبة لكسب اهتمام الحكومة بالأولوية على المصادر الأخرى، أخذاً في الاعتبار ضيق وقت العمل التشريعي، والخلاف حول الأولويات. ولكن على كل حال ينبغي أن تتكاتف الجهود استهدافاً لتحقيق الصالح العام في جميع الاتجاهات.

محددات الجهة الموكلة لها الإصلاح القانوني:

قد يعتقد البعض أن وزارة الشؤون القانونية وشؤون مجلس النواب، تمارس مهامها الأصلية في مساعدة المجلس في وظيفته الأصلية المتمثلة في إصدار التشريعات، لكن الواقع أن الوزارة غير مؤهلة لذلك بدليل الوضع التشريعي القائم اليوم، وما يعتريه من قصور واختلال. وثمة حاجة لإنشاء جهة مستقلة تضطلع بعملية الإصلاح التشريعي. بعبارة أخرى، لما تنطوي هذه العملية على

(1) ويحكم الهيئات والمؤسسات العامة في اليمن القرار الجمهوري بالقانون رقم 35 لسنة 1991م بشأن الهيئات والمؤسسات والشركات العامة.

صعوبات فنية خاصة تجعل من تحديد جهة مستقلة تختص بهذه العملية ضرورة لا يجب الالتفات عنها وفقًا لما يلي⁽¹⁾:

1/ الخبرة المتخصصة:

يمتاز العمل بجهات متخصصة تقوم على شؤون الإصلاح التشريعي بميزة نوعية كبيرة، ألا وهي إيجاد بيت خبرة داخلي متخصص في شؤون الإصلاح التشريعي، يضم بين جنباته مجموعة من المتخصصين ذوي المعرفة القانونية. فضلاً عن أن وجود هذه الجهات يتيح إيجاد قنوات اتصال مع كثير من المعنيين بإصلاح المنظومة التشريعية، من القانونيين أو غيرهم من المهتمين بإصلاح بعض التشريعات ذات الصلة بمجالات خبرتهم التخصصية، أو أصحاب المصالح من غير المتصلين بمراكز صناعة التشريع، فهؤلاء على وجه الخصوص يتعذر عليهم التواصل مع الدوائر التشريعية المختلفة، هنا تبرز أهمية جهات الإصلاح التشريعي المتخصصة، التي تستقبل هؤلاء، وتسمع لتوصياتهم، لتدرسها، وترفعها - إن ارتأت وجاهتها - للحكومة بعد إفراغها في قالب القانوني، تمهيداً لعرضها على المشرع.

وكذلك فجهات الإصلاح التشريعي تملك استدعاء المتخصصين في مجالاتهم، وضمهم لتشكيلها، للاستفادة من خبراتهم، بما يساعد في النهاية على إخراج منتج تشريعي متكامل، من الناحيتين القانونية والفنية في مختلف المجالات.

2/ تركيز الجهد وتحديد الهدف:

لا شك أن اختصاص جهة معينة بمهمة إصلاح المنظومة التشريعية يحقق ميزة نوعية كبيرة تتمثل في تركيز الجهود في اتجاه تحقيق هدف واحد، بعيداً عن تضارب الأولويات الذي غالباً ما يترتب على ترك هذه المهمة لجهة أخرى تقوم بأدوار أنشأت خصيصاً لأجل القيام بها، بحيث يصعب مع هذه الأدوار أن تتفرغ هذه الجهة للقيام بمهام إضافية كمهمة الإصلاح التشريعي. التي تستهدف المصلحة الوطنية وتجويد الإدارة العامة بعيداً عن التجاذبات الحزبية والمصالح الطبقية. فضلاً عن أن اختصاص جهة معينة بمهمة الإصلاح التشريعي يمتاز بتركيز مواردها صوب هذه المهمة، وهي المهمة التي تتطلب القيام ببعض الترتيبات وتدابير اللوجستيات التي تحتاج موارد مالية، كاستقدام الخبراء والأساتذة، وإجراء الإحصاءات، وتحليل البيانات، والقيام بدراسات الأثر التشريعي وكما عبّر «اللورد جاردنر» عند تقديمه لمشروع قانون إنشاء اللجنة المختصة بالإصلاح التشريعي في بريطانيا: (إذ أردت لعمل ما أن يتم إنجازه، فلا بد من أن تحدد شخصاً تكون مهمته الأساسية إنجاز هذا العمل).

- الاستمرارية

لا شك أن إنشاء كيان يختص بعملية الإصلاح التشريعي، مع ما يفترضه ذلك من استمرارية وجوده، يقود في النهاية إلى تبني مشروع طويل الأمد لإصلاح المنظومة التشريعية، ذلك الإصلاح الذي لا يمكن القيام به على فترات قصيرة، أو ربطه بمبادرات متقطعة أو وقتية. وإيجاد هذا الكيان يساهم بشكل كبير في الحفاظ على استمرار وتدفق عملية الإصلاح التشريعي دون توقف قد يترتب عليه الحاجة لفترات

(1) المستشار محمد عبدالفتاح عبدالبر، مرجع سابق.

إنتقالية بين كل مشروع لإصلاح المنظومة التشريعية وآخر، وهي النتيجة التي يتسبب فيها عدم وجود كيان دائم يتبنى مشروع واحد تتكامل حلقاته، وإن تغير أشخاص القائمين عليه.

- الاستقلالية

تعد استقلالية الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعية ضرورة للوصول لإصلاح تشريعي حقيقي. ولا يراد بهذه الاستقلالية عدم التدخل في عمل هذه الجهة من جانب الحكومة فقط، بل كذلك يتعين أن تكون هذه الجهة بمعزل عن أي ضغوط قد تمارس عليها من أي كيان قضائي أو حتى مجموعات المصالح النافذة سياسيًا. والسبب واضح، فهذه اللجنة لا تمارس السياسة، وما تقوم به من مهام يكون له طبيعة فنية بحتة، فضلاً عن أن الحكومة ليست مضطرة للقبول بتوصيات اللجنة.

وإذا كان الأمر على هذا النحو، فمن مصلحة جميع الأطراف، ومن بينهم الحكومة، ترك المجال لهذه الجهة لممارسة عملها الفني بشكل مستقل، بعيداً عن صخب الرأي العام أو توازنات السياسة. بل إن هذه الخصيصة هي التي تجعل من هذه الجهة محل ثقة الجميع، بداية من الحكومة، وأصحاب المصالح، والمجتمع المدني، وانتهاءً بالمواطنين. فالجميع سيكون على ثقة تامة بأن هناك جهة ما تقوم بدورها في جعل المنظومة التشريعية أكثر تكاملاً، حتى تعبر فعلاً عما يصيب المجتمع من تطور، وما يفرضه الواقع من متغيرات، وهو ما يعطي لما يتمخض عن عملها من توصيات ثقلاً ومصدقية لدى الجميع.

ومن حق الحكومة أن ترفض توصيات الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي في خصوص موضوع ما لاعتبارات معينة، لكن العامل الحاسم في استقلالية هذه الجهة، هو أنه حال الطلب من هذه الجهة الرأي في موضوع معين، ينبغي أن تنحسر محاولات التدخل في عملها.

ويعد إنشاء الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي بقانون ضمانة أساسية ضد أي محاولة للتدخل في عملها. غير أنه من وجه آخر، يجب أن تكون الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي - كأى جهة عامة - محللاً للمساءلة عن مواردها وأوجه إنفاقها، وعن كونها تعمل في فلك قانون إنشاءها.

إطار عمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي القانوني

تمارس الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي عملها وفق مجموعة من المُحددات، منها نص إنشائها، وعلاقتها بغيرها من الجهات ذات الصلة بعملية الإصلاح التشريعي، وآلية اختيار الموضوعات التي تكون محللاً لعملية الإصلاح التشريعي، ومعايير هذا الاختيار، فضلاً عن التطورات المعاصرة التي تُبشر في ظلها هذه العملية.

ويمكن القول بأن النصوص القانونية التي تنظم الجهات القائمة على عمليات الإصلاح التشريعي تكون على قدر كبير من المرونة والاتساع، وهذا يشكل أول تحدٍ يقابل هذه الجهة، بعبارة أخرى، ينبغي إيجاد آلية لتنظيم عمل هذه الجهة في ضوء محدودية مواردها بأفضل شكل ممكن.

1/ نطاق النص المنظم لعمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي

عادةً ما يعهد النص القانوني المنظم لعمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي بتكليف عام؛ هو إصلاح المنظومة التشريعية ونقلها للأفضل. ولأول وهلة يمكن فهم أن هذه هي النية الأصلية

لواضعي هذا النص، لكن هذا التصور لا يحول أبدًا دون وضع أولويات لعمل هذه الجهة، بحيث يتم تنظيم هذا العمل وفقًا للظروف التي تجد هذه الجهة نفسها فيها. وبصفة عامة يوجد نوعان من المهام التي قد تقوم بها الجهة القائمة على عمليات الإصلاح التشريعي، أولهما: المهام المحددة قصيرة المدة، وثانيهما: مشروعات الإصلاح التشريعي طويلة الأجل. ويفضل ألا يقتصر عمل هذه الجهة على نوع واحد من المهام، بل يجب أن يتنوع عملها بينهما.

• المهام المحددة قصيرة المدة:

قد يكشف واقع العمل عن عوار أو خلل تشريعي في تنظيم مسألة معينة، هنا تتدخل الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي لرأب هذا الصدع في بناء التنظيم التشريعي بالنسبة لهذه المسألة بعينها، وهو تدخل يتسم بالتحديد والسرعة لعلاج هذه المشكلة فورًا ووضع أنسب الحلول لها.

• مشروعات الإصلاح التشريعي طويلة الأجل

إلى جانب التدخلات السريعة لإصلاح وجه من أوجه القصور التشريعي في مسألة معينة، تقوم الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي، وبالنظر للمرونة التي تصاغ بها نصوص إنشائها، بتبني مشروعات طويلة الأجل للإصلاح التشريعي، الهدف منها إصلاح المنظومة التشريعية ككل، وليس في موضوع بعينه أو لمواجهة مشكلة محددة. وهذه المشروعات الشاملة تستهدف - كما سبق ذكره - إصلاح أو تحسين مادة التشريع، وهو ما يتطلب مراجعة البناء التشريعي ككل، وتخليته من التنظيمات البالية والمهجورة، وتوحيده من الناحية الشكلية بضم التشريعات ذات الصلة في قانون موحد وشامل، إلى جانب توحيده من الناحية الموضوعية (أي تقنيته)، وذلك بصّبه في قالب قانوني متماسك ومتربط في ظل فلسفة تشريعية متجانسة، كل ذلك في إطار من التطوير اللازم.

ورغم التحديات السابقة، إلا أن ثمة أسباب تدعو إلى تبني مثل هذه المشروعات طويلة الأجل، كاشتراط بعض المنظمات الإقليمية للانضمام لعضويتها القيام بإصلاح تشريعي شامل، أو التحولات التي تطرأ على الأنظمة الدستورية داخل البلدان النامية، التي تستدعي القيام بإصلاح تشريعي شامل كيما تعكس المنظومة التشريعية التوجهات الدستورية المستحدثة. فضلًا عن أنه لا يمكن تجاوز حقيقة أن مرونة النصوص القانونية المنشئة للجهات القائمة على عمليات الإصلاح التشريعي تفرض على هذه الجهات أن تنوع جهدها بين القيام بالإصلاحات التشريعية الطارئة، فضلًا عن تبني مشروعات شاملة ترتقي بالمنظومة التشريعية ككل.

2/ طبيعة العلاقة بين الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي

قد تجد الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي نفسها في حاجة إلى التواصل مع جهات أخرى في سبيل أداء ما أنيط بها من مهام. وهذا التواصل قد يفرضه النص القانوني المنشأ لهذه الجهة، وقد تقدر أهميته هذه الجهة من تلقاء نفسها. ففي كثير من الأحوال تجد الأخيرة نفسها في مسيس الحاجة إلى التواصل مع جهات أخرى ذات صلة بعملية الإصلاح التشريعي بدرجة أو أخرى، تنظيمًا للجهود وتبادلًا للخبرات، ولضمان توحيد مسار الإصلاح التشريعي في إطار من التوافق والتعاون.

وفوق ما تقدم، قد ترى الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي ثمة حاجة للتواصل مع منظمات المجتمع المدني ومفوضيات حقوق الإنسان العاملة داخل الإطار القانوني المعترف به.

وعلاوة على ذلك، قد يعهد القانون بعملية الإصلاح التشريعي في مجالات بعينها لجهات معينة كالوزارات أو المؤسسات المسؤولة عن حماية البيئة أو الصحة، هنا قد تتراجع الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي خطوة أو خطوتين للوراء، تقديرًا منها أفضلية ترك المجال لهذه الجهات امتثالاً لأمر القانون، رغم أن لها اختصاص عام بعملية الإصلاح التشريعي. وفي المقابل قد ترى هذه الجهات التعاون مع الجهة ذات الاختصاص الأصيل بعملية الإصلاح التشريعي. وبشكل عام طالما أن الهدف المشترك هو الارتقاء بجودة التشريع، فكل تعاون مخلص يحقق هذا الغرض يجب أن يكون محل تقدير واعتبار من كل الأطراف المعنية بالعمل التشريعي.

ب- الاجراءات الفنية للإصلاح التشريعي:

الاجراءات التمهيدية لإصدار قانون:

قبل اتخاذ الاجراءات الدستورية لإصدار القانون أو تعديله أو إلغائه، يتوجب أن نتخذ إجراءات وخطوات فنية سابقة ومن معايير عالية المستوى ومعتمدة، تتوقف عليها نجاح العملية التشريعية من عدمه، وباختصار شديد: بمجموعة من الخطوات وهي الخطوة التمهيدية: بتحديد المشكلة التي سنعمل على حلها، ثم الخطوة الأولى: بجمع المعلومات اللازمة، ثم الخطوة الثانية: مرحلة التشاور ثم الخطوة الثالثة: بوضع السياسات ثم الخطوة الرابعة: بإعداد مشروع القانون نوجزها بالآتي:

1- نقوم بعملية مسح لتشريعات القطاع المراد تحديث وتطوير قوانينه بعد وضع جوانب الاختلالات في أدائه وجوانب القصور بتنفيذ مهامه، ثم اقتراح تعديل القوانين والأنظمة التي تحتاج إلى تعديل من أجل تحديث الإدارة لتواكب عجلة التطوير الإداري اللازم، ونعقد ورش وندوات للمتخصصين حول هذا القانون والخروج بتوصيات بالاستفادة من جهود بعض الخبراء القانونيين، العاملين مثلاً في المجال الأكاديمي، لمعاونة الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي في إجراء هذه الأبحاث المقارنة وإدارة الورش واللقاءات العلمية والعملية وتوجيهها.

ثم نأتي بممثلين ممن سيطبقون القانون ومجموعة ممن سيطبق عليهم القانون، ومجموعة ممن لهم علاقة بهذا القانون، ونجمعهم على طاولة واحدة ونطلعهم على الأدبيات والسياسات والمحددات العامة، ونطلب منهم أن يتحاوروا ويكتبوا ماذا يريدوا من هذا القانون المزمع إعداد مشروعه وما يأملون أن يتضمن عند صدوره، ثم نجمع كل ما كتبوه.

2- نأتي ببلجنة قانونية من أكاديميين وقضاة ومحامون، نطلب منهم اخراج هذه الطلبات والرؤى إلى نصوص قانونية متوازنة بجناحين حقوق وواجبات. متناسقة مع الأهداف العامة بأبعادها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية... الخ، كون التشريع هو الأساس الذي يوضح العلاقات

القانونية بين أطراف العلاقة، ويحدد الحقوق والواجبات والمسؤوليات بأسلوب تراعى فيه الدقة والوضوح والشمول وحسن التبويب والانجاز غير المخل وعدم تحميل نصوصه عبارات وكلمات أكثر مما تحتمل لكيلا تتعرض للاجتهادات المتباينة في التفسير وتكون أيضًا عرضة لتعديلات متلاحقة لا حصر لها.

3- نشكل لجنة صياغة أخيرة للقانون تتضمن خبراء قانون وخبراء لغة ونطلب منهم صياغة نهائية للقانون ليخرج بشكل متوازن، بجناحين متوازنين، مثل: تناسب الحقوق والواجبات، وتناسب السلطة مع المسؤولية حيث لا يجوز بحال من الأحوال تجاوز تحميل الموظف المسؤولية على قدر السلطة. مسترشدين بفلسفة وأهداف وأبعاد وآثار القانون في الجانب الاقتصادي والاجتماعي... الخ وفلسفة وهدف كل نص.

4- نأخذ مشروع القانون ونبدأ بالإجراءات الدستورية المتعارف عليها المحددة حصراً بالدستور لإصداره وولادته وخروجه للحياة بنفاذه.

5- سيخرج القانون بشكل أفضل، وسيكون تطبيقه سهل على من سيطبقه لأنه استوعب كافة طلباتهم، وسيتقبل من سيطبق عليهم القانون تطبيقه عليهم بصدر رحب، لأنه تضمن كافة ملاحظاتهم وآمالهم، وسيستطيع المحيط المساعدة في تطبيقه وإنفاذه لأن القانون أخذ بما وضعوه من ملاحظات وآراء.

بهذا نتجنب ما تصدره الدولة من تشريعات قاصرة مختلة عرجاء مثل قانون المرور كله عقوبات فقط دون وجود حقوق للسائق، أو قانون المالك والمستأجر لم تشارك الأطراف في وضعه، أو قانون المرافعات والتنفيذ المدني الذي لم يشارك المحامون في وضعه... وغيرها من القوانين، التي تحدث اشكالات عند تطبيقها ونضطر لتعديلها مرات ومرات.

تتخلل هذه الخطوات السابقة عدد من الإجراءات الفنية المعمول بها دوليًا وفقًا لما يلي:

آلية عمل الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي⁽¹⁾

إحدى محددات عمل الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي هو ما إذا كانت هذه الجهة تعمل تبعًا لبرامج عمل بناءً على نص إنشائها، حيث تقوم بإعداد خطط تنظم عملها خلال مدة معينة. أو وفقًا لإحالات ترد لها من جهات أخرى، كالوزارات المعنية مثلًا.

وبشكل عام لا يمكن - بشكل مسبق - وضع إطار زمني محدد لإنجاز مشروع إصلاح تشريعي معين، فذلك يرتبط بتوافر الموارد، ودرجة تعقيد المشروع من الناحية الفنية، ومدى حاجة الحكومة لإنجاز

(1) المرجع السابق نفسه.

هذا المشروع في ظرف زمني ضيق. وعلى أية حال فالجهات القائمة على الإصلاح التشريعي التي تعمل بنظام برامج العمل تحتاج لدورة زمنية تتراوح ما بين ثلاث وخمس سنوات. وأحياناً يتم ربط إنجاز برنامج العمل بمدة بقاء أغلبية أعضاء هذه الجهة في مواقعهم.

تحديد أولويات اختيار موضوعات الإصلاح التشريعي

ثمة معايير تحكم اختيار موضوع الإصلاح التشريعي، أي التنظيم القانوني الذي ترد عليه عملية الإصلاح التشريعي. منها أهمية هذا الموضوع، فتزداد أهمية تدخل الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي بالقدر الذي يكون معه تنظيم قانوني معين غير مرض، وكذا بالقدر الذي تتعاظم معه المنافع المترتبة على هذا الإصلاح. مثلاً في مجال الموارد البشرية للقطاع العام أي الخدمة المدنية.

كما أن حصول تطورات تقنية أو علمية معينة في مجال ما قد يضيف على موضوع معين أهمية خاصة، تكسبه أولوية ليكون محلاً لجهود الإصلاح التشريعي، لمواكبة هذه التطورات المتسارعة، كما في مجال تكنولوجيات التواصل والجرائم الإلكترونية والذكاء الاصطناعي وجهود رقمنة الجهاز الإداري للدولة وسياسات الشمول المالي.

كذلك فملاءمة تدخل الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي يعد أحد المعايير التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار؛ إذ يجب دائماً النظر فيما إذا كان ترك مهمة الإصلاح التشريعي في خصوص مسألة ما لجهة فنية لا تقوم بموازنات سياسة أمراً ملائماً من عدمه.

وكذلك فموارد الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي وخبرة أعضائها ومعاونيهم من الباحثين القانونيين أمر يجب أن يكون دائماً تحت بصر هذه الجهة قبل الشروع في تبني برنامج إصلاح تشريعي في موضوع معين.

منهج عمل الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي⁽¹⁾

يبدأ عمل الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي بمرحلة ما قبل التشاور وأخذ الرأي وهي المرحلة التي تقوم هذه الجهة من خلال أعضائها بإعداد الأبحاث اللازمة وصياغة نتائج هذه الأبحاث في ورقة أو أوراق تلخيصية تمهيداً للانتقال للمرحلة اللاحقة وهي مرحلة التشاور حول هذه النتائج.

1/ الورقة التلخيصية:

تجدر الإشارة إلى أن الكيفية التي تبدو عليه هذه الورقة التلخيصية تختلف بحسب المدة التي أتيحت للقيام بالبحث المطلوب، ومدى توافر المصادر، وطريقة إنشاء الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي؛ فبالقدر الذي يتنوع فيه إطار البحث الذي تقوم به الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي ونطاق أصحاب المصالح وتعقيد المسألة موضوع عملية الإصلاح، سيختلف شكل هذه الورقة. إلا أنه على كل حال فإن هذه الورقة تعتبر أول طرح متبلور لهذا الموضوع أثناء عملية الإصلاح التشريعي.

(1) المرجع السابق نفسه.

وأياً كانت التسمية التي تطلق على هذه الورقة وأياً كان الهدف منها الذي تعكسه هذه التسمية، فإنه من الأهمية بمكان أن يراعى الجمهور المستهدف بهذه الورقة، فعملية التشاور - التي تقع في القلب من عملية الإصلاح التشريعي - تعتمد على هذه الورقة التلخيصية، ومن ثم يجب صياغتها بحرفية شديدة بحيث تتناول المسألة المطروحة للإصلاح بشكل محدد وبلغة واضحة، فضلاً عن ضرورة إتاحتها أمام الجميع.

2/ البحث القانوني:

لا شك أن البحث القانوني يعتبر أساس مرحلة التشاور التي تعد جوهر عملية الإصلاح التشريعي. ومن ثمّ فنجاح هذه العملية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بإجراء بحث قانوني محكم ودقيق. ولا شك أن طريقة إجراء هذا البحث ومنهجيته ستعتمد بشكل كبير على الجهة القائمة عليه، والوقت المتاح، وموضوعه.

ويمكن القول بأن دوافع الإصلاح التشريعي متنوعة، منها زيادة الكفاءة والفعالية فيما يخص الموضوع محل البحث، أو القيام بإصلاح تقني معين، أو التعاطي مع تغير الأفكار والمواقف داخل المجتمع، أو الامتثال للالتزامات الدولية، أو التجاوب مع التطورات الاقتصادية والتكنولوجية، أو الاستجابة للتحويلات الدستورية داخلياً.

وبلا شك فطبيعة البحث القانوني الذي تحتاجه عملية الإصلاح التشريعي سيتأثر بطبيعة الأهداف المرجوة. ولذلك فعملية الإصلاح التشريعي ليس محض بحث أكاديمي نظري، بل لها طابع عملي، غايته تطوير القانون وعصرنته.

وقد ساعد التطور التكنولوجي الحاصل في السنوات الأخيرة على تيسير البحث القانوني الذي تجريه الجهات المعنية بالإصلاح التشريعي، بل إنه يمكن القول بأن وفرة المصادر البحثية القانونية بكثرة في الآونة الأخيرة زادت من حاجة هذه الجهات إلى بذل قدر أكبر من العناية أثناء إجراء البحث القانوني، إذ أصبح ضرورياً التأكد من صحة هذه المصادر قبل الأخذ منها أو النقل عنها.

وللقيام بالبحث القانوني المشار إليه لا بد للباحث من أن يضع يده على آخر ما وصل إليه التنظيم التشريعي للموضوع محل عملية الإصلاح التشريعي، وكذا تحديد المشكلات القائمة، والتصورات عن الحلول الممكنة. وفهم كل ذلك يقتضي في كثير من الأحيان البحث في نواح تاريخية، تتعلق بظروف نشأة التشريع ومراحل تطوره ودوافع هذا التطور. كما ينبغي التحقق من الحالة النهائية للتشريع، ومعرفة المعدل منه والملغي.

أيضاً لا بد لإتمام هذا البحث القانوني - على خير وجه - من النظر ليس فقط في القواعد القانونية بمفهومها الفني الصادرة عن السلطة التشريعية، بل ينبغي أيضاً البحث فيما وراء ذلك، سواءً في اللوائح أو القرارات ذات الصلة بالتشريع موضوع عملية الإصلاح. فالمنظومة التشريعية بناء متكامل لا يمكن إصلاحها إلا بعد الاطلاع على مكوناتها المرتبطة.

ولا يمكن إغفال الدور الذي تلعبه أحكام القضاء أثناء عملية البحث القانوني، فأمام الباحث القانوني فرصة عظيمة لتكوين فكرة دقيقة عن المشكلات التشريعية في موضوع معين بالاطلاع على أحكام القضاء في هذا الموضوع. فأحكام القضاء هي المجال العملي الذي تبرز فيه أوجه القصور التشريعي بكل وضوح. فالحكم القضائي يفسر النص التشريعي ويشرحه ويطبقه ويعلق عليه أحياناً. بل إن بعض

القضاة يحرصون في أحكامهم على لفت انتباه المشرع إلى عوار تشريعي معين، ويهيئون به التدخل لمعالجة هذا الخلل.

وقد يحتاج الباحث مراجعة مضابط جلسات البرلمان، وتقارير اللجان البرلمانية، والأوراق الوزارية، وتقارير لجان تقصي الحقائق، وبعض الكتب غير القانونية، أو حتى الصحف والجرائد اليومية.

وقد يجد الباحث القانوني ضالته بالبحث في النظم القانونية المقارنة، للاستفادة من خبرات الآخرين ومعرفة كيف عالج المشرع موضوع بعينه، والبحث في إمكانية تطبيق الحلول التي قدمتها النظم القانونية الأخرى في خصوص هذا الموضوع، مع مراعاة خصوصية كل نظام قانوني، والإطار الدستوري والنسق الاجتماعي الذي تباشر فيه الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي عملها.

3/ جمع الأبحاث المساعدة في مجالات غير قانونية

قد تجد الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي نفسها في حاجة إلى إجراء أبحاث علمية أو تجريبية في مجالات وتخصصات أخرى، من أجل سبر أغوار مسائل تتعلق بهذه التخصصات التي يتدخل المشرع لينظمها بقواعد قانونية عامة مجردة.

وإحدى صور هذه الأبحاث غير القانونية ذات الأهمية بالنسبة لعملية الإصلاح التشريعي، القيام بتحليل العائد والكلفة بالنسبة لمشروعات الإصلاح التشريعي.

4/ التواصل مع أصحاب المصالح:

من الأمور بالغة الأهمية في هذه المرحلة من مراحل عملية الإصلاح التشريعي التواصل مع أصحاب المصالح، إذ يمكن الاستفادة منهم أثناء مرحلة البحث المبدئي في المسائل موضوع الإصلاح التشريعي.

وعلاوة على ذلك، فالدفع بأصحاب المصالح في هذه المرحلة الأولية من عملية الإصلاح التشريعي، يساعد كثيرًا في إشراكهم بعد ذلك في مرحلة التشاور، فكثير من هؤلاء - من غير القانونيين - ربما لا يدري أصلاً بوجود جهة قائمة على عملية الإصلاح التشريعي، ومن ثم فاستدعاء هؤلاء في مرحلة مبكرة وجعلهم جزءًا من عملية البحث يعين كثيرًا على الاستفادة منهم فيما بعد في مرحلة التشاور الأكثر أهمية.

كما أن ذلك يساعد الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي في التعرف إلى الآثار العملية للتشريعات، وهو جانب يخفى على كثير من القانونيين المعنيين بعملية الإصلاح التشريعي.

ولكن من جانب آخر ينبغي الحذر في التجاوب مع مواقف أصحاب المصالح؛ إذ ليس لديهم معرفة كافية بالإطار التنظيمي الذي تعمل فيه الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي، كما أن لديهم أهداف خاصة، وقد يترتب على إفساح المجال لهم الانزلاق لمصالح ضيقة أو التلون بلون سياسي معين، وهي أمور لا تناسب الطابع الفني غير السياسي الذي يصطبغ به عمل هذه الجهات.

5/ مخرجات عملية البحث

بمجرد الفراغ من تجميع المواد والبيانات اللازمة للقيام بعمليات البحث والدراسة السابقة، تبدأ عملية التحليل القانوني، للوصول لمقترحات وخيارات تشريعية يمكن إفراغها في الورقة التلخيصية التي تشكل الصورة النهائية للمسألة موضوع الإصلاح التشريعي، بحيث يبين منها - بوضوح وإيجاز - أوجه

القصور التي دعت الجهة القائمة على الإصلاح التشريعي للتدخل، وكذلك التصورات التشريعية الممكنة لعلاج هذا القصور، تمهيداً للمرحلة الآتية من مراحل عملية الإصلاح التشريعي وهي مرحلة التشاور.

6/ مرحلة التشاور

على الرغم من أن عملية الإصلاح التشريعي تتضمن القيام بكثير من المهام التي قد لا تحتاج التشاور، مثل القيام بالتوحيد الشكلي للتشريعات، أو تقديم المشورة للوزارات في خصوص بعض الأمور، إلا أن مرحلة التشاور تظل هي جوهر عمل الإصلاح التشريعي. ويمكن استظهار ثلاثة أهداف لعملية التشاور:

- التشاور حق لا يمكن إنكاره أو الانتقاص من أطرافه، والتشاور - وجوهره إشراك الجمهور في الشؤون العامة - هو الذي يميز دولة القانون في النظام الديمقراطي، ويدمج عملية صنع القرار بها بالشفافية المطلوبة. وهذا التشاور يعني منح المواطنين ممن سيطبق القانون عليهم فرصة أن يكون لهم كلمة في عملية صناعة القانون، فوق دورهم الطبيعي كناخبين.

- على الصعيد العملي، يقدم التشاور مزيد من المعلومات ومزيد من الرؤى مما يساعد على إنجاز الإصلاح التشريعي. فالإصلاح التشريعي لا يستهدف تحسين مادة التشريع في صورته المجردة، بل يضع في اعتباره مساره التطبيقي في الواقع العملي. وتجدر الإشارة إلى أن التعرف إلى مواقف معارضي الإصلاح بالذات له أهمية خاصة؛ فالتعرف إلى هذه المواقف بهدف الوصول لحلول وسط حول نقاط الخلاف يساعد على الوصول لنتائج تزداد فرص تبنيها مستقبلاً.

- التشاور يعزز من سمعة الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي، ويزيد من الثقة فيها من جانب المسؤولين والوزراء ورجال البرلمان، بما يزيد من فعالية أنشطتها في الأخير.

7/ مرحلة صنع السياسات

ما إن تنتهي عملية التشاور، فإنه على الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي وضع اللمسات الأخيرة على ما ستقوم برفعه من توصيات، بعد أن يكون قد تبلور لديها نتائج ومخرجات عملية التشاور. وفي بعض الأحيان لا يحتاج الأمر القيام بمزيد من العمل، وفي أحيان أخرى قد يتطلب الأمر القيام بتحليل إضافي للنتائج والمخرجات المشار إليها.

فبالنسبة لبعض المشروعات، فإن المخرجات المكتوبة التي تمخضت عن عملية التشاور تمثل خلاصة المطلوب، بالذات في بعض المسائل الفنية المحددة، وفي هذا الفرض فلا حاجة للقيام بمزيد من البحث والتحليل، اكتفاءً بما انتهت إليه عملية التشاور.

إلا أنه في أغلب الحالات يحتاج الأمر القيام بنوع من أنواع التقييم والتحليل لمخرجات عملية التشاور. وقد يتم إعداد ورقة شاملة تتضمن تحليلاً لمخرجات عملية التشاور. وفي بعض الجهات القائمة على عملية الإصلاح التشريعي لا تتضمن هذه الورقة سوى تعداد للأصوات المؤيدة والمعارضة لتبني اختيار معين. وتقوم الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي بإعداد قرار نهائي بما انتهت إليه من توصيات، تمهيداً لإصدار التقرير النهائي المنسوب لها.

تحليل العائد والكلفة: يعد تحليل العائد والكلفة أداة نافعة جدًا بالنسبة للمسؤولين عن عملية الإصلاح التشريعي تعينهم على الوصول إلى قرار نهائي بخصوص ما يمكن التوصية به من سياسات. فهذا التحليل يمكن أن يقدم حججًا مقنعة، لكن له أيضًا بعض المثالب.

فهذا التحليل يساعد على تجلية الكثير من الأمور أثناء عملية صنع القرار، عن طريق تحليل توازني بين مزايا وعيوب تبني وجه معين من أوجه السياسات، ويساعد كثيرًا على ترجيح كفة اختيار معين على غيره من الاختيارات. بل إن الحكومة نفسها قد تتطلب القيام بإجراء مثل هذا التحليل بالنسبة لبعض الاقتراحات التشريعية:

لكن ثمة إشكالية تخص إجراء تحليل العائد والكلفة تتمثل في أن هذا التحليل يعتمد على قياس التأثير المالي لاختيار معين من منظور اقتصادي صرف، والتقييم من هذا المنظور فقط قد لا يلائم كافة السياقات، فمثلاً عند تحديد مدى جدوى تقرير أهلية الترافع في بعض القضايا الجنائية، فإنه يمكن من منظور اقتصادي تقييم ما قد يترتب على هذا الإجراء من آثار بالنسبة لوقت القضاة، لكن لا يمكن تقييم ما قد يترتب على السماح بهذا الإجراء من آثار بالنسبة لليقين القانوني أو زيادة الثقة في النظام القضائي دون إجراء نوع من البحث الاجتماعي.

فضلاً عما تقدم فإن التحليل السابق يتم عبر فترات مختلفة، وبعض العوائد والتكاليف قد تحصل فوراً، كما هو الحال بالنسبة لحساب التكاليف اللازمة للحصول على بعض السلع أو الخدمات لتنفيذ سياسة معينة، أما العوائد فغالبًا ما تكون مستقبلية. ولضبط التكاليف والعوائد التي تحدث عبر فترات مختلفة، فثمة أسلوب يعرف بالتخصيم، وهذا الأسلوب يسمح بتحويل المنافع الخالصة إلى قيمة خالصة حالية. والقاعدة العامة لتحديد تبني قرار معين هو اختيار السياسة ذات القيمة الخالصة الحالية الأعلى.

وبعض الجهات القائمة على الإصلاح التشريعي ليس لديها الخبرة أو القدرة على القيام بمثل هذا التحليل بكفاءة عالية. ولذلك ينبغي الامتناع عن الانخراط في إجراء مثل هذا التحليل إذا لم تتوفر أدواته اللازمة.

مزايا ومثالب دراسات العائد والكلفة: يمكن القول بأن دراسات العائد والكلفة تضيف نوعاً من الشفافية على عملية صناعة القرار، وذلك عن طريق تحديد الأساس الذي تبني عليه القرارات بالرجوع للتكاليف التي يتحملها والعوائد التي يجنيها أصحاب المصالح. وأهم من ذلك أن هذه الدراسات تعين على تحديد أفضل أوجه إنفاق الموارد العامة.

غير أن الاعتماد على مثل هذا النوع من الدراسات لا يخلو من بعض الانتقادات. فثمة مخاوف تتعلق بالأساس النظري لتحليل العائد والكلفة. فالبعض يتساءل عن النطاق الذي يمكن من خلاله - عملاً بهذا التحليل - القيام بتقييم متوازن للتكاليف في مقابل العوائد. ويرتبط بذلك الصعوبات المرتبطة بفكرة تحويل المنافع المتحققة العوائد (لقيمة مالية وذلك بالنسبة لبعض العوائد غير ذات القيمة المالية الملموسة). فضلاً عما سبق، فإنه إذا كان من السهل قياس التكاليف بدقة في الوقت الحالي، فإن

قياس العوائد بذات الدقة مستقبلاً أمر يصعب توقعه بدقة، وهذه الصعوبة قد يبرز معها جانب التكاليف في مواجهة العوائد خلافاً للحقيقة.

باختصار، فإن التركيز الشديد على الجانب المالي من عملية تقييم الأثر، وغض الطرف عن العناصر الأخرى الاقتصادية والبيئية والاجتماعية والسياسية أمر قد يضعف من حجة القائلين بضرورة الاعتماد على دراسات العائد والكلفة بشكل كبير. وأحياناً تطلب الحكومة أن يصحب الاقتراحات التشريعية أو غيرها من المبادرات القيام بالعديد من دراسات تقييم الآثار، للتأكد من أن النتائج المرجوة تم اعتبارها أثناء عملية صناعة القرار، كدراسة تأثير قرار معين على مبدأ المساواة، وحقوق الإنسان، أو على المناطق القروية، وهكذا...

من يقوم بدراسات تقييم الأثر؟

ربما لا تكون الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي مضطرة للقيام بدراسات تقييم الأثر، وتترك الأمر للجهة الحكومية المسؤولة إذا ما تبنت اقتراحات الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي. لكن ثمة أسباب وجيهة قد تدعو الأخيرة للقيام بمثل هذه الدراسات، فمثلاً قد ترى الجهة القائمة على عملية الإصلاح التشريعي أن القيام بمثل هذه الدراسات قد يشجع الحكومة على تبني توصياتها. وقد ترى هذه الجهة أنها الأقدر على القيام بمثل هذه الدراسات بحكم أنها التي رافقت المشروع منذ أن كان فكرة حتى استوى على سوقه في صورة توصيات. وعلى العكس قد لا ترى هذه الجهة ضرورة القيام بمثل هذه الدراسات بنفسها، وفي هذه الحالة قد تعرض المساعدة على إجراء هذه الدراسات على الجهة الحكومية المختصة.

ج - الإجراءات الدستورية للإصلاح التشريعي:

يعد التقنين الموضوعي للقانون أقرب الاصطلاحات لفحوى فكرة الإصلاح التشريعي، إذ يتضمن دمج التشريعات في وثيقة واحدة باعتبار موضوعها، فضلاً عن إعادة صياغتها وتطويرها إلى جانب دمجها، لكنه على الأرجح مرحلة سابقة عليه، إذ يغلب عليها الاهتمام بدمج التشريعات ذوات الصلة وتحسين صياغتها أكثر من صبها في قالب متطور واحد في ضوء فلسفة واحدة.

والتقنين هو اخراج القوانين بصورة مكتوبة بواسطة السلطة المختصة، وسبق أن بينا أن وظيفة التشريع هو إصدار القوانين من اختصاص البرلمان (مجلس النواب باليمن) حسب الدستور اليمني، كما جاء في الدستور اليمني⁽¹⁾: المادة 62: (مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور).

معلوم أن النسق القانوني في الجمهورية اليمنية يتمثل في ثلاثة مستويات نسميه هرم التشريع وإيضاح السلطة المختصة بإصدار التشريعات نبين النسق القانوني في الجمهورية اليمنية الذي يتمثل

(1) دستور الجمهورية اليمنية.

في ثلاثة مستويات نسميه (هرم التشريع) يكون في المستوى الأول أعلى الهرم الدستور (الذي جاء بناء على استفتاء شعبي عام)، ثم المستوى الثاني يتمثل في القوانين التي تختص بإقرارها السلطة التشريعية (البرلمان مجلس النواب)، ثم المستوى الثالث أدنى الهرم، اللوائح القانونية (التنفيذية والتنظيمية والضبطية) وتختص بإصدارها السلطة التنفيذية كونها المحتكة والمتعاملة مع الجمهور والمختصة بالتنفيذ. بحيث ألا يخالف النص الأدنى للنص الأعلى، أي نصوص مواد اللوائح يجب ألا تخالف نصوص القوانين، ونصوص القوانين واللوائح لا تخالف نصوص الدستور، تجنباً للطعن بعدم دستوريته بحسب المادة (153) من الدستور التي جاء فيها: المحكمة العليا للجمهورية هي أعلى هيئة قضائية، ويحدد القانون كيفية تشكيّلها ويبين اختصاصاتها والإجراءات التي تتبع أمامها، وتمارس على وجه الخصوص في مجال القضاء، الفصل في الدعاوى والدفع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات. ويبقى الدستور هو البوصلة والمرشد والموجه في كل تعديل أو إصلاح قانوني.

نفاذ القانون: هو إلزام كافة المخاطبين بأحكامه عن طريق استخدام وسائل الإكراه العام. والقانون قد يسن من الجهة المختصة بذلك ومن ثَمَّ فإنه في هذه الحالة يعد موجوداً، إلا أنه لا يعد نافذاً في مواجهة المخاطبين بأحكامه إلا إذا مر بمرحلي الإصدار والنشر.

إصدار القانون: هو عمل إجرائي يقوم به رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة. ويقصد به أمرين: الأول؛ إثبات وجود القانون الجديد بمعنى تسجيل الوجود القانوني للتشريع الجديد بعد انتهاء المرحلة التشريعية، فالإصدار يعد بمثابة شهادة ميلاد للقانون **والثاني:** أمر الرئيس بوضع قانون موضع التنفيذ والعمل به كلّ فيما يخصه، ويعد إصدار أمر لازم لنفاذ القانون واللوائح. ويتم إصدار القانون عن طريق توقيع رئيس الجمهورية على القانون ويشار إليه برقم مسلسل خلال السنة التي صدر فيها.

نشر القانون: هو إجراء لاحق للإصدار، أو عملية مادية تهدف إحاطة كافة الأشخاص علماً بولادة قانون آخر ونفاذه ووجوب احترامه، وذلك عن طريق نشره في الجريدة الرسمية ويأتي في آخر المراحل التي مر بها التشريع.

إلغاء القاعدة القانونية: أي إنهاء العمل بها بتجربتها من قوتها الملزمة، والإلغاء قد يتم من خلال استبدال قاعدة جديدة بقاعدة قديمة، أو من خلال الاستغناء عن القاعدة القانونية نهائياً، والهدف من الإلغاء هو رعاية مصالح الناس في حال تبين عدم ملائمة قانون ما أو مادة قانونية المصلحة العامة. وهذا أمر تقتضيه طبيعة الأشياء باعتبار أن قواعد القانون لا بد أن تستجيب لكل تطور في الواقع الاجتماعي المتغير على دوام.

السلطة التي تملك الإلغاء: الأصل أن السلطة التي تملك إلغاء القاعدة القانونية هي ذات السلطة التي تمتلك انشاءها أو سلطة أعلى منها.

04. تجارب عربية وغربية للإصلاح التشريعي

نتناول في هذا المحور نماذج من تجارب إصلاح القانون الإداري في عدد من الدول العربية والغربية وفقاً لما يلي:

أولاً: تجارب دول عربية:

نتناول هنا عدد من التجارب للدول عربية: لا شك أن هناك إجماع في الدول العربية على تميز نظام الإدارة العامة، في كل من تونس والأردن والكويت.

تجربة تونس⁽¹⁾

1- لا يختلف الوضع القانوني في تونس كثيراً عما عليه الحال في مختلف دول العالم من حيث تضخم التشريع وتشعبه وتعقيده سيما بعد موجة التشريع التي تعيشها بلادنا اقتضاءً لمتطلبات التنمية والانفتاح الاقتصادي.

2- خلال العقدین الأخيرین تأكدت الرغبة في إصلاح الإدارة ومصالحتها مع المواطن وتطوير التشريع لما في ذلك من ضمانة لحقوق الفرد ومن فائدة في تطوير المجتمع وتنميته.

3- انطلقت أولى المبادرات في مجال الإصلاح التشريعي منذ التسعينيات بعقلنة التشريع (أ) لتنتهي في ظل المبادرة الإقليمية العربية للإدارة الرشيدة لخدمة التنمية التي تدعمها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى العمل على جودة الصياغة التشريعية (ب). بواحد إصلاح وعقلنة التشريعات في تونس

تندرج محاور الإصلاح والعقلنة التشريعية في تونس في إطار برنامج الإصلاح الشامل الذي تبنته تونس منذ سنة 1986م، في تطوير التشريع، وتنظيم التشريع وتبسيطه.

1- تطوير التشريع: من خلال إخضاع القانون إلى الرقابة من حيث دستوريته من خلال إحداث المجلس الدستوري سنة 1987م، إصدار عديد من التشريعات مواكبة لتطور الحياة والرفي الحضاري وانفتاح العلاقات بين البلدان، وتيسير الإجراءات بإلغاء القيود الإدارية واختصار الإجراءات وآجالها وذلك في جميع قطاعات الدولة المختلفة.

2- تنظيم التشريع وتبسيطه:

تنظيم التشريع: من خلال:

(1) بن جعفر، ماجدة. قاضي: التجربة التونسية في مجال الإصلاح التشريعي، بحث مقدم لمؤتمر الإصلاح الإداري في عمان 28-30 أبريل 2008.

1- تم سنة 1993م إحداث مركز الدراسات القانونية والقضائية وهو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية تحت إشراف وزارة العدل وحقوق الإنسان وهو مرصد وطني للتشريع. من ضمن مهامه جمع النصوص القانونية الجاري بها العمل وتحيينها وترجمتها ونشرها. ومختلف الوثائق وتيسير الاستفادة منها.

2- تم سنة 1996م إحداث المجلس الأعلى لتنظيم الأحكام التشريعية الجاري بها العمل، للسهر على عملية تنظيم وتجميع النصوص الجاري بها العمل، وتحيينها وتهذيب مصطلحاتها بتخليصها من العبارات غير السليمة التي فقدت صلتها بالواقع، سواءً لكونها دخيلة أو لارتباطها بنظم وأوضاع سياسية وإدارية متقدمة، وعند الاقتضاء توضيح أحكامها بإعادة صياغتها دون مساس بمضمونها.

3- سنة 2003م، تم إحداث المجلس الوطني لتنظيم الأحكام التشريعية الجاري بها العمل، عوضاً عن المجلس الأعلى، مع إسناد الكتابة العامة لهذا المجلس إلى مركز الدراسات القانونية والقضائية.

تبسيط القانون وتيسير الوصول إليه: من خلال:

1- نشر القوانين والمراسيم والأوامر والقرارات وجوباً باللغة العربية بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية - الجريدة الرسمية في اليمن -، كما يجب نشرها بلغة أخرى على سبيل الإعلام. أما المناشير فلا يتم ادراجها بالرائد الرسمي إلا بعد مصادقة الإدارة العامة للحكومة، وإذا كانت عامة تهم المتعاملين مع المصالح الوزارية أو تتعلق بعدة وزارات.

2- أمر سنة 1993م أحدث نظاماً للاتصال والإرشاد الإداري بمصالح الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية، يحتوي على جميع المراجع القانونية والترتيبية، وعلى كافة الإجراءات اللازمة للحصول على كل خدمة إدارية مدرجة بهذا النظام. ويقع ضبط قائمة الخدمات الإدارية والإجراءات اللازمة للحصول عليها بقرار من الوزير المعني.

3- تسهم المؤسسات العامة في تبسيط وإيصال القوانين إلى إدراك المعنيين بها، بإجراء ملتقيات وندوات علمية وموائد مستديرة تساعد على فهم القانون وحسن تطبيقه.

اصلاح عملية وضع التشريع

تدرك تونس أهمية الصياغة القانونية وضرورتها كأداة للسياسة العامة وكرافد من روافد التنمية والأمن القانوني لذلك فهي جادة في توفير الهيكل والإجراء الملائم لتأهيل إطاراتها وتكوينهم على وضع

التشريع الجيد وذلك من خلال: إحداث كلا من: مركز مختص في الصياغة القانونية (مركز الدراسات القانونية والقضائية)، الشهادة الوطنية للماجستير المهني في تحرير النصوص القانونية وترجمتها.

اسهام مركز الدراسات القانونية في جودة التشريع:

1- يتوفر مركز الدراسات القانونية والقضائية المحدث منذ سنة 1993م على الخبرات القانونية اللازمة والكفاءات التي أظهرت إمكانيات وخبرات جيدة في مجال صياغة القانون.

2- من مهام المركز وفق قانون إنشائه: القيام بالدراسات من أجل تطوير التشريعات الوطنية، ودراسة المسائل القانونية الهامة المتعلقة بتطبيق التشريعات، بطلب من الجهات الحكومية المعنية.

3- للمركز التعاقد مع أصحاب الخبرة والكفاءات من قضاة وجامعيين ومحامين ومساعدى قضاء لإنجاز خدمات بمقابل، في نطاق مشمولاته المتعلقة خاصة بالتشريع العام وبالبحوث في الميدان.

4- يطمح المركز إلى أن يصبح مركزاً إقليمياً في عملية وضع التشريعات الجيدة وهو بصدد إجراء الدراسات اللازمة للغرض بالتعاون مع مكتب دراسات كندي مختص.

الشهادة الوطنية للماجستير المهني في تحرير النصوص القانونية وصياغتها

تمت بلورة الفكرة وتجسيدها على الصعيد القانوني بمقتضى قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي المؤرخ في 2008/03/25م المتعلق بضبط نظام الدراسات والامتحانات المطبق بكلية الحقوق والعلوم السياسية بتونس.

2. التجربة الأردنية⁽¹⁾

عاجت الهيئة المركزية للإصلاح الإداري في الأردن في مدة سابقة إعادة تنظيم الدوائر الإدارية وتحديد مهامها وصلاحياتها بغية القضاء على تشابك الصلاحيات وتداخلها. وتعتبر أهم التغيرات التي تناولها الإصلاح الإداري تقع في حقل التوظيف وضبط أمور الموظفين في أنظمة الخدمة المدنية، حيث عملت هذه الأنظمة على تسيير أمور الموظفين، ووضع أسس لتعيين وترقية الموظفين.

غير أن هناك عيباً خطيراً في إصلاح أنظمة الموظفين وهو عدم حل مشكلة الرواتب، فإن الإصلاح الإداري أغفل هذه المشكلة الخطيرة لأن هناك اعتقاداً سائداً أن رواتب موظفي الحكومة قليلة، وهي أدنى بكثير من رواتب الموظفين في المؤسسات غير الحكومية، وهناك دلائل تشير إلى أن الحكومة قد بدأت تشعر بوطأة المنافسة بينها وبين هذه المؤسسات في الحصول على هذه القلة من الأشخاص الأكفاء المدربين، ولم تجدي أية محاولة لتبرير هذا الوضع أو إصلاح الخطأ فيه، ومما يؤسف له جداً أن الرواتب في الأردن لا تتلاءم مع الواجبات والمسؤوليات والمهام الملقاة على عاتق الموظف، ذلك لأن

(1) الزغبى، خالد، مرجع سابق.

جدول الرواتب يقوم على أساس من التصنيف غير الصالح حيث نجد أن الوظائف مصنفة تصنيفاً اعتباطياً بالنسبة إلى فئات، وفي هذا شيء من القلق الذي يسبب تدمراً في صفوف الموظفين.

ويعد أهم حدث اصلاحي في أنظمة الموظفين هو إنشاء هيئة مستقلة تدعى ديوان الخدمة المدنية تُعنى بتعيين موظفي الدوائر الحكومية على أسس معتمدة من رئاسة الوزراء، وإذا كان هناك عيوب في السابق كانت من نواحي كثيرة أنظمة لا بأس بها، وإذا كان هناك من عيوب أو أخطاء في قضايا التوظيف والموظفين فإنما مردها في أكثر الأحيان إلى عدم تطبيق القوانين والأنظمة تطبيقاً صارماً. وكانت كل وزارة تعالج أمور موظفيها بطريقة مستقلة عن سائر الوزارات مما أسفر عن انعدام الانسجام وتضارب الصلاحيات وتشابكها بشكل يدعو إلى الدهشة، لما في ذلك من بذل جهود ضائعة، وأخطر منه هو أن الوزارة كانت دوماً عرضة للتأثير والضغط السياسي من جانب المجلس النيابي ومن الرأي العام.

وقد أعطى ديوان الخدمة المدنية صلاحيات واسعة منها تدريب الموظفين، وتعبئة الأشخاص الصالحين للتوظيف، وتحضير الامتحانات والاشراف عليها، واعداد قوائم بالأشخاص المؤهلين للتوظيف والموافقة على كل تعيين في أية وظيفة من وظائف الدولة. ومن الاصلاحات الحميدة في هذا الحقل أيضاً إنشاء معهد الإدارة العامة التابع لوزارة تطوير القطاع العام، ويعني هذا المعهد:

أولاً: إعطاء موظفي الحكومة ثقافة إدارية عامة وتدريبهم عملياً على المهام الملقة على عواتقهم.

وثانياً: بإعداد أشخاص أكفاء لشغل بعض الوظائف الرئيسية.

لذا نجد جهود ومحاولات الحكومة هي نتيجة للشعور بضرورة اصلاح الإدارة اصلاً جذرياً وهي تدرك في الوقت ذاته أنه ينقصها الاختصاصيون الأكفاء في علم الإدارة والهيئات الضرورية للقيام بإصلاح كهذا.

لذا نعتقد أن الإصلاح الإداري لا يخرج عن كونه مظهرًا من مظاهر التنمية الشاملة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية، لذا يتطلب الإصلاح الإداري بالإضافة إلى اعداد القادة تحقيق تطوير فكري وثقافي عند الموظفين وهذا لا يمكن تحقيقه إلا من خلال التطوير الثقافي العام واعداد الأجيال القادمة.

وقيام جهاز إداري في أعلى المستويات أمر تحتمه الحجة إلى وجوده لكي يضطلع بمراقبة الأوضاع السائدة في الإدارة وتجمع في إطاره سائر المعلومات المتصلة بها، ولا شك في أن عدم وجود جهاز كهذا من شأنه أن يترك الأمور إلى مشيئة القدر الذي قد يحركها أو يتأخر في تحريكها.

على أن حتمية وجود الجهاز المشار إليه لا تعني اتفاق سائر الأنظمة على اعتماد نمط واحد بشأنه، فالمثال البريطاني يقوم على وجود «اللجنة الملكية» التي تعمل على أساس التقارير القيمة التي يضعها الخبراء، وقد أدى عملها على مر الزمان إلى مراجعة جدية لهيكلية الخدمة المدنية في بريطانيا.

3- التجربة السورية⁽¹⁾

ارتكزت التجربة السورية على إعادة هيكلة مؤسسات الدولة ثم على المواد البشرية بإعادة توزيع وإحالة للتقاعد بطرق متعددة، تتمثل في الآتي:

(1) تيشوري، عبدالرحمن: أفكار غير مرتبة من أجل ترشيح الإدارة العامة السورية وحل مشاكل الوظيفة العامة، موقع سيريان تلغراف.

ترشيح الموارد البشرية في سوريا:

الترشيح هنا استهدف هيكل موظفي الخدمة المدنية، التي وضعها المجلس الأعلى للوظيفة العامة، على مستوى كل وزارة أو هيئة، قام بها (المجلس الأعلى للوظيفة العامة) ويتبعه (المعهد الوطني للإدارة العامة)، و(السجل العام للعاملين في الدولة).

وتتألف هذه الهيئات من المديريات الآتية:

أولاً؛ مديريات رئيسة (مديرية الوظيفة العامة، ومديرية الموارد البشرية، ومديرية التطوير والتحديث).
ثانيًا؛ المديريات التقليدية (مديرية التخطيط والإحصاء، ومديرية الشؤون المالية، ومديرية المعلوماتية، ومديرية الرقابة الداخلية، ومديرية الشؤون القانونية والتشريعية) ومديريات أخرى.. ويتبع كل مديرية من هذه المديريات مجموعة من الدوائر تكون مهامها الوظيفية مرتبطة بنوع العمل والمهمة التي تنهض بها من مجمل المهام التي تختص بها هذه الجهة.

من مهام الجهة وزارة/هيئة

- 1- إجراء تقييم عام للموظفين في وحدات الجهاز الإداري للعاملين في الدولة وفقًا لمعايير دقيقة.
- 2- العمل على توفير بيئة مناسبة للنهوض بمستوى الخدمات العامة وتحديد أساليب قياس كفاءة وجودة الخدمة المقدمة مع اعتماد محددات ومؤشرات الأداء والتقييم.
- 3- بحث ومراجعة وتقييم السياسات والخطط العامة للوظيفة العامة في الدولة والإجراءات اللازمة لتنفيذها وتطويرها ورفعها إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة، ومراجعة طرق شغل الوظائف القيادية والقوانين الحاكمة بما يسمح بوضع آليات اختيار القادة تقوم على عناصر القدرات العلمية.
- 4- تنظيم وحصص الموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- 5- تنفيذ السياسات والخطط العامة للتوظيف في الجهات العامة للدولة ووضع الأسس والمعايير المتعلقة بالاختيار للعمل في الوظيفة العامة.
- 6- تنمية الموارد البشرية وضمان الاستخدام الأمثل للقوى البشرية.
- 7- توفير الحوافز الداعمة لتطوير وتحديث الأنماط السلوكية للموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة لرفع كفاءتهم.

- 8- إجراء الدراسات للقوانين الحاكمة للجهاز الإداري للدولة وإجراء دراسة الأجور والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات بالتنسيق مع وزارتي المالية وهيئة تخطيط الدولة بما يحقق الربط الكامل بينها وبين الانجاز وتحقيق سياسة الثواب والعقاب.
- 9- وضع التوجيهات العامة للتدريب الإداري والربط بينه وبين تطبيق آليات العصر-وتفعيل التدريب المستمر وربطه بالاحتياجات العلمية وتحديد أساليب التنفيذ بالتعاون مع الجهات المهمة بالتدريب ومتابعة تنفيذها.
- 10- إعداد برامج تدريب القادة الإداريين لخلق كوادر قادرة على التعامل بأساليب الإدارة الحديثة ولديها روح الابتكار والتطوير وتحمل المسؤولية وإزالة العوائق والعقبات وتيسير التعامل مع التركيز على بناء الصف الأول والثاني.
- 11- اقتراح مشروعات القوانين النازمة للوظيفة العامة والتعديلات اللازمة ورفعها إلى الجهات المختصة لإقرارها.
- 12- إعداد مشروعات الهياكل التنظيمية لوحدات الجهاز الإداري للدولة ومتابعة التعديل والتحديث.
- 13- إعداد أسس توصيف وترتيب الوظائف على مستوى وحدات الجهاز الإداري في الدولة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 14- إعداد مشروعات الخطط الوظيفية (إحداث - تعديل - إلغاء) لوحدات الجهاز الإداري للدولة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 15- مراقبة ومتابعة تنفيذ قوانين الوظيفة العامة ولوائحها وإصدار التعاميم والنشرات والأدلة اللازمة لضمان سلامة وحسن تنفيذ وإعداد التقارير الدورية بنتائج المراقبة والمتابعة.
- 16- المشاركة في إعداد الخطط الخمسية والسنوية لتأهيل وتدريب القوى البشرية العاملة في وحدات الجهاز الإداري للدولة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- 17- القيام بالدراسات والبحوث الهادفة لتبسيط إجراءات العمل وتحديد أسس ثابتة بمعدلات الأداء.
- 18- إعداد خطط التنمية والإصلاح الوظيفي المستمر ورفعها إلى المجلس الأعلى للوظيفة العامة تمهيدا لاعتمادها من مجلس الوزراء.
- 19- العمل على تحفيز واستقطاب الخبرات السورية في الخارج للعمل في الوظيفة العامة في الدولة.

- 20- تقديم الاستشارة وإبداء الرأي لوحدة الجهاز الإداري في الدولة.
- 21- دراسة الموضوعات المقرر عرضها على المجلس الأعلى للوظيفة العامة ومتابعة تنفيذ قراراتها.
- 22- بحث ودراسة الشكاوى والتظلمات المقدمة من الموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة ورفع المقترحات للمجلس الأعلى للوظيفة العامة لاتخاذ القرار بما لا يتعارض مع اختصاص بعض الأجهزة الأخرى وبالتنسيق معها.
- 23- تأسيس تشغيل ومتابعة تحديث بوابة الحكومة الالكترونية على شبكة المعلومات الدولية.
- 24- وضع وتنفيذ برنامج إتاحة الخدمات الحكومية من خلال روافد جديدة ومتعددة مثل شبكة المعلومات الدولية - الانترنت، وخدمة التليفون، الثابت والمحمول، ومراكز تقديم الخدمات.
- 25- التنسيق بينها وبين المؤسسات العلمية والوكالات والمراكز البحثية - الوطنية والأجنبية - المختصة بتنمية الموارد البشرية وتطويرها وتفعيل التعاون بينها.

ثانياً: تجارب دولية:

يركز هذا الجزء من الدراسة على عرض موجز لبعض التجارب الدولية في الإصلاح الإداري التي تستهدف تطوير وتحسين الأداء والإنتاجية في أجهزة القطاع العام. ويشمل العرض تجربة الولايات المتحدة الأمريكية في الميدان تنظيم الجهاز التنفيذي، وميدان مراجعة أداء الأجهزة التنفيذية كما يشمل العرض (بإيجاز) تجربة كندا ونيوزيلندا وأستراليا وبريطانيا.

1. تجربة الولايات المتحدة الأمريكية

تتكون هذه التجربة من شقين: الشق الأول يتعلق بتجربة تنظيم الجهاز التنفيذي، والشق الثاني يتعلق بمراجعة أداء الأجهزة في الحكومة الفيدرالية الأمريكية كما سيتم ايضاحه.

أ- التجربة الامريكية في الميدان تنظيم الجهاز التنفيذي

انصب هذا الجهد على تنظيم الجهاز التنفيذي للحكومة الأمريكية الفيدرالية، وتم بمعرفة ما سمي بـ «لجنة هوفر الأولى (1947، 1949م)». وكان هدف التنظيم دراسة طرق وأساليب الأداء في الأجهزة التنفيذية الفيدرالية، بهدف الوصول إلى تحسين أدائها وترشيد أوجه مصروفاتها. وتبنى هذا التوجه التنظيمي مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية. كما تم التركيز على جوانب خمسة:

- 1- التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات.
- 2- أدوات الإدارة مثل: المالية، الوظائف والموظفين، الخدمات العامة، حفظ الوثائق والتقارير العامة، التداخل والازدواجية في الأجهزة العامة.

3- اللامركزية في التنفيذ تحت مظلة إشراف مركزي.

4- إعادة تنظيم الأجهزة التنفيذية.

واعتمدت الدراسة على أسلوب فرق العمل المتخصصة والمتنوعة من جهات متفرقة ذات علاقة. وقامت الفرق المتخصصة بتقديم تقاريرها للجنة الرئيسة التي تقود هذه الفرق. وتم التوصل إلى (273) توصية شملت الجوانب الخمسة للدراسة التي سبق بيانها. ومن أهم النتائج والتوصيات التي أفرزتها الدراسة ما يلي:

1- هناك عدم توازن بين مسؤوليات الرؤساء في الأجهزة وبين الصلاحيات المعطاة لهم. بما يحول دون تحقيق الأهداف المرسومة مثل (مديري المركز العلمية بالجامعة وعمداء الكليات)، لذلك تمت التوصية بمنح صلاحيات كافية للمسؤولين في الأجهزة التنفيذية في مجالات إعادة التنظيم، وفي التعامل مع الموظفين، والنواحي المالية.

2- هناك قصور في أسلوب اعداد الميزانية، والرقابة والمحاسبة، وإجراءات تحديد الاعتمادات المالية وإجراءات الإيرادات، والتكاليف التشغيلية، والاعانات في الميزانية، وتمت التوصية بتبني ميزانية الأداء وتبسيط إجراءات مناقشة الاعتمادات المالية، ووضع نظام متكامل وفاعل لإعداد ميزانيات الأجهزة التنفيذية، بما يسهم في تخفيض تكاليف الرقابة على التنفيذ.

3- هناك مركزية مخلة في التوظيف، وهناك نقص في التصنيف والوظائف، وفي معايير التوظيف. وتمت التوصية بتيسير الإجراءات العامة، وتعزيز مبدأ الجدارة في اختيار الموظفين، إلى جانب إتباع مبدأ اللامركزية في التوظيف وتصنيف الوظائف.

4- هناك تداخل وازدواج في الأنشطة، وهناك أنشطة في الأجهزة لا رابط ولا تنسيق بينها، وهناك عدم وضوح في الأهداف التي يراد تحقيقها. وتمت التوصية بإعادة التنظيم على مبدأ جمع الخدمات والنشاطات المتماثلة وإزالة الازدواج، وتقليص عدد الأجهزة التنفيذية بما يزيل تضخم تلك الأجهزة مع التركيز على توافر الفاعلية في أدائها والتنسيق في نشاطاتها والخدمات التي تقدمها.

ب- التجربة الأمريكية في ميدان مراجعة الأجهزة التنفيذية

هدفت هذه التجربة إلى بناء جهاز حكومي قادر على تقديم خدمات عامة متميزة بتكلفة أقل، وتبنت الدراسة مدخل الإصلاح الشامل للأجهزة التنفيذية، والتركيز على أساليب الأداء والعمليات الإدارية والمعوقات التي تصاحبها. كما ركزت الدراسة على إعادة تشكيل ثقافة المنظمات التنفيذية بما يخدم المستفيدين في المقام الأول.

كما اتبعت الدراسة منهجية قامت على مرحلتين. ففي المرحلة الأولى تم تشكيل فريق عمل لمشروع الإصلاح مكون من 250 عضو من ذوي الخبرة والتأهيل من الأجهزة العامة وتفرعت عن الفريق الرئيس مجموعة فرق للدراسة. واسند المجموعة من الفرق دراسة الأنظمة والإجراءات والقضايا العامة التي تسير العمل في جميع الأجهزة التنفيذية.

تجربة كندا ونيوزلندا وأستراليا وبريطانيا:

في عام 1990م تبنت كل من كندا ونيوزيلاندا وبريطانيا وأستراليا إصلاحًا إداريًا ركز على مفهوم الإدارة لتحقيق لنتائج وكان هدف مشروع الإصلاح زيادة الكفاءة والفاعلية في الأداء والإنتاجية في الأجهزة العامة وكذلك تعزيز مبدأ المساءلة أو المحاسبة الإدارية وكان مدخل المشروع هو الإصلاح الشامل بحيث يتم اعطائه الصلاحيات واسعة لرؤساء الأجهزة التنفيذية كذلك التي تعطي لرؤساء الأجهزة في القطاع الخاص، وأن تتم محاسبتهم على النتائج لذلك تم مطالبة كل جهاز بثلاثة أمور:

1- اعداد خطط استراتيجية لتوضيح رسالة أو هدف كل جهاز لموظفي الجهاز والمستفيدين منه.

2- وضع خطط تشغيلية لترجمة الاستراتيجيات إلى أهداف تفصيلية. مرتبطة بالجهاز المستهدف.

3- استخدام مقاييس الأداء لتحقيق من تقدم الجهاز نحو تحقيق الأهداف.

ويمكن ايجاز أبرز نتائج هذه التجارب بما يلي:

1- ظهرت أهمية تعزيز قياس الأداء لتحسين الإنتاجية لذلك تبنت الدول سياسة المحاسبة على

أساس النتائج المتحققة من تلك المتفق عليها في اتفاقية الأداء. واتفاقية الأداء يتم بمقتضاها

تحديد النتائج التي ترغب الدولة تحقيقها من كل جهاز وفي ضوء ما يتحقق من نتائج تتم المساءلة

الإدارية على أن يترك لرئيس كل جهاز رسم الاستراتيجيات التي سيتبعها في تحقيق النتائج المطلوبة.

2- ترتب على أسلوب المحاسبة والمساءلة طبقًا للنتائج ضرورة التخلص من الرقابة المركزية

التفصيلية على النفقات التشغيلية والتخلص من وجود سقف للموظفين في الجهاز ومنح

المسؤولين صلاحيات كافية لاستثمار مواردهم في الميزانية بشرط ألا يتم تجاوز سقف الميزانية

المحدد للجهاز.

3- تبين أن تتغير ثقافة الجهاز للتركيز على تحقيق النتائج ليس بالأمر الهين ويحتاج وقتًا ليس بالقصير

كما أنه يتطلب تعزيز قدرة رؤساء الأجهزة في أداء مهام الجهاز وواجباته كما تبين ضرورة بناء نظام

معلوماتي القرارات الغير مشروعة الصادرة عن الوزراء والرؤساء التي تسبب الغاءها من القضاء

وتحميل الجهات تعويضات وفي عدم وعيهم القانوني، وتوفير تدريب لجميع فئات العاملين

واستخدم تقارير عن المعلومات وقياس الأداء وتطبيق جوانب إصلاحية أخرى.

4- تبين أن التوجه نحو التركيز على النتائج يتطلب وجود جهة مركزية تعطي التوجيهات للأجهزة التنفيذية لكي تساعد على تطبيق المنافع الناجمة عن الإصلاح من وجهة نظر مسؤولي الأجهزة التنفيذية التي تطبق الإصلاح الإداري.

5- نتج عن الإصلاح في هذه الدول منح المديرين المنفذين مرونة كافية في استغلال الموارد المتاحة لهم في الميزانية لتحقيق النتائج وقامت الدول بتسهيل إجراءات شؤون الموظفين، وتحويل كثير من الصلاحيات ذات العلاقة بالتوظيف من الإدارات المركزية للتوظيف إلى التنفيذية مثل: إجراءات الترقية، تصنيف الوظائف، وتحديد الرواتب، كما تم مطالبة هذه الأجهزة باتباع الأساليب الحديثة في الإدارة لتعزيز جودة الإنتاجية وانعكست هذه المرونة بشكل إيجابي على إيجاد حوافز لدى الجهاز لترشيد الانفاق واستغلال الأمثل للمصادر المتاحة له.

6- قامت هذه الدول باستخدام مقاييس الأداء من أجل المساءلة من خلال نشر قياس جودة الخدمات للمستفيدين كما فعلت بريطانيا وكندا. فيتم الاتفاق على مستوى الأداء بين الإدارة العليا والإدارات التنفيذية وتؤخذ النتائج أساساً للمساءلة والمحاسبة الإدارية. ثم قيام أجهزة التنفيذ برفع تقارير بنتائج أدائها للأجهزة الرقابية.

نحو إصلاح قانوني لمؤسسات الدولة في الجمهورية اليمنية

تعيش اليمن في ظروف استثنائية تستوجب تحديث القوانين واللوائح المنظمة في مؤسسات الدولة وهي واحدة من العقبات التي يجب حلها بصورة عاجلة. إذ لابد من عقلنة وترشيد الهياكل الإدارية لتفادي تداخل الاختصاصات وتضخم المصالح الإدارية بناء على إنجاز عمليات تدقيق تنظيمي بصفة مستمرة. وفيما يخص الموارد البشرية واعتباراً لدورها المحوري في الارتقاء بالإدارة اليمنية إلى المستوى الذي يجعل منها إدارة فعالة وناجعة وذات مردودية ومنتشعة بمبادئ حسن سير المرافق العامة، فقد أصبحت الحاجة ملحة لاعتماد سياسة تديرية شجاعة وطموحة، تجعل من الموارد البشرية قطب الرحى في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية في مختلف المجالات الحيوية. ومواصلة الإصلاحات الهيكلية الشاملة والعميقة لمنظومة تدبير الموارد البشرية، باعتماد مناهج حديثة تأخذ بعين الاعتبار الوظائف والكفاءات، وتقييم الأداء، وتأمين التكوين المستمر، واعتماد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية وتولي مناصب المسؤولية.

تصدر عن السلطة التشريعية أما اللوائح والتعليمات فتصدر عن السلطة التنفيذية مجلس الوزراء ورئيس الوزراء. وإقرار منظومة جديدة للأجور، محفزة ومنصفة وشفافة، ترتكز على الاستحقاق والمردودية والفعالية والإنجاز الفعلي للعمل، مع إقرار نظام جديد يشجع على إعادة انتشار الموظفين لتحفيزهم على العمل بالمناطق الصعبة والناثية، مع العمل على الرفع التدريجي من الحد الأدنى للأجور، تحسين الأوضاع الاجتماعية للموظفين والمستخدمين بالإدارة العامة اليمنية والوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيم وتوسيع الأعمال الاجتماعية، وتعزيز الحماية

الاجتماعية، وبمعالجة الإشكاليات المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية، وطب الشغل، والوقاية من الأخطار المهنية.

وهنا نحاول ن شخص مواطن الخل والقصور ونحدد بدقة الامراض التي تعاني منها ادارة الدولة في اليمن من الواقع التطبيقي، ثم نضع عدد من الأسس والقيم والسلوكيات لمعالجتها لتتخلص ادارة الدولة من جميع الامراض والانحرافات وتحقيق اصلاح قانوني للإدارة العامة ولتصبح إدارة رشيدة تحقق كل مهامها بكفاءة عالية، من خلال إيضاح حالة الجهاز الإداري بالجمهورية اليمنية ثم إصلاح الهيكل التنظيمي للإدارة العامة، ثم إصلاح نظام الكادر الوظيفي، وأخيرا ترسيخ المبادئ الإدارية.

من خلال خبرتنا العلمية والعملية المتواضعة لأكثر من 30 عام في العمل الإداري تضمنتها عشرين عام في المجال الأكاديمي كأستاذ للقانون الإداري، وقضايا الدولة وجدت أن الكثير من الأخطاء لجهة الإدارة العامة هي بسبب غياب الخلفية القانونية للاختصاص والنسق القانوني لمتخذ القرار، مما يحمل جهات الإدارة بالدولة أعباء مالية، وكذلك غلبة الجانب السياسي على الإداري في قيادة الدولة ولجعلها بالأحكام القانونية واجبة الإتباع، ونظرًا لتداخل الاختصاص القانوني والإداري حيث لا يمكن مثلًا أن نطبق مبدأ تبسيط الإجراءات الإدارية لتحقيق أهداف الإدارة إلا بعد أن نجري العديد من التعديلات القانونية في القوانين واللوائح ذات العلاقة بالعملية الإدارية.

أولاً: حالة الجهاز الإداري وقوانينه بالجمهورية اليمنية:

كان اليمن في عهد التشطير يطبق شطرة الجنوبي التوجه الاشتراكي، فيما كان الشطر الشمالي يعمل في إطار التوجه نحو السوق المفتوح، حتى اعلان ميلاد الجمهورية اليمنية بتاريخ 22 مايو 1990م، بدستور جديد وقوانين جديدة تم إصدارها تباعاً، ودمج وانشاء مؤسسات جديدة في الدولة وموظفيها، وتوحيد هيكلها.

ولتشخيص الوضع الإداري والتنظيمي الحالي لجهاز الإدارة العامة، نحتاج لدراسة وتحليل القوانين والتشريعات وقرارات إنشاء وحدات جهاز الإدارة العامة لمعرفة التكوين التنظيمي القانوني لجهاز الإدارة العامة وواقع الأهداف العامة والأنشطة الرئيسة والهيكل التنظيمي العام للدولة ومن ثم استنتاج المشكلات والمعوقات التي تعاني منها تلك الوحدات. ومن خلال دراسة وتحليل قوانين وقرارات إنشاء الوحدات الإدارية في جهاز الإدارة العامة ولوائحها وهيكلها التنظيمية نجد أن جهاز الإدارة العامة الحالي يتكون من مجموعة من الوحدات الإدارية: وزارات - هيئات - مصالح - مؤسسات - مجالس عليا - شركات - بنوك - صناديق لجان - مراكز - معاهد متخصصة.. إلخ، التي تقوم كل منها بمهام واختصاصات محددة وتساهم في تحقيق جزء وظيفة ودور الدولة.

وباستعراض الهيكل التنظيمي الحالي للدولة نلاحظ بأن جهاز الإدارة العامة للدولة قد شهد تطورات جذرية وسريعة على مدى السنوات الآتية لإعادة توحيد شطري اليمن، صاحب ذلك ترضيات وتقاسم للوظيفة العامة بين الحزبين الكبيرين الحاكمين (الحزب الاشتراكي وحزب المؤتمر الشعبي العام) وكلا قام بتوظيف كوادره بعشرات الآلف، وبعد حرب صيف 1994م دخل حزب الإصلاح الإسلامي كشريك جديد بدلاً عن الحزب الاشتراكي، مع المؤتمر الشعبي العام في الحكم ومنح حصة من الوظيفة العامة ومؤسسات

الدولة، وقام بتوظيف عشرات آلاف من كوادره، وتلعب الأحداث السياسية دور كبير، نتذكر عند الخروج الشعبي للمطالبة برحيل النظام العام 2011م في سياق ما عرف بـ «الربيع العربي»، تم توظيف 60 ألف مواطن ومواطنة، لتحسين صورة حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم آنذاك، وتهدة الرأي العام بتوجيه من رئيس الجمهورية حينها، ثم في العام الآتي ووصول رئيس جديد للسلطة تحت سيطرة حزب الإصلاح، «الإخوان المسلمون» في اليمن، تم توظيف عشرات الآلاف من قواعد حزب الإصلاح في الوظائف العامة.

بعد أن كان عدد الموظفين في الجمهورية اليمنية عام 1990م (191,000)⁽¹⁾ أصبح عام 2003م (440,000)، أي كانت الزيادة بنسبة 130% خلال عقد من الزمن، وتجاوز العدد أكثر من مليون وثلاثمائة وثمانون ألف موظف وموظفة بحسب اسناد شهر ديسمبر 2014م موظف وموظفة. حيث أستهزفت ثروات طائلة، وأهدرت مقدرات ثمينة، وأقصيت الكوادر المختصة والمؤهلة حتى يومنا. وذلك لأسباب سياسية.

اختلالات البنى الهيكلية بمؤسسات الدولة في اليمن:

واقع الإدارة العامة وقوانينها في اليمن، يؤكد أنه ما يزال أداء المؤسسات والجهات الحكومية يعكس سوء إدارة ناجم عن ضعف شديد واختلالات إدارية تعانها غالبية إن لم تكن كل مؤسسات الدولة في مختلف المجالات، ويشهد الأداء الإداري لأغلب مؤسسات الدولة إن لم تكن جميعها تراجعاً مخيفاً من عام لآخر لدرجة أنه بلغ ذروة الفشل مع بعض الجهات والمؤسسات.

1- ترهل وتضخم القطاع العام بالدولة:

ترهل وتضخم القطاع العام يبلغ عدد موظفي الدولة في اليمن أزيد من مليون موظف، وتبلغ كلفة الرواتب لموظفي القطاع العام بموجب كشوفات 2014م حوالي 75 مليار يلك شهرياً بسعر صرف 221 يلك للدولار الواحد، وعليه فإن رواتب موظفي الدولة تمتص تقريباً كل ما تجبیه الحكومة من موارد مبيعات النفط والغاز الخام المصدر.

في هذا السياق، يشير وزير الخدمة المدنية في حكومة تصريف الأعمال سليم المغلس⁽²⁾، إلى وجود مبالغة في المستويات التنظيمية والإشرافية وهناك تشتت في عدد الجهات المعنية بتقديم الخدمات والهيكل التنظيمية لا تشير لوجود ارتباط مع الجمهور، وأكثر من ذلك هناك عدد من الوحدات والمؤسسات العامة تعمل منذ عشرات السنين دون أي لوائح تنظيمية.

هناك ثلاثة محاور تقف كحجر عثرة أمام العمل الحكومي أولها؛ السياسات العامة واللوائح والأنظمة وثانيها؛ الهياكل التنظيمية والهيكل الإدارية، وثالثها؛ الكادر البشري الذي يجب تأهيله وتدريبه وإعادة بناء لوائح التعيين وفق معايير واضحة تشترط الكفاء⁽³⁾.

(1) . نبيل شمسان – مرجع سابق . ص 7.

(2) صحيفة الثورة me/almasirah2.tAlmasirah.net.ye

(3) المرجع السابق نفسه.

حيث يصل عدد الوزارات إلى 29 وزارة، ثم وزراء الدولة بالإضافة إلى 33 مجلس، و7 أجهزة، و28 لجنة، و39 هيئة، و45 صندوق، و51 مؤسسة، و19 مركز، وهذا العدد لا يحتاجه اليمن ولا ينسجم مع هدف إنشاء المرافق العامة التي تتمحور حول أولويات المواطنين، بل أن العديد من الوزارات والهيئات والمجالس أنشئت بناءً على طلب خارجي أو كترسيات أو نتاج للمبادرة الخليجية التي ساهمت في تضخيم الجهاز الحكومي أكثر مما كان عليه.

بذلك أصبح ترشيح الجهاز الحكومي يحقق كفاءة وسرعة في تقديم الخدمات وتخفيف للمعاملات وللبيروقراطية الإدارية، وبعض المعاملات تتطلب أن تمر على 3 وزارات من أجل استخراجها رغم أنها معاملة روتينية وعادية.

التعقيد في الإجراءات والروتين الزائد عن اللزوم ناتج عن قوانين هذه الأنظمة السابقة وهو سبب في ضياع الحقوق وإحباط المواطن.

غياب المساءلة الجنائية:

فلا تجد المسائلة الجنائية لموظفي الإدارة العامة باليمن ممن يخالفون القوانين القائمة، خصوصاً القيادات الإدارية (رئيس وزراء، نائب رئيس وزراء، وزير، وكيل وزارة، مدير عام، رئيس هيئة، رئيس مؤسسة، رئيس مصلحة). حيث يعتقد معظمهم أنهم محصنون عن المسائلة الجزائية ناهيك عن العقاب. ومما يشجع الموظف العام على تحدي أحكام القضاء ورفض تنفيذها لتمتعه بالحصانة الواردة في المادة (2) من قانون الإجراءات الجزائية، ومواد قانون شاغلي وظائف السلطة العليا، التي توجب موافقة مجلس النواب لبدء التحقيق مع الوزير أو نائبه وما فوقها من درجات قيادية.

تفشي ظاهرة الزبونية في الإدارة:

عندما لا يكون هناك معايير لتعيين الموظف العام في قيادة الجهاز الإداري للدولة وفق معايير الكفاءة والنزاهة والتخصص وشروط محددة وإجراءات ميسرة للجميع، بل يتم وفق معيار سياسي فقط. هي من أهم أوجه الفساد السياسي والإداري في الدولة هو الشخصية، جعل رئيس الدولة وفق المادة (119) من الدستور التي منحت صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية مالاً لكل أجهزتها ومن يرضى عنه يعينه، ومن لا يرضى عنه يقصيه ولو كان هو الأكفاء.

وتنعكس هذه الظاهرة على مستوى الوزارة والمؤسسة أو الهيئة، في ظل غياب نظام فعال يعتمد الكفاءة ويحارب الزبونية، وكما يقال في المثل الشعبي "الناس على دين ملوكهم".

وعند الحديث عن الفساد الإداري والمالي، لا شك أن تبرز أماننا عملية شخصية الإدارة، أي أن رئيس الجهة الحكومية يتصرف في تعيين وعزل كبار وصغار الموظفين في الجهة وفق هواه، دون ضابط قانوني أو إجراء قانوني إداري واجب الإلتباع، وتختزل تلك الجهة في شخص رئيسها، المالك لها جزافاً، وكأنها إقطاعية ورثها عن أبيه، أو أشرها بحر ماله لا حسيب ولا رقيب عليه ولا رادع له.

بذلك، نجد كافة الموظفين يتملقون إلى ذلك الرئيس ويتوددون إليه بكافة الطرق المشروعة وغير المشروعة، بالنفاق والكذب والرشوة وبكل وسيلة متاحة.

يتوجب علينا جميعاً إعادة الثقة بين الإدارة والمواطن ومواصلة تبسيط المساطر وتيسير الولوج إلى الخدمات الإدارية العمومية، مع تركيز الجهود على الإجراءات الإدارية الأكثر تداولاً وذات الاهتمام الواسع والوقع المباشر على الحياة اليومية للمواطنين والمقاولات، الوثائق الشخصية للأفراد، رخص البناء، السجل التجاري ومشاريع الاستثمار وإنشاء المقاولات... الخ).

ثانياً: إصلاح تشريعات الإدارة العامة

إن أي إصلاحات تشريعية تعزز من عملية الإصلاح الإداري الشامل، يجب أن تستهدف إصلاح تشريعات القانون الإداري بصفة عامة (أ)، وقوانين الخدمة المدنية بصفة خاصة (ب)، وأخيراً، يجب أن يعمل على ترسيخ أسس ومبادئ الإدارة العامة (ج).

أ/ إصلاح تشريعات القانون الإداري:

تبدأ عملية الإصلاح التشريعي للقانون الإداري بدراسة القوانين الموجودة بالفعل، والدعوة إلى إجراء تغييرات في الأنظمة القانونية وتنفيذها، عادةً بهدف تعزيز العدالة أو رفع الكفاءة. فالإدارة طراز من النشاط الجمعي المنظم لتنفيذ سياسات معينة، وهي مظهر أساسي للمجتمع البشري تمتد جذوره عبر التاريخ إلى الجماعات الزراعية الأولى التي عرفت بعض أساليب التنظيم البسيطة، ونفذتها بمقتضى - العرف السائد - لصالح أفرادها، ثم نمت هذه الأساليب وتقدمت بنمو هذه الجماعات وتطورها. والجديد في الإدارة اليوم الثورة التي حدثت في أهدافها ووظائفها وفي أساليب تنظيمها ومن ثم إلى تغير هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية أو على الأقل تشجيع هذه العملية مما أدى إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها.

سيادة القانون: عندما يتعلق الأمر بسيادة القانون، فإن مبادرات الحكم الرشيد تراعي تحقق إصلاح التشريعات وتساعد المؤسسات، ابتداءً من النظم الجزائية وصولاً إلى المحاكم والبرلمانات، بهدف تحسين تنفيذ هذه التشريعات، وتتضمن مبادرات الحكم الرشيد الدعوة إلى الإصلاح القانوني ورفع مستوى التوعية العامة بشأن الإطار القانوني الوطني والدولي وبناء القدرات وإصلاح المؤسسات.

ففي المجال التشريعي وإصدار القوانين، نجد تضخم كبير فيها على سبيل المثال لا الحصر. تشريعات الخدمة المدنية تضم قوانين ولوائح متعددة قانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م ولائحته التنفيذية، وقانون التدوير الوظيفي في القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن الوظائف والأجور والمرتبات أو القانون رقم (25) لسنة 1991م بشأن التأمينات والمعاشات ولوائحه. والقانون رقم (43) لسنة 2005م وغيرها من القوانين واللوائح العديدة.

أما تشريعات وقوانين التعليم العالي⁽¹⁾: قانون الجامعات اليمنية رقم (17) لسنة 1995م، القرار الجمهوري رقم (32) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات اليمنية، قانون رقم (19) لسنة 2003م بشأن البعثات الدراسية، قانون رقم (13) لسنة 2005م بشأن الجامعات والمعاهد العليا والكليات الأهلية، وقانون رقم (26) لسنة 2008م بشأن إنشاء كلية التربية الرياضية، قانون رقم (13)

(1) مجموعة تشريعات التعليم العالي، الجريدة الرسمية، وزارة الشؤون القانونية - الجمهورية اليمنية، 2010.

لسنة 2010م بشأن التعليم العالي، قرار جمهوري رقم (140) لسنة 2007م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجامعات والمعاهد العليا والكليات الأهلية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (428) لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون البعثات والمنح الدراسية، قرار جمهوري رقم (139) لسنة 2010م بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (40) لسنة 2008م بشأن نظام الدراسات العليا بالجامعات اليمنية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (284) لسنة 2008م بشأن النظام الموحد لشؤون الطلاب بالجامعات اليمنية الحكومية، قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (418) لسنة 2008م بشأن لائحة تنظيم المنح الداخلية لطلبة الدراسات الجامعية والعليا، وغيرها من القرارات التنظيمية.

يتضح أن الوضع القانوني في مجال الإدارة العامة باليمن يعاني من ظاهرة التضخم والتعدد والتضارب التي أدت إلى سيطرة الجهاز الإداري البيروقراطي (على معظم المؤسسات حتى أصبح قوة من الصعب السيطرة عليها، وأدى ذلك إلى عدم المرونة وتضارب الهياكل القانونية ونتج عنه عدم قدرة المسؤولين على تحمل المسؤولية وتركيز المهام والقرارات في يد المديرين مما أدى إلى وجود موجات مرتفعة من عدم رضا المواطنين، وأصبح بعض الموظفين الذين عليهم خدمة المواطنين يعملون من أجل مصالحهم الشخصية، وساعدهم على ذلك كثرة القوانين والأنظمة والأجهزة البيروقراطية.

ومما لا شك فيه أن الحياة في أي مجتمع لا يمكن أن تستقيم إلا بوجود قدر كاف من الضوابط وأن هذه الضوابط توضع في شكل قواعد عامة تعرف بـ "الأنظمة" وفي شكل قواعد فرعية تعرف (بالتعليمات) ولما كان المجتمع الإداري جزءاً من المجتمع الكبير فأن حياته لا يمكن أن تستقيم إلا بضبط علاقات وسلوك أفرادها وفقاً لأحكام الأنظمة والتعليمات الإدارية. هذا من جانب، ومن جانب آخر أن النشاط الإداري أما أن يكون قانونياً كالقرارات والعقود الإدارية، وأما أن يكون مادياً كالأعمال التنظيمية والمكتبية، وفي كل الحالات فإن هذه الأنشطة يجب أن تمارس في حدود الاختصاصات والصلاحيات المقررة بموجب الأنظمة والتعليمات القانونية النافذة.

كما يجب أن تكون هذه الأنظمة مرنة ومتماشية مع التطورات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية وبخاصة في الدول النامية، أما إذا كانت الأنظمة والتعليمات جامدة فلا بد من تطويرها وبخاصة تلك التي تنظم القواعد الآتية: الاختصاصات والصلاحيات والنصوص الإجرائية والمسؤولية الإدارية. كما يتوجب الابتعاد عن الجانب السياسي المتعارض مع المصلحة العامة.

ب/ إصلاح قوانين وأنظمة الخدمة المدنية:

يشمل إصلاح تشريعات الخدمة المدنية، إعادة النظر في التشريعات الخاصة بالكادر الوظيفي الحالي ونظم اختياره وتعيينه وتنمية قدراته ومهاراته ونظم الرقابة عليّة وتقييم أدائه ونظام المرتبات والأجور والحوافز الممنوحة له، وتطوير هذه التشريعات، بما من شأنه تحفيز أفرادها ورفع معدلات كفاءتهم ومستويات أدائهم وإنجازهم.

إن إصلاح تشريعات الخدمة المدنية يعتبر أمراً ملجأً في العديد من الدول للحاق بركب الديمقراطيات الحديثة التي أصبحت تعمل بنظم خدمة مدنية عصرية تقسم الأعباء بين أجهزة

الخدمة المدنية والأنواع الأخرى من المؤسسات والجماعات الأخرى خارج البنية الحكومية الرسمية (87). مكتوب يدويًا.

لذلك، لا بد من إصلاح تشريعات الخدمة المدنية في اليمن، لما لذلك من أثر مباشر في مكافحة الفساد الإداري، والتخلف الإداري، والبيروقراطية السلبية، والترهل الإداري. ولكي يؤدي إصلاح تشريعات الخدمة المدنية دوره في الإصلاح الإداري الشامل، لا بد من الآتي:

1- ايجاد تشريعات إدارية حديثة تواكب التطورات الإدارية في العالم وترسي قواعد الخدمة المدنية وأسس انتقاء الموظفين وتوظيفهم وترفيعهم وتوزيع الأعمال بينهم وتحديد واجباتهم ومسؤولياتهم وتعيين حقوقهم وتقييم انجازاتهم وطرق تأديبهم ومنحهم الضمانات الكافية ضد الإجراءات التعسفية والانفعالات الآنية.

2- استيعاب القانون القادم للخدمة المدنية متعلق بتحديد مبادئ ومعايير التعيين في الوظائف العليا، وفق مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية، بعيدًا عن المعايير السياسية الحزبية والترصيات.

3- وجود الرقابة المالية على واردات الدولة ومصروفاتها وكيفية استخدامها لتحقيق الأهداف التي وضعت من أجلها المخصصات استخدامًا أمثل وألا تكون خاضعة لمؤثرات سياسية أو ذاتية.

4- ضرورة اقتناع السلطة السياسية بقيادتها على ضرورة القيام بإصلاحات جادة من خلال القوانين والإجراءات، بحيث لا يتم مخالفة هذه القوانين بسهولة بدون مساءلة أو عقاب نظرًا لتعطيل القوانين، كما رأينا سابقًا، وهذا يتم من خلال تفعيل مبدأ المساءلة وفرض مبدأ العقاب والحساب وكفاية وعدالة العقوبات، فالفساد عندما يرتكب فساد ونهب للمال العام يجب أن يتم محاكمته.

5- إقرار منظومة جديدة للأجور، محفزة ومنصفة وشفافة، تركز على الاستحقاق والمردودية والفعالية والإنجاز الفعلي للعمل، مع إقرار نظام جديد يشجع على إعادة انتشار الموظفين لتحفيزهم على العمل بالمناطق الصعبة والنائية، مع العمل على الرفع التدريجي من الحد الأدنى للأجور.

ج/ الإصلاح التشريعي من أجل ترسيخ مبادئ الإدارة العامة

يجب أن يعزز الإصلاح التشريعي تخليق وإصلاح الإدارة العامة، وأن يرسخ (أسس ومبادئ الحكم والإدارة الحديثة) وهي أسس ومبادئ دعا إليها أساسًا دينيًا الحنيف المستمد من القرآن الكريم، ويمكن إيجازها بما يلي:

الشفافية الإدارية: كنهج إداري يحقق الأهداف الإدارية والمصلحة الوطنية بالرضا والقبول السياسي لدى المواطنين والمترفعين مع الإدارة يتطلب العديد من التعديلات القانونية لتحقيق الأهداف الإدارية من خلال الترشيح. والشفافية ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن قد يكون لها دور حاسم

في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم، وتقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات فهي تتيح للمعنيين أن يطلعوا على المعلومات المرتبطة بهذه المصالح تساعد على فهمها ومراقبتها وتزيد من سهولة الوصول إلى المعلومات بصورة واضحة وكافية. وتتضمن الشفافية هنا، وضوح التشريعات ودقة نصوصها، وسماحها بالإفصاح عن المعلومات التي لا تؤثر على أمن البلد.

المساءلة القانونية: يجب أن يعمل إصلاح تشريعات الإدارة العامة على تعزيز المساءلة التي تلزم أجهزة الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارساتها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع كفاءتها وفعاليتها، والقضبة المثارة الآن هي مدى ملائمة آليات المساءلة التقليدية المعتمدة بصفة أساسية على مفهوم الالتزام بالقواعد والقوانين وتطبيق الإجراءات للتغير الحادث في نظم واتجاهات وتطبيقات الإدارة العامة، فمع الإصلاح الإداري الجاري في العديد من الدول وتبنى الكثيرين لبعض مفاهيم الإدارة العامة الجديدة، أظهرت الحاجة إلى مراجعة أساليب المساءلة التقليدية المستخدمة والانتقال من مساءلة تعتمد على الالتزام إلى مساءلة تركز على الأداء.

الخاتمة / توصيات

ختامًا، وبالنظر إلى الاختلالات في النظام القانوني للإدارة العامة من جهة وفي تطبيقه من جهة أخرى، في جهاز الإدارة العامة اليمني، المبينة في ثنايا البحث، نخلص إلى التوصيات الآتية:

1- إصدار قرار أو قانون بإنشاء جهة (هيئة - شركة - مركز)، تتولى عملية الإصلاح القانوني للإدارة العامة بالدولة بهدف الترشيح، يتضمن القرار مهامًا ومالياتها ومواصفاتها واستقلالها، لتكون الجهة المسؤولة عن إعداد التشريعات الحديثة الهادفة للتطوير الإداري والانطلاق نحو بناء حكومة ومجتمع متكامل وتنمية شاملة مبنية على دراسة علمية تقوم بها إدارة رشيدة مؤمنة بالتطوير وقادرة على تحقيقه.

2- سرعة وضع خطة عامة لإعادة الهيكلة وترشيح مؤسسات الدولة وفق الاحتياج الفعلي، للحد من ومكافحة التضخم القائم، بهدف عقلنة وترشيح الهياكل الإدارية على مستوى أفقي بدمج الوزارات المتجانسة مثل قطاع التعليم (وزارة التربية والتعليم - وزارة التعليم العالي - وزارة التعليم الفني والمهني) وكذا (وزارة الزراعة - وزارة المياه ...)، ما يحقق تفادي تداخل الاختصاصات وتضخم الوزارات والمصالح الإدارية، وتوفير عشرات المناصب القيادية لوزراء ونواب ووكلاء.. الخ، ونفقاتها ومتطلباتها، ثم على مستوى رأسي داخل كل وزارة.

3- إصدار قرار رئاسي يلزم مجلس النواب والحكومة بإتباع الإجراءات الفنية اللازمة عند إعداد التشريعات والعمل بالمعايير المعمول بها في الدول المتقدمة، والاستفادة من الخبرات القانونية بالجامعات الحكومية بكلية الشريعة والقانون والمراكز القانونية البحثية تجنبًا للقصور والاختلال الذي قد يشوب مشروع القانون أو اللائحة ما يؤدي إلى تعديلات متلاحقة أو إصدار قوانين أخرى متماثلة.

4- إصدار التشريعات اللازمة لتسهيل وتفعيل دور القطاع الخاص في التنمية عمومًا، وفي المشاريع المتوسطة والصغرى والأصغر، على أن تتضمن هذه التشريعات إلزام القطاع الخاص باستيعاب نسب محددة من الشباب المتخرج من الجامعات العاطل عن العمل.

5- إصدار التشريعات اللازمة لتسهيل منح القروض الميسرة عبر البنوك بناءً على دراسات جدوى حقيقية للمشاريع المراد تمويلها، وإلزام الخبرات الأكاديمية والتجارية بالتعاون والمشاركة في إعداد دراسات الجدوى.

6- إصدار التشريعات اللازمة لتشجيع وتسهيل الاستثمار الزراعي والاستصلاح الأراضي الممكن استصلاحها.

7- إصلاح تشريعات الخدمة المدنية، بما يضمن ترشيح حجم الكادر الوظيفي وتحسين مستوى تنمية قدراته وكفاءته وفاعلية أدائه، وتحديث أساليب إدارته، وتبسيط إجراءات عمله، وكذا

تحسين معدلات دخله ليقترّب ولو نسبياً من معدلات الدخل العالمية، وبالمقابل يجب أن تضمن هذه التشريعات تفعيل وسائل الرقابة على الكادر ومساءلته.

8- إصدار التشريعات اللازمة لإصلاح وتطوير وتحديث إدارة الموازنة العامة للدولة، بما يحقق فاعليتها في تلبية كافة الخدمات الأساسية للمجتمع، وسهولة الرقابة منفذها وحوكمتها، وضمان أعلى مستوى ممكن لتحسينها من الفساد.

9- إصدار كافة التشريعات اللازمة لتحقيق التحول نحو الحكومة الإلكترونية ورقمنة كافة الإجراءات الإدارية والمالية في الدولة والمجتمع.

الفصل الرابع

الوضع القائم في الجمهورية اليمنية

أولاً : الإدارة العامة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية

مقدمة :

لا شك أن للدور الحكومي في الاقتصاد وفي مختلف شؤون المجتمع أثراً كبيراً وحاسماً في مستويات الأداء الاقتصادي للمجتمع ومستواه المعيشي السائد، وفي طبيعة الحياة التي يعيشها وجودتها.

فالحكومة مناطٌ بها مجموعة من الوظائف المهمة التي لا يمكن تقديمها عن طريق آلية السوق وعبر القطاع الخاص، ولا يمكن أن تؤدي تلك الوظائف إلا من قبلها وبواسطتها، كالدفاع والأمن وسن القوانين والقضاء، وهي وظائف - إن أدارتها الحكومة جيداً - توفر البيئة المحققة للاستقرار والنظام اللازمة لقيام النشاط الاقتصادي والاستثمار وإقامة المشروعات، ودوران عجلة الحياة والإنتاج لتحقيق النمو الاقتصادي.

وإلى جانب تلك الوظائف التي تسمى اصطلاحاً (وظائف الدولة الحارسة) تؤدي الحكومة عدداً من الوظائف الأخرى الإضافية المكملة في إطار مفهوم الدولة الحديثة المتدخلة والمنظمة.

حيث تتولى الحكومة إقامة مشروعات البنية التحتية وإنتاج وتقديم الخدمات العامة، كالتهليم والصحة (وإن كان بالشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع)، وكل ذلك يمثل القاعدة الاقتصادية اللازمة لقيام مشروعات الإنتاج المباشر، ومن ثم دوران عجلة النشاط الاقتصادي.

وتتولى الحكومة - في إطار مفهوم الدولة المتدخلة - تنفيذ مجموعة من السياسات الاقتصادية وعلى رأسها السياسة المالية والسياسة النقدية التي تمكنها من التأثير في النشاط الاقتصادي وتوجيهه في الاتجاهات المرغوبة وإخراجه من أوضاع غير مرغوبة، كالركود والتضخم، وتنفيذ الحكومة تلك السياسات عندما ترى أن السوق لم تعد قادرة على استعادة التوازن المرغوب بطريقة تلقائية.

من هنا يظهر - جلياً - ما للحكومة من دور مهم ومؤثر في تشكل الظروف الاقتصادية والاجتماعية لأي مجتمع، ومن ثم فلا شك أن تحسن الظروف الاقتصادية والاجتماعية يمثل مؤشراً لدور إيجابي أو على أقل تقديرًا غير سلبي للحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وبالمقابل إن تسود ظروف اقتصادية بائسة وغير مستقرة وأوضاع اجتماعية سيئة فلا يمكن أن يكون ذلك من دون أن يكون للأداء الحكومي يدٌ فيه.

ولهذا تظهر الحاجة إلى إبراز هذا الترابط بين وضع الإدارة العامة للدولة وبين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة لأي بلد؛ لكون فهم ذلك الترابط سيمكن من تحديد معوقات النهوض الاقتصادي

بشكل أشمل، ومن ثم العمل على إزالتها والفكك من بؤر الأزمات الاقتصادية والاجتماعية والانطلاق في مسار النمو والتطور، هذا من جانب، ومن جانب آخر سيساعد فهم هذا الترابط في تعزيز عوامل النجاح في الدور الحكومي والحفاظ عليها ضماناً لاستدامة فرص النمو الاقتصادي والرخاء المجتمعي.

وهذه الدراسة تتناول هذا الترابط بين الإدارة العامة وبين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية على الحالة اليمنية؛ إذ تواجه اليمن أوضاعاً اقتصادية سيئة وظروفاً اجتماعية بائسة تحتاج إلى تلمس عواملها وأسبابها بدقة وشمول، ومن ثم وضع المعالجات المناسبة لإزالة تلك الأسباب والعوامل، بما يمكن من انتشال الاقتصاد من واقعه السيء والمتخلف وغير المستقر، ونقله إلى مسار للنمو المستقر والمستدام على نحو يقود إلى تحسن الظروف الاجتماعية.

ويأتي في إطار مثل هذا التناول الوصول إلى تصور عام للإصلاحات الإدارية اللازمة لتفعيل دور الدولة في تحسين الوضع الاقتصادي والاجتماعي في المدة القادمة، التي تشكل تحدياً جدياً أمام اليمنيين حكومةً وشعباً، بعدها مرحلة تستمر فيها التهديدات الخارجية بسلبياتها ومضارها كافة.

إن هذه مرحلة تستلزم التركيز على إعادة إعمار ما دمرته الحرب والحرص على إعادة الإنعاش والتعافي الاقتصادي والاجتماعي؛ تعزيزاً وحمايةً للجبهة الداخلية وضمان استمرار تماسكها في وجه أي تحديات إقليمية وخارجية متوقعة، وهذا ينبغي أن يترافق معه ويلائمه قيام الحكومة بتحسين أدائها ودورها في الاقتصاد والمجتمع عن طريق إصلاح الاختلالات في الوضع القائم للإدارة العامة.

01. وضع الإدارة العامة القائم في مؤسسات الدولة :

يستعرض هذا المبحث الوضع الإداري والمالي في مؤسسات الدولة بشكل عام، مركزاً بغرض الإيجاز والشمول على أبرز السمات والمشاكل والظواهر الإدارية والمالية الراهنة التي تشكل في مجملها اختلالات جديّة في الإدارة العامة للدولة، وتتطلب بشكل عاجل وملح إعداد وتبني وتنفيذ استراتيجية ملائمة وفاعلة للإصلاح الإداري، ترقى بالجانب الإداري والمالي إلى المستوى اللازم لدور فعال وإيجابي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لليمنيين.

وإذ تتعدد المشاكل المالية والإدارية بتعدد مؤسسات الدولة بمختلف سلطاتها ومستوياتها التنفيذية، إلا أن جملة المشاكل تمثل سمة عامة لدى أغلب المؤسسات، ومن ثمّ تهيمن على أداء الجهاز الإداري للدولة، وهي ما سنركز عليها ومحاولة حصرها في هذا المبحث... بهذا السياق، ويمكن تصوير الوضع القائم في مؤسسات الدولة على الصعيد الإداري والمالي في النقاط الرئيسة الآتية:

- التضخم الوظيفي بأبعاده المختلفة.
 - أزمة المرتبات والأجور والقيود المفروضة على التوظيف الجديد.
 - اختلالات معايير التوظيف.
 - الفساد المالي ودور الأجهزة والوحدات الرقابية.
- ويجدر الإشارة قبل تناول هذه النقاط بالوصف والتحليل إلى أنها تمثل مجموعة من المشاكل والاختلالات المترابطة التي تغذي وتقوي بعضها بعض.

أ- التضخم الوظيفي بأبعاده المختلفة:

- يمكننا عرض مشكلة التضخم الوظيفي في مؤسسات الدولة في ثلاثة أبعاد:
- شريحة الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية الموروثة منذ ما قبل 2015م، مع الأخذ بالاعتبار الجهود المبذولة سابقاً للتخفيف منها.
 - حجم الوظائف المستحدثة منذ 2015م من قبل الأطراف المتنازعة كافة في المصالح الحكومية المدنية.
 - حجم الوظائف المستحدثة منذ عام 2015م في قطاعي القوات المسلحة والأمن في خضم العدوان والحرب.

حيث تشكل الأبعاد الثلاثة عناصر التضخم الوظيفي القائم في اليمن في المدة الحالية، الذي يشكل تحدياً مالياً واقتصادياً، وضغطاً على الموارد المالية للدولة على محدوديتها وأولويات استخداماتها المرحلية.

وبالنسبة للإرث الذي خلفه الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية وما جرى إنجازه من معالجات، فيعتبر الملخص التنفيذي الصادر عن مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية - 23 سبتمبر 2019م - أن

التضخم الوظيفي هو نتيجة تراكمية لعدة عقود من سوء إدارة سياسات التوظيف في القطاع العام فضلاً عن أشكال متعددة من الفساد الإداري.

وبالفعل وباعتراف الحكومات المتعاقبة، هناك ازدواج وظيفي ووظائف وهمية في كشوفات الأجور والمرتبات، الذي يمثل الباب الأول من الموازنة العامة، ويلتهم النسبة الأكبر من الإيرادات العامة للدولة. تنامت هذه الظاهرة منذ عام 1990م مع إعادة توحيد اليمن واستيعاب الجهازين الإداريين للدولتين الشطريتين، وهذا التوحيد شمل جزءاً من الازدواج والإضافات، تلى ذلك حالات الاستقطاب السياسي التي لحقت تثبيت الوحدة السياسية عسكرياً في عام 1994م، حيث استمرت بعدها سياسة الاستقطاب وشراء الولاءات السياسية والعسكرية والقبلية، وكان جزءاً من أدوات الشراء هو استحداث وظائف وهمية جنباً إلى جنب مع حالات متزايدة من الازدواج الوظيفي، وبدأ الحديث الرسمي والإعلامي والأكاديمي عن الازدواج الوظيفي منذ وقت مبكر وتحديداً منذ العام 1998م، وأعلنت الحكومة في 2000م عن استراتيجية لإصلاح الخدمة المدنية تستند على قانون رقم 43 لسنة 2005م بشأن نظام الوظائف والأجور والمرتبات.

ورغم أن الاستراتيجية التي كانت تهدف إلى القضاء على الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية عن طريق نظام البصمة والبطاقة الوظيفية لم تحقق أهدافها، إلا أن التقارير المرتبطة بها والمنفذة لتقدير هذه المشكلة قدرت حجم الوظائف المزدوجة والوهمية بـ 41,014 وظيفة⁽¹⁾، كما وصلت تقديرات رسمية للدولة في عام 2005م في لقاء رسمي لرئيس الجمهورية بوزارة الخدمة المدنية لهذه الظاهرة بـ 60 ألف وظيفة.

واستمرت ظاهرة الازدواج الوظيفي دون معالجة، وأخذت تتوسع في القطاع المدني والقطاع العسكري والأمني بوتيرة عالية، وهو ما شكل عبئاً متزايداً على موارد الدولة المحدودة، باستمرار هذه الظاهرة وتوسعها إلى جانب استمرار التوظيف الجديد وبمعدلات عالية لا سيما في عام 2011م، باستيعاب الدولة لـ 60 ألف موظف جديد؛ محاولة للتخفيف من الاحتجاجات النشطة التي سادت في تلك المدة واتسعت لتتحول إلى انتفاضة شعبية.

في عام 2013م أعلنت الحكومة عن تنفيذ برنامج جديد لإزالة الوظائف الوهمية، وفي عام 2014م شكلت الحكومة لجنة لإنهاء الازدواج الوظيفي في مؤسسات الدولة في إطار التزامها للمانحين بمحاربة الفساد، وفي إطار التقارير المصاحبة لذلك التدشين الحكومي الذي لم ينتج شيئاً، تصاعدت التقديرات للوظائف المزدوجة والوهمية من 60 ألف وظيفة وفق تقديرات عام 2005م إلى 350 ألف وظيفة مدنية وعسكرية⁽²⁾.

وبعد شن دول التحالف عدوانها على اليمن تشكلت حكومتان، حكومة في صنعاء تقاوم العدوان، وحكومة في الرياض وعاصمتها عدن شكلياً موالية للتحالف، كان لكل حكومة تعامل مختلف مع ظاهرة

(1) د. ثابت، عادل 2022.

(2) العربي الجديد 2015.

الازدواج الوظيفي، ففي حين بادرت حكومة الإنقاذ في صنعاء إلى اتخاذ خطوات عملية جادة لإلغاء الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية ضرورة ملحة تقتضيها المرحلة التي اتسمت بالحصار وانحسار وتراجع موارد الدولة وتزايد متطلبات ونفقات المجهود الحربي اللازم للتصدي للعدوان، إلا أن الحكومة الموالية للتحالف تلكأت في معالجة هذا الملف، ولم يكن من ضمن أولوياتها لعدة عوامل أولها ضعف سلطتها وغياب أي رؤية لها، وتحولها لمجرد أداة لتنفيذ قرارات وسياسات دول التحالف، ولحصولها على الموارد المالية اللازمة لنفقاتها المختلفة من المطبوعات النقدية الجديدة التي أصدرتها وعرضت قيمة العملة وأركان الاقتصاد إلى الانهيار جراء ذلك.

إبتداءً من العام 2017م نفذت حكومة صنعاء عبر لجنة مشكلة من المجلس السياسي الأعلى والخدمة المدنية إجراءات عملية أفضت إلى إلغاء ما يقدر بـ 849 وظيفة مزدوجة ووهمية تنزيلاً نهائياً وذلك للعام 1444هـ، كما نزلت الخدمة المدنية مرتبات لعدد 5,052 موظفًا لنفس العام بإجمالي 314 مليون يلك، كما نزلت الوزارة 950 مليون يلك لانتهاء مدة السماح وذلك للنصف الثاني من أبريل إلى النصف الثاني من يونيو 2018م، كما وردت الوزارة مرتبات لنصفي يوليو وأغسطس 2018م لعدد 2,730 موظفًا بقيمة تقارب 207 مليون يلك⁽¹⁾.

ورغم ذلك فإن تلك الإجراءات لم تبال سوى نسبة محدودة من المشكلة لأوجه القصور الآتية:
أنها شملت المصالح الحكومية المدنية التي تندرج تحت الصلاحيات الفعلية لإشراف الخدمة المدنية، ولم تصل للمؤسسات التي لا تمكن الخدمة المدنية من الإشراف عليها والحصول على بياناتها، وتمثل نسبة كبيرة من الجهاز الإداري للدولة، وعلى رأسها:

- المؤسسات الإيرادية المستقلة.
- الأجهزة الرقابية، كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والهيئة العامة لمكافحة الفساد.
- أجهزة السلطة التشريعية متمثلة في جهاز مجلس النواب ومجلس الشورى.
- السلطة التنفيذية ممثلة بالبنك المركزي.
- القطاع الأمني بمختلف مرافقه ومؤسساته وأجهزته.
- القطاع العسكري بمختلف مؤسساته ووحداته.

أن تلك الإجراءات نفذت على المصالح الحكومية الخاضعة لإشراف الخدمة المدنية في مناطق سيطرة حكومة الإنقاذ ولم تصل إلى تلك المصالح التي توجد في مناطق سيطرة التحالف.

وفي إطار ذلك نستطيع القول: إن النسبة الأكبر من الازدواج الوظيفي ما زالت قائمة دون إلغاء، وما يؤكد هذا الاستنتاج هو أن الباحث لم يجد مراجع أو تقارير عن جهود عملية ذات قيمة للحكومة الموالية للتحالف في إلغاء ظاهرة الازدواج الوظيفي.

(1) وزارة الخدمة المدنية 1444هـ.

وما توصل إليه الباحث عبر المواقع الإخبارية هو صدور قرار متأخر في عام 2022م عن نائب ما يسمى بمجلس القيادة الرئاسي بتشكيل لجنة عليا للنظر في قوائم الموظفين المزدوجين في الجيش والأمن والقطاع المدني برئاسة وزير المالية وعضوية وزراء الشؤون القانونية والخدمة المدنية والدفاع والداخلية والعدل، ولم تتوارد أي أنباء عن أعمال هذه اللجنة، وتأسيسًا على ذلك يمكن القول بعدم وجود إجراءات على الواقع العملي للحكومة الموالية للتحالف لإنهاء الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية.

وفي البحث عن أسباب هذا الفشل في محاولات الحكومة لإلغاء الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية، على الرغم من الإعلان المتكرر عن البرامج والقرارات والقوانين والاستراتيجيات، وعلى الرغم من الدعم الدولي المتكرر لهذه الغاية، يمكننا القول: إن الأسباب الرئيسة التي تقف وراء هذا الفشل الحكومي هي ما يلي:

- غياب الإدارة السياسية الجادة في إلغاء الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية، وما الإعلان عن البرامج والاستراتيجيات سوى للاستهلاك الإعلامي وتلبية لضغوط واشتراطات المانحين للحصول على الدعم الذي يصرف نسبة منه في الإشراف والإدارة.
- أن نسبة كبيرة من هذا الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية كان نتيجة لسياسة كسب وشراء الولاءات واستقطاب مراكز القوى والنفوذ، ومن ثم عدم وجود رغبة سياسية حقيقية في إزالته.
- ارتباط الازدواج الوظيفي بمراكز القوى المستقطبة من السلطة حوله إلى شبكة مصالح متماسكة ومحمية من مراكز القوى، ويصعب في الواقع العملي التعرض لها وإلغائها بإجراءات إدارية غير محمية ومتبناه من السلطة.
- تفشي ظاهرة الفساد وتحوله إلى ثقافة في الجهاز الإداري للدولة أضعف جميع أشكال الإصلاح الإداري بما في ذلك إلغاء الازدواج الوظيفي والوظائف الوهمية.

الجدير بالذكر أن مشكلة الازدواج الوظيفي لم تتوقف عند حد التركة المتراكمة من الوظائف المزدوجة والوهمية خلال المدة (1990 - 2015م)، بل إن ذلك الرصيد استمر في التزايد في المؤسسات والمصالح التابعة للحكومة الموالية للتحالف كما يشير أحد التقارير الصادرة إلى أنه جرى دمج كثير من الأفراد المدنيين الموالين للحكومة في القطاع العسكري رسميًا؛ وذلك لانتظام صرف رواتب العسكريين أكثر من المدنيين هناك، وهو ما يعني استمرار تضخم العسكريين على نطاق واسع عن طريق ما يمكن أن نطلق عليهم بالجنود الوهميين.

علاوة على ما سبق لا تقف ظاهرة الازدواج الوظيفي عند حد الرصيد المتراكم من الوظائف المزدوجة والوهمية المستمر الذي تجاوز العام 2015م في القطاع العسكري التابع للحكومة الموالية للتحالف كما أشرنا، بل إنه قد أخذ بعدًا إضافيًا جديدًا ترتب على الانقسام السياسي والحكومي الذي نشأ منذ 2015م، فقد تشكل ازدواجًا وظيفيًا في المناصب الحكومية والتشكيلات العسكرية والأمنية فصار للبلد حكومتان بدلاً من حكومة واحدة، خلقت ازدواجًا في الوزراء ووكلائهم والمحافظين ووكلائهم ورؤساء المؤسسات الخدمية والإنتاجية، كما فرخ التحالف تشكيلات عسكرية متعددة متصارعة مثل الميليشيات التابعة للانتقالي وما يسمى بالجيش الوطني، وهؤلاء يتلقون أجورهم ومراتبهم كجزء من القطاع الوظيفي للدولة.

ومن ثمَّ أصبح لدينا ازدواج وظيفي متوارث منذ عقود مضاف إليه ازدواج وظيفي أوسع وأكبر بكثير وهذا رهان جديد ناتج عن الانقسام السياسي الذي خلفه العدوان وسياسته، حيث يشير تقرير وزارة المالية للحكومة الموالية للتحالف إلى أن عدد العاملين في القطاع المدني يبلغ 694,896 فردًا، والقطاع العسكري والأمني 528,629 أي بإجمالي 1,223,525 موظفًا؛ وذلك في المصالح والمؤسسات والوحدات التي تقع في إطار سيطرة التحالف فقط، وهو رقم يعادل تقديرات موظفي الدولة في الجمهورية اليمنية كاملة لعام 2014م البالغ 1,253,087 موظفًا.

ويمكن القول: إنه لا يوجد في السجل الحكومي أي نقطة نجاح يمكن البناء عليها سوى جهود حكومة الإنقاذ التي دشنتها عام 2017م، واتسمت بالجدية رغم محدوديتها وعدم شمولها، إلا أنه يمكن البناء عليها في تطبيق أي مواجهه حكومية مستقبلية لهذه الظاهرة التي صارت أكثر اتساعًا وأشد تعقيدًا.

ب - أزمة المرتبات والأجور وقيود التوظيف الجديد:

من المعروف أن نسبة كبيرة من العاملين في مؤسسات الدولة لا يتلقون رواتبهم بانتظام منذ نهاية العام 2016م، ومنذ بداية العدوان واشتداد الحصار وتراجع الإيرادات كان صرف المرتبات يشكل تحديًا ماليًا على الحكومة وعلى البنك المركزي في صنعاء، في توفير السيولة النقدية الكافية لصرفها على جميع مؤسسات الدولة في محافظات الجمهورية كافة، ورغم شحة السيولة وتراجع الإيرادات استطاع البنك المركزي أن يوفر السيولة اللازمة للصرف المنتظم؛ حتى جاء إعلان الحكومة الموالية للتحالف في سبتمبر 2016م بنقل البنك المركزي إلى عدن فبدأ على إثر ذلك أزمة انقطاع صرف المرتبات تظهر على السطح.

على الرغم من أن إعلان نقل البنك المركزي إلى عدن تضمن صراحة أن أهم أهدافه هو ضمان انتظام صرف المرتبات والأجور لجميع موظفي مؤسسات الدولة والحفاظ على موارد الدولة - كما ادعى الإعلان - من النهب، إلى جانب هدف ثالث وهو الحفاظ على قيمة الريال اليمني وسعر صرفه مقابل العملات الأجنبية من الانهيار، إلا أن ما حصل هو النقيض لتلك الأهداف تمامًا.

حيث تخلت الحكومة الموالية للتحالف عن تلك الالتزامات المعلنة في قرار نقل البنك، فلا مرتبات صرفت، ولا جرى الحفاظ على سعر الصرف من الانهيار، ولا على موارد الدولة الحقيقية، علاوة على الإصدارات النقدية الكبيرة التي حصلت؛ إذ تم توظيفها في الإنفاق العام على الخدمات العامة للدولة، ولم يكن ذلك القرار سوى وسيلة ومدخلًا لحرب اقتصادية تستهدف مقومات ودعائم الاقتصاد الوطني وعلى رأسها قيمة العملة الوطنية وتعطيل وظائف الدولة في المناطق غير الخاضعة للعدوان عبر قطع صرف المرتبات والأجور.

وجدت حكومة الإنقاذ نفسها في مواجهة تحدي أزمة المرتبات والأجور وتحت ضغط المطالبات بصرفها من قبل مؤسسات الدولة الفاعلة على الأقل في مناطق سيطرتها، كانت المواجهة إعلامية عن طريق الحث على الصبر والصمود وتقوية الفرصة أمام مؤامرة العدوان الرامية لخلخلة الجبهة الداخلية وتعطيل الوظائف العامة للدولة، وعلى الرغم من أهمية الدور الإعلامي وبعض الاحتياطات الأمنية إلا أنها بمفردها لا تكفي، فبدأت الحكومة بالاتصال مع مقترحات نقابية مقدمة من بعض الجهات النقابية النشطة، حينها أثمر ذلك في تبني نظام البطائق السلعية الذي مكن قطاعًا عريضًا من موظفي الأجهزة

الحكومية من الحصول على أجزاء من مرتباتهم الشهرية في صورة بطائق وكروت تموينية، يكون الحصول بموجبها على مشتريات سلعية من مراكز تجارية محددة في العاصمة صنعاء وعواصم المحافظات الأخرى، وقد كان لذلك الحل دور مهم في امتصاص الصدمات الأولى القوية لحرب المرتبات التي كان يرمي التحالف عن طريقها إلى فتح جبهة داخلية من العنف والفوضى والاحتجاجات.

في المقابل بدأت الحكومة الموالية للتحالف بصرف مرتبات للمؤسسات التي تحت سيطرتها، ولكنها لم تنتظم في الصرف رغم الحجم الهائل من الموارد والمطبوعات النقدية الجديدة التي تم إصدارها والاستحواذ عليها.

كما عمدت الحكومة الموالية للتحالف إلى صرف مرتبات لبعض المؤسسات في المناطق الخارجة عن سيطرتها والمنتقاة بعناية كالقضاة، وكانت الأهداف وراء الصرف الانتقائي سياسية بامتياز، كما شمل الصرف بعض العاملين في مؤسسات حكومية أخرى ذهبوا إلى عدن للمطالبة بالمرتبات وسجلوا استمارات تعدهم نازحين وهو شرط لإدراجهم في كشف المرتبات، حتى ولو أن غالبيتهم عادوا إلى محافظاتهم وأعمالهم ولم يكونوا نازحين عملياً على الإطلاق ولو حتى لأيام معدودة.

ألغت حكومة الإنقاذ نظام البطائق السلعية الناجح على إثر تقرير من اللجنة الاقتصادية يصف نظام البطائق السلعية بتهديد الأمن القومي ويشبهه بالربا؛ ليعيد الحكومة إلى نقطة البداية، وأمام تحدي حصار المرتبات والأجور بدأت وزارة المالية والبنك المركزي في صرف أنصاف رواتب غير منتظمة على أشهر ومُدد متباعدة في السنة، وهو ما فاقم من الوضع المعيشي لغالبية العاملين في جهاز الدولة، في العام 2019م عقد البنك المركزي ورشة اقتصادية تعهد عن طريقها رئيس المجلس السياسي الأعلى بانتظام صرف نصف راتب كل ثلاثة أشهر قابلة للزيادة مع تحسن مستوى الإيرادات العامة، إلا أن هذا الوعد الحكومي لم ينفذ واستمر الصرف لأنصاف الرواتب بشكل غير منتظم ومتباعد سنوياً.

لقد قاد التضخم الوظيفي المعروض تفاصيله في المبحث السابق إلى تضخم باب المرتبات والأجور ليشكل ضغطاً على الموارد المحدودة على الحكومة حتى قبل اندلاع الحرب على اليمن في 2015م وانقسام السلطة إلى حكومتين جراء ذلك، ومن ثم صار يمثل هذا البند من الإنفاق العام عبئاً أكثر وأثقل مع اندلاع الحرب وتعطل مصادر إيرادية وانقسامها بين جهتين، وتراجعها جراء الحرب والحصار واستنزافها في الحرب والمواجهة العسكرية، مما دفع إلى انقطاعها وتنصل الجهتين عن واجب سدادها للموظفين. هذا التحدي الإنفاقي حجمه صار أكبر بكثير بالنظر إلى النمو والتضخم الوظيفي الإضافي الحاصل في مدة الحرب.

تشير التقديرات عن بلوغ المرتبات والأجور لموظفي الدولة إلى (1,140.5 مليار يـك) (1)، ورغم انقطاع المرتبات فإن تقديرات وزارة المالية في الحكومة التابعة للتحالف تقدر هذه الفاتورة للموظفين في نطاق سيطرتها لعام 2019م إلى قرابة 1,224 ترليون يـك [مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية 2019]، ما

(1) البشري، منصور: الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة- رواتب موظفي الخدمة المدنية، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2019.

يؤكد حجم التضخم الوظيفي الإضافي الذي حصل لديها خلال سنوات الحرب من 2015م إلى 2019م فقط، وما زال مستمرًا حتى العام الجاري 2023م بالتأكيد.

ولو قدرنا حجم المديونية المتراكمة على الدولة تجاه موظفيها خلال سنوات انقطاع المرتبات والأجور وعدم انتظام صرفها فإنها بالتأكيد ستصل إلى أرقام فلكية كبيرة بالنظر إلى حجم الموارد العامة للدولة المحدود نسبيًا.

وبالنظر إلى آخر صرف أعلن عنه وتم تنفيذه عن طريق أنصاف الرواتب التي تصرف من مدة لأخرى، وهو راتب شهر أغسطس 2018م فإن مديونية الدولة حتى الآن مرتبات وأجور خمس سنوات كاملة تصل إلى ما يقارب 6 تريليون يمني (5,707.5 مليار يمني) هذا على افتراض ثبات ميزانية المرتبات والأجور وفق كشوفات 2014م، ولو أخذنا في الاعتبار ما يصرف بانتظام من قبل الحكومة المالية للتحالف التي لا توجد تقديرات واضحة لها ما عدا تقرير لوزارة المالية للعام 2018م يوضح أن المصروف عام 2018م يعادل 46% من رواتب القطاع المدني⁽¹⁾، وبافتراض تطابق النسبة على مستوى القطاع الحكومي رغم أنها نسبة مبالغ فيها نظرًا لوجود احتمالية أكبر أن الأرقام المسجلة للمرتبات المصروفة تشمل مستخدمين جدد خارج كشف 2014م، إلا أننا سنثبت هذه النسبة لتشمل ما يصرف بانتظام في بعض المرافق الحكومية على مستوى الجمهورية، وبناءً عليه فإن التقديرات الأدنى لحجم المديونية المتبقية سوف تبلغ حوالي 3 تريليونات يمني (3,079.35 مليار يمني)، وليس من الواضح كيف سيكون معالجة هذه المديونية؟ فلا إجابات ولا تصريحات ولا تصورات أو التزامات واضحة ومعلن عنها من قبل الحكومتين.

والجدير بالذكر ما تخلفه أزمة انقطاع المرتبات والأجور وعدم انتظام صرفها من آثار سلبية إدارية وسياسية ويمكن إيجازها على النحو الآتي:

- تراجع مستوى خدمات عامة حيوية ومهمة للحاضر والمستقبل وعلى رأسها التعليم والصحة والأمن، حيث لمس المجتمع كيف تدهورت العملية التعليمية في المدارس الحكومية إلى مستوى يصعب عن طريقه بناء أي مهارات أساسية للطلاب؟
- تراجع مستوى الأداء الإداري للعاملين، ومن ثم تدهور الخدمة العامة لمختلف مرافق الدولة وهو ما يؤثر سلبيًا في معيشة المواطنين.
- يكون من الصعب بناء بيئة عمل تتسم بالشفافية والنزاهة في ظل أزمة انقطاع المرتبات وتكون العديد من المؤسسات عرضة لمخاطر ارتفاع معدلات الفساد بمختلف أشكاله.

يشكل استمرار انقطاع المرتبات عامل احتقان شعبي يراهن عليه العدو بقوة لإضعاف وشق الجبهة الداخلية، ويواكبه العديد من الحملات الإعلامية الدعائية التي تحاول تصوير حكومة الإنقاذ والسلطة في صنعاء وكأنها المسؤولة عن استمرار انقطاع المرتبات ومعاناة الموظفين العموميين وأسرهم.

(1) تضخم يفوق القدرات المالي- الحاجة إلى إصلاح نفقات رواتب القطاع العام، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، الإصدار رقم 16، 2019.

شكلت أزمة انقطاع المرتبات والأجور على موظفي الدولة - الذين يشكلون مع أسرهم نسبة ذات أهمية من السكان - عاملاً من عوامل الانكماش والتراجع الاقتصادي، فتراجع دخول هذه الفئة أسهم في تراجع الطلب الكلي على السلع والخدمات. هذا التراجع يؤدي باستمرار إلى تراجع مضاعف على المستوى الكلي إذا ما أخذنا في الاعتبار حجم فرص الإنتاج والدخل الضائعة جراء انخفاض الطلب الكلي على السلع والخدمات الناجم عن انخفاض دخول هذه الشريحة من السكان.

ولعمل تقدير سنوي للمدة كاملة لحجم الأثر الانكماشى المضاعف الذي يخلفه انقطاع مرتبات موظفي الدولة، يمكننا افتراض مضاعف إنفاق واقعي، فبناءً على تقديرات صندوق النقد العربي فإن أثر الإنفاق العام الواقعي قصير الأجل في ظل سيناريو تراجع إيرادات النفط وبلغ (1.69) في الأجل القصير و(2.15) في الأجل الطويل⁽¹⁾.

ووفقاً لهذه التقديرات واستناداً لقيمة مضاعفة الإنفاق فإن الأثر الانكماشى المضاعف قصير الأجل، أي خلال نفس السنة يبلغ حوالي (866,125) مليار يلك على مستوى الاقتصاد أي ما يعادل 9% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2014م، أما الأثر الانكماشى التراكمي والتجمعي للانخفاضات السنوية في المرتبات والأجور خلال مدة الأزمة (2017 – 2023م) فيبلغ (6,062,875) مليار يلك على أساس الأثر المضاعف قصير الأجل أي ما يعادل 65% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2014م، و(7,713,125) مليار يلك على أساس الأثر المضاعف طويل الأجل أي ما يعادل 83% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2014م.

تترك أزمة انقطاع المرتبات العاملين الحكوميين وأسرهم البالغ عددهم 1,253,087 في وضع اقتصادي غير آمن وحالة معيشية بائسة، واستناداً إلى تقديرات معدل الإعالة فيمكن القول أن عدد 7,020,670 نسمة من سكان الجمهورية اليمنية، وهم الموظفون الحكوميون وأسرهم تحولوا إلى شريحة معدمة بلا دخل ثابت ومنتظم؛ الأمر الذي عرضهم لمختلف أشكال الحرمان والمعاناة والمخاطر المعيشية المحدقة، وأصبحوا غير قادرين على تأمين أساسيات العيش اللازمة حتى للبقاء على قيد الحياة، وبالنظر إلى معدلات الأجر المتدنية في القطاع الحكومي فإن أنصاف الرواتب المحدودة المصروفة سنوياً لا تشكل ضماناً لتلبية تلك الاحتياجات الأساسية على الإطلاق.

ونظراً لتلك التداعيات فإن حلولاً عاجلة لمشكلة انقطاع المرتبات ينبغي أن يسعى إليها باهتمام وأولوية. إن أدوات الضغط العسكري يجب أن تستخدم في حال ما ظلت دول التحالف في إنهاء هذا الملف التفاوضي؛ وذلك كي لا يتحول إلى أداة للضغط الداخلي على حكومة الإنقاذ والسلطة في صنعاء، كما ينبغي أن ترتفع معدلات الصرف خلال مدة التفاوض بقدر الإمكان عبر أنصاف المرتبات، سحياً للبساط أمام استخدام أزمة المرتبات ورقة ضغط سياسية بيد تحالف العدوان والأطراف اليمنية الموالية له.

(1) Gbohoui William. (2021) 'Uncertainty and Public Investment Multipliers: The Role of Economic Confidence' ,International Monetary Fund Publications. & El Mostafa Bentour (2020) 'Government Expenditure Multipliers under Oil Price Swings' ,Arab Monetary Fund ,UAE.

لقد دفعت أزمة المرتبات الحكومية اليمنية في صنعاء إلى اتخاذ قرار بوقف التوظيف، وجرى التعميم به لمختلف المرافق الحكومية بما في ذلك الوظائف التعاقدية، وهذا يعد أحد الآثار الإدارية السلبية لأزمة انقطاع المرتبات والأجور؛ إذ تواجه كثير من المؤسسات والمصالح حاجة ماسة لضخ دماء جديدة في مواردها البشرية إما لتغطية عجز ناجم عن انقطاع موظفين أو متقاعدين أو وفيات. وتحجم العديد من المصالح عن أي إجراءات توظيف جديدة تاركة كثير من الوظائف شاغرة وعلى نحو يؤدي إلى تدهور أداء المصلحة وخدماتها العامة المقدمة للجمهور. ومن جهة أخرى تقدم عدد من المصالح الحكومية إلى عمل عقود داخلية مع عدد من الموظفين الجدد لتغطية احتياجاتها من الكادر الوظيفي، تاركة لسنين عديدة أمثال هؤلاء مجردين من أي حقوق وظيفية رسمية ودون أي التزامات مؤكدة بالتثبيت.

ج - اختلالات معايير التوظيف:

يتسم التوظيف في المصالح الحكومية العامة في اليمن بافتقاره لمعايير الكفاءة والأهلية والتخصص والقدرات التي تستمد من الوصف الوظيفي لكل وظيفة، ولعل كثيرًا من المصالح والوحدات الحكومية تقتصر إلى توصيف وظيفي مكتمل وحديث، الأمر الذي يصعب وضع المعايير الدقيقة والمناسبة للاختيار للوظيفة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا تستند كثير من قرارات التعيين في الوظيفة العامة لمعايير الاختيار الحديثة، ويكون استبدالها بمعايير أخرى غير مرتبطة بالأهلية والقدرات والتخصص.

ففي حين تأتي معايير المؤهل العلمي والخبرة العملية والمهارات العامة والصفات الشخصية وفي بعض الوظائف يؤخذ في الاعتبار الصفات البدنية والجسمانية كأبرز معايير الاختيار للوظائف، كما تحدد القوانين واللوائح في الأجهزة الحكومية شروطًا للتوظيف تتفق إلى حد نسبي مع معايير التوظيف المشار إليها، ولكن لا تكون شاملة لجميعها في بعض القوانين، كما أنها تكون شروطًا أدنى من المستويات التي تتطلبها الوظيفة فعليًا من مستويات تعليمية ومهارات في بعضها الآخر من القوانين.

وعلى الرغم من أن وجود مثل تلك القوانين واللوائح المنظمة للتوظيف في المصالح الحكومية قد يكفل مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص، إذا ما جرى تطبيقها والالتزام بها في عملية التوظيف، إلا أن عدم شمولية تلك القوانين واللوائح لمعايير التوظيف بشكل كامل، وكذلك تحديد بعضها لشروط أدنى من المستويات العلمية والمهارات التي تتطلبها الوظائف، يجعل من التوظيف في المصالح الحكومية عملية عشوائية وغير دقيقة ولا تحقق الاختيار الأمثل لشاغلي الوظائف العامة، وهذا الأمر ينطبق على كافة المستويات الوظيفية في الهرم الإداري للدولة ومصالحها ووحداتها.

قد يؤدي ضعف جهاز التعليم والتدريب في اليمن دورًا في اختلال معايير التوظيف؛ لكون مخرجاته لا تواكب احتياجات العمل الإداري وتطوراته في العديد من المرافق والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة الخدمية والإنتاجية، إلا أن اختلال معايير التوظيف تجاوز هذا العامل لتشمل استبعاد مخرجات تعليمية مؤهلة وقادرة على ممارسة المهنة لصالح مرشحين آخرين أقل قدرة وتأهيلًا؛ بسبب الاعتماد الفعلي على معايير اختيار غير موضوعية تفتقر إلى المهنية ولا تتفق مع معايير الاختيار الصحيحة، بل إن ضعف بعض مخرجات جهاز التعليم قد جرى استثماره من قبل بعض شاغلي الوظيفة العامة، لا سيما ذات المستويات التنظيمية الأعلى في أحد غرضين أو في كليهما.

حيث يكون التشكيك بشكل مستمر وعلى نحو يشبه «البروبوجندا» في قدرات الخريجين وحاملي المؤهلات العلمية على النجاح في الواقع العملي، ويحاولون ترسيخ مفهوم غير سليم على أنه حقيقة ومسلمة، تتمثل في أن التطبيق العملي والحياة العملية يختلف تمامًا عن التنظير العلمي، متجاهلين استناد جميع شؤوننا إلى العلم؛ لكونه المصدر الوحيد والحقيقي للتطور البشري وحل المشاكل المختلفة التي تواجه الإنسان في واقعه، ومتغافلين عن كون التعليم لا ينطوي فقط على تنمية المعارف النظرية بل يتعدى ذلك إلى بناء المهارات الذهنية والعملية والعامة.

والهدف من ذلك السعي الحثيث لدى هذه الشريحة من الموظفين العموميين هو إما المحافظة على مراكزهم الوظيفية التي لا تتفق مع مؤهلاتهم العلمية وقدراتهم التخصصية أو لتبرير سياسات التوظيف لدى وحداتهم، التي لا تقوم فعليًا على معايير المؤهلات العلمية والتخصصية والقدرات والمهارات المهنية اللازمة أو للهدفين معًا.

وترتبط عمليات التوظيف والاختيار في الجهاز الإداري للدولة بالاعتبارات السياسية والحزبية وبحسب الولاءات ومراكز القوى في المجتمع وروابط القرابة الأسرية والعشائرية والمناطقية والعلاقات الشخصية والمحسوبية إلى جانب ارتباط عمليات توظيف بالرشوة وصفقات الفساد على نحو يشبه عملية الاتجار بالوظائف والدرجات الوظيفية الحكومية.

إن معايير التوظيف المختلة غير القائمة على الكفاءة والجدارة والمهارات التخصصية والشخصية، كذلك قد أدت ومازالت تؤدي دورًا كبيرًا في تراجع مستوى الأداء في المرافق والمصالح الحكومية وفي تراجع مستوى جودة الخدمات العامة التي تقدمها الدولة على أهميتها الحيوية والاستراتيجية، وهو ما يخلق آثارًا خطيرة سياسيًا وأمنيًا وتنمويًا، فإلى جانب ما يولده ذلك من استمرار لحالة عدم الرضى الشعبي وما لها من تداعيات على المستوى السياسي والقومي فإن هذا المستوى الضعيف للدور الحكومي يسهم بقوة في تدني مؤشرات التنمية البشرية وبيئة الأعمال، التي في حقيقتها تعكس استمرارًا لعوامل التراجع الاقتصادي واعاقة أي فرص لتحقيق قفزات تنموية في الاقتصاد.

د- الفساد المالي والأجهزة والوحدات الرقابية:

ظاهرة الفساد متجذرة في عديد من مؤسسات الدولة وهو عرضة للتناول الشعبي والإعلامي، كما أن القيادات الحكومية وعلى أعلى المستويات منذ قيام الجمهورية اليمنية يقرون بتفشيه في كثير من مقابلاتهم وخطاباتهم وتصريحاتهم.

والحقيقة أنه وبالرغم من وجود المؤسسات الرقابية داخل الجهات الإدارية للدولة، ورغم عمل البرلمان المستمر ورغم وجود عدد من التشريعات المعدة لمحاكمة الفساد، إلا أن كل ذلك لم يؤد دورًا ذا أهمية في محاصرة الفساد المالي أو الحد منه.

وإلى جانب تناول الرأي العام والخطاب السياسي والإعلامي لظاهرة تفشي الفساد المالي تأتي العديد من التقارير والدراسات المحلية والدولية التي تؤكد وتوضح حجم هذه المشكلة وجذورها وآثارها، وحيث لا يتسع المقام لاستعراضها أو استعراض أغلبها، إلا أنه من الممكن استعراض عدد من تلك

التقارير التي توفرت في محركات البحث على الشبكة العنكبوتية على سبيل ذكر أمثلة لا على سبيل الحصر في سياق هذا التناول لموضوع الفساد في اليمن.

وفي ورقة أعدها مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية كانت الإشارة إلى أن الفساد أو إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب خاصة، يرى بعمق في الاقتصاد السياسي اليمني على مدى عقود شهد اليمن عدة حالات استحواذ على مقدرات الدولة⁽¹⁾، كما يؤكد تقرير وكالة الشفافية الدولية للعام 2022م أن البلدان التي تعاني من النزاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا هي التي تعاني أسوأ الدرجات في تقرير الشفافية، حيث حصل اليمن على 16 درجة من مائة ويأتي بترتيب 176 من 180، وهذا يعني اعتباره أحد أعلى خمس دول في العلم فساداً، مع فنزويلا وجنوب السودان وسوريا والصومال⁽²⁾.

هذا الموقع المتدني لليمن في تقرير مدركات الفساد ليس وليد المدة الحالية، وإنما ظل تصنيف اليمن منذ مدة طويلة سبقت مدة الحرب كبلد شديد الفساد على مؤشر مدركات الفساد الذي تنتجه منظمات الشفافية الدولية المناهضة للفساد وظل مستمراً في نموه⁽³⁾.

ويرتبط الفساد في اليمن ببؤر رئيسة تمثل منابعه ومصادره وعوامله التي يتغذى عليها وينمو ويتجذر، ويمكن تلخيصها في الآتي كبؤر للفساد منذ ولادة الجمهورية اليمنية حتى الآن:

- عائدات إنتاج وتصدير النفط.
- الدعم الأجنبي.
- الإنفاق العسكري والأمني.
- أنشطة البيوت التجارية وعلاقتها بالسلطة.
- الجهاز المصرفي.
- أراضي وعقارات الدولة.
- الضرائب والجمارك والزكاة والأوقاف (الموارد السيادية).
- المرتبات والأجور وما في حكمها.
- الوظائف الإشرافية والتنظيمية للدولة.
- المؤسسات العامة الإنتاجية.

(1) إتضح يفوق القدرات المالي- الحاجة إلى إصلاح نفقات رواتب القطاع العام، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، مرجع سابق.

(2) مؤشر مدركات الفساد 2023: منظمة الشفافية العالمية، ألمانيا- برلين، 2023، ص2.. متاح على الرابط: <https://2u.pw/LIGB1CN>

(3) فريق مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية: بعيداً عن نهج استمرار العمل كالمعتاد: مكافحة الفساد في اليمن، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 2023، ص18.

فقد شكلت عائدات النفط والغاز مصدر إثراء غير مشروع للنخب الحاكمة على مدى عقود، حيث عقدت صفقات مجحفة في نصيب اليمن مع الشركات الأجنبية المستخرجة للنفط والغاز، وهذه الصفقات كانت ولا شك لها ثمنها في ظل غياب الشفافية والمساءلة، كما شكلت عائدات النفط والغاز موردًا مهما لتقوية السلطة وزيادة ثراء قياداتها وسيطرتهم، وتمكنت بواسطتها من شراء الولاءات من القوى النافذة في المجتمع والقبيلة والأمن والجيش، كما مثلت شركة النفط اليمنية التي احتكرت استيراد وتوزيع المشتقات النفطية مصدرًا للفساد والإثراء غير المشروع، وعن طريقها وعبر المشغلين الرئيسيين اللذين انتدبت الشركة لهما امتيازاتها الحصرية، تشكلت شبكة وثيقة للفساد تستحوذ على تدفقات وعائدات أهم مصدر من مصادر الثروة والدخل في البلاد⁽¹⁾.

ومازال هذا القطاع تحت سيطرة دول العدوان من حيث حقول استخراج النفط والغاز، كما أن استيراد وتوزيع النفط مازال يشوبه الكثير من الاختلالات وعدم الشفافية، رغم التحسن الطفيف في أداء الشركة اليمنية للنفط في المدة الأخيرة إلا أن البلاد تتعرض من مدة لأخرى لانتشار السوق السوداء عند الأزمات وتباع المحروقات بأسعار خيالية في غياب أي دور تنظيمي للحكومة يخفف من الممارسات الاحتكارية المبالغ فيها التي تكون في المحطات أو في الأرصفة والشوارع بكثافة أثناء الأزمات.

كذلك كان الدعم الأجنبي مصدرًا للفساد لا يقل أهمية عن قطاع النفط والغاز، فتجربة اليمن مع الدعم الأجنبي هي من أفشل التجارب العالمية للدعم الخارجي، فقد ظل الدعم الأجنبي موجهاً لمصالح الدول المانحة ونفوذها وترسيخ وتوطيد سلطة الحكومة الموالية والتابعة لها، فظل الدعم الخارجي موجهاً في مجمله لأغراض استهلاكية وخدمية ودعمًا لإجراءات إصلاح مؤسسية شكلية. لقد كان الدعم الخارجي يوجه للحكومة في معظمه أي دعمًا رسميًا رغم مؤشرات الفساد العالية التي تنشر دوليًا، وهو ما مثل رافدًا لمراكز النفوذ وشبكة الفساد في اليمن، بل إن الدعم الخارجي أخذ أبعادًا خطيرة في اليمن وهو ذلك الممنوح من دول بعينها لشراء الولاءات ولأغراض التفوق في التنافس الإقليمي للسيطرة على اليمن. وهذا النوع من الدعم تخطى القيادات السياسية ليتغلغل ويصل إلى مراكز النفوذ والقوى العسكرية والقبلية والاجتماعية، فتكون عن طريق هذا النوع من الدعم أذرعًا متينة للدول المانحة داخل البلد وصارت متمسكة عن طريقها باتجاهات الحياة السياسية ومسيطرة إلى حد كبير على القرار السياسي وعلى مختلف المستويات.

بل إنه تحول إلى ممول للصراعات وعدم الاستقرار داخل اليمن كلما تطلب الأمر واقتضى ذلك، وهو ما شكل في نهاية الأمر شبكة من المصالح تدفع نحو استدامة الصراعات والحروب وعدم الاستقرار استغلالًا لمزيد من الدعم.

ومن ثَمَّ يمكن القول: إن الدعم الخارجي قد منع من بناء دولة ذات سيادة، وكان من أقبح صور الدعم الأجنبي المقدمة على مستوى دول العالم، حيث كان من أهم أدوات هدم مقومات تماسك الدولة وأهم مصادر إذكاء الصراعات، وتمكنت الدول المتدخلة في اليمن عن طريقه تحويل اليمن إلى

(1) هيل، جيني وآخرون: تقرير بعنوان: اليمن- الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع، ترجمة: عبر عرب ترنس، تشاتام هاوس- المعهد الملكي للشؤون الدولية، لندن، 2013، ص74.

«كنتونات» ومراكز قوى تعتمد في قوتها وبقائها على الدعم الخارجي وعن طريقه تخدم الأهداف الاستعمارية لتلك الدول المانحة.

ولعل ما وصل إليه الحال من تشطُّ وتشكل لقوى متصارعة ممولة من دول عدوان التحالف تخدم أجندتها في إحكام السيطرة على ما تمكنت من الوصول إليه من مناطق الثروة والسواحل والموانئ والجزر الاستراتيجية هو من أبرز الحالات الكارثية لهذا الدعم الأجنبي المشبوه والمدمر، الذي تحولت مراكز الفساد عن طريقه إلى مجموعات أجيعة تمارس الهدم والتخريب وتفكيك النسيج الوطني خدمة لأطماع الدول الممولة له.

لقد كان الإنفاق العسكري أحد مصادر النهب للمال العام وكانت نسبة كبيرة منه لتلتهم الموارد العامة للدولة ليس لبناء جيش وطني قوي أو لتطوير الآلة العسكرية ولا لمجالات التصنيع العسكري والبحث العلمي في الجوانب العسكرية ولا لاستمرار الجاهزية القتالية لأفراد المؤسسة العسكرية، بل كان يتحول إلى جيوب شبكة مصالح من القيادات العسكرية، وكانت صفقات السلاح المشبوهة والاستحواذ على اعتمادات التمويل والإمداد ونهب المخصصات المالية واعتمادات الرواتب الوهمية ورواتب المنقطعين وغيرهم أهم وأبرز مصادر الفساد في المؤسسة العسكرية والأمنية.

ولم يقتصر الفساد المرتبط بالجانب العسكري عند هذا الحد، بل تجاوز ذاك إلى أن تصل أيادي النافذين العسكريين إلى التحكم والاستحواذ على الأراضي وعلى حصص من عوائد العديد من الأنشطة الاستثمارية والتجارية عبر استغلال القوة والنفوذ، وتحولت المؤسسة العسكرية عن طريق هذه القوى إلى مؤسسة تحمي شبكة الفساد وتقويتها وتسهر على مصالحها، ومازال هذا الفساد قائماً ومثبناً في التقارير والمسجلات الإعلامية لدى التشكيلات العسكرية الموالية لدول التحالف.

هذا الفساد الذي يكون برعاية دول التحالف في التشكيلات العسكرية هو عنصر مهم من عناصر الفساد في اقتصاد الحرب المتشكل في اليمن طريق مدة الحرب على اليمن، ولعل ذلك يمثل عاملاً مهماً من العوامل التي تدفع لاستمرار حالة الحرب أو الانقسام واللا سلم على أقل تقدير، فبحسب أحد التقارير الحديثة تتوسع أشكال فساد المؤسسة العسكرية في الطرف الموالي للتحالف إلى قيام قادة عسكريين في الجيش الموالي للتحالف ببيع الأسلحة والمعدات العسكرية التابعة لهذا الجيش، كما يشير التقرير إلى تورط نقاط التفتيش العسكرية في الطرقات والمعابر البرية في مرور سلع غير مشروعة ومهربة مقابل المال كما تحصيل رسوم وإتاوات غير قانونية على مرور البضائع المستوردة بشكل رسمي كذلك⁽¹⁾.

هذا بالطبع علاوة على ما سبقت الإشارة إليه من تضخيم ميزانية المرتبات عبر إدراج أسماء غير عسكرية (مدنية) ووهمية في كشف مرتبات وأجور العسكريين هناك، وهو الأمر الذي يمكن القادة العسكريين من الاستحواذ عليها، وكذلك ضمان مكافآت مالية أكبر ومعدات عسكرية أكثر ووفقاً للحجم الوهمي الكبير لمنتسبي وحداتهم وتشكيلاتهم العسكرية التي يقودونها.

(1) فريق مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية: بعيداً عن نهج استمرار العمل كالمعتاد....، مرجع سابق، ص 22.

من جانب آخر لقد شكل جزء كبير من أنشطة البيوت التجارية الرئيسة في اليمن نوعًا من مظاهر فساد الدولة حيث إنَّه كان ولا يزال شكلاً من أشكال غسل الأموال، حيث تغسل السلطة الأموال العامة المنهوبة وتوظفها وتستثمرها عبر شركات خفية وظاهرة مع مؤسسات الأعمال والتجارة الأقوى والأكبر في اليمن، ولضمان روابط متينة مع مراكز التجارة في اليمن سعت السلطة في العقود الماضية إلى خلق شبكة محسوبة تعدت المصالح المشتركة إلى خلق روابط القرابة والمصاهرة.

لقد ضمنت تلك الروابط والتدخلات بين السلطة السياسية والقوى الاقتصادية المحلية على تزايد الميول الاحتكارية في الاقتصاد اليمني وتركز الثروة في أيدي أقلية تحكم السلطة والاقتصاد معًا وصارت أسر وشخصيات محدودة بعدد الأصابع تستحوذ على معظم أنشطة التجارة والاستيراد والمصارف والاتصالات والنقل⁽¹⁾.

لقد مثل الجهاز المصرفي أداة لحشد الموارد والإمكانات لتعزيز مراكز النفوذ الاقتصادية المرتبطة بسلطة الفساد، ونشأت مصارف تابعة للحكومة وتدار لمصلحة القيادات السياسية الفاسدة ومصارف تابعة لبيوت ومراكز التجارة الاحتكارية المرتبطة بالسلطة ومصارف أخرى تابعة لقوى سياسية نافذة تشارك الحكومة النفوذ ومغانمه الاقتصادية، بل وأنشئت مصارف تسمى مصارف إسلامية، لكن جميع تلك المصارف المحلية التي نشئت كانت عبارة عن نوافذ لحشد مدخرات وموارد الجمهور لصالح كبار المستثمرين وشركائهم في السلطة الحاكمة أو مؤسسات تمويل عن طريقها أنشطتهم وتودع فيها الفوائد النقدية المكتسبة عن طريق منظومة الفساد.

ولم تمارس تلك البنوك أي دور يذكر في منح التمويل والتسهيلات الائتمانية لفئة المستثمرين من عامة الشعب والطبقة الوسطى والفقيرة والشباب وأصحاب الرؤى والطموحات الاستثمارية الناجحة، كما تعمل المصارف والأجهزة المصرفية في معظم دول العالم.

حيث حجبت الأموال عن هذه الفئات وفرضت البنوك فوائد مبالغًا فيها تقضي عن طريقها على فرص الربحية للمستثمرين طالبي التمويل، ومقابل ذلك كرست الأموال والودائع في غرضين في تمويل الأنشطة التجارية والاستثمارات لشبكة المراكز التجارية المرتبطة بالسلطة وفي شراء أذون الخزانة لتمويل منظومة الفساد المالي المتجذرة في مفاصل الجهاز الإداري للدولة ومؤسساتها ومصالحها الحكومية المختلفة، كل ذلك تحقق في ظل ضعف الدور الرقابي للبنك المركزي اليمني على البنوك التجارية.

لم تكن أراضي الدولة وعقاراتها بعيدة عن صفقات الاتجار المشبوهة بيعًا وتأجيرًا وبسطة، ولقد تعرضت ومازالت تتعرض الكثير من أراضي الدولة لمحاولات الاستيلاء بمختلف الطرق، ويكون توظيف كل الإمكانات للاستحواذ عليها عبر التشكيلات المسلحة وعبر مسميات الجمعيات وعبر استغلال الكثير من الثغرات القانونية والقضائية.

ورغم الإصلاحات التي تمت في تحصيل الضرائب والجمارك والزكاة والأوقاف في المدة الأخيرة فقد كان هذا القطاع مصدرًا من مصادر الفساد القوية، وكان التهريب والتلاعب الضريبي يشكل نسبة كبيرة

(1) هيل جيني وآخرون، مرجع سابق.

من المال العام المهدر وغير المحصل لأغراضه العامة، وتشكل في ذلك التهرب الضريبي وضعف التحصيل منظومة مصالح فاسدة تشترك في عملية الهدر والنهب لهذه الموارد السيادية العامة، حيث كان هذا التهرب الضريبي قسمة بين القائمين على التحصيل وقيادتهم الإدارية وبين المكلفين الذين يدفعون الرشاوى لهم لإعفائهم من الأعباء الضريبية الفعلية والحقيقية.

وقد جرت الإشارة سابقاً إلى ارتباط تضخيم كشف الراتب ومشكلة الوظائف المزدوجة والوهمية بمنظومة الفساد النافذة في البلاد، وهو ما صعب من القضاء عليها ومعالجتها طول المدة الطويلة الماضية، وقد سبق تناول هذا الموضوع بالتفصيل - سابقاً - أن جزءاً من الفساد في الدولة اليمنية يكمن في ممارسة مستخدمين عموميين فاسدين لسلطتهم وأدوارهم التنظيمية ولصلاحياتهم في الإثراء غير المشروع وابتزاز المواطنين، وهذا يكون على مستوى مختلف الأطر الحكومية وصولاً إلى المكاتب التنفيذية بالسلطة المحلية في مختلف محافظات الجمهورية، مثل تصاريح البناء والاستثمار وغيرها، وهذا النوع من الفساد نوع ظاهر وفج وله تأثيراته وتداعياته على المستوى السياسي والاقتصادي ولا يجب التغافل عنه أو الاستهانة بآثاره.

لقد مثلت المؤسسات الإنتاجية العامة مصدرًا للفساد والإثراء غير المشروع وما زالت تمثل بؤرة من بؤر الفساد، ويجري تولية المقربين والموالين للقيادات الحاكمة على تلك المؤسسات، كالخطوط الجوية اليمنية وشركة التبغ والكبريت والمؤسسة الاقتصادية والمؤسسة العامة للكهرباء والمؤسسة العامة للاتصالات وغيرها من الهيئات والمؤسسات العامة الإيرادية، وأن الحد من الفساد في هذه المؤسسات يتطلب اختيار إدارات نزيهة لها تتولى مسؤولية تطويرها واستثمار مواردها في تحسين تقديم الخدمات والمنتجات العامة وفي تحقيق وتعظيم مواردها العامة واستدامتها.

لقد اتضح عن طريق العرض السابق الآثار المدمرة للفساد ومالاته الخطيرة والكارثية، فلا يقتصر أثره على جعل بيئة الأعمال غير مواتمة وهروب رأس المال وتراجع معدلات الأداء الاقتصادي فحسب، بل يتعدى ذلك إلى ضرب مقومات الدولة واستقرار المجتمع وتمزيق النسيج الاجتماعي وتفكيك الجبهة الداخلية ونشوب الصراعات والحروب وفتح الباب للتدخل الأجنبي المشبوه وبسط نفوذه على مقدرات الدولة بعد أن يكون الفساد قد أجهز على مقومات المناعة والتصدي حولها البلاد إلى لقمة سائغة للطامعين من الخارج، وستكون مواجهة الفساد على المدى القصير والمتوسط التحدي الأكبر والمعركة الأخطر بعد تجاوز معركة الوطن ضد العدوان الخارجي، وتتطلب استراتيجية محكمة ومتعددة الأبعاد من تشريعات وإعلام وتدابير أمنية وإجراءات قضائية وإصلاحات إدارية وتطوير في الأنظمة المالية وأتمتة محكمة خالية من الثغرات للأعمال الحكومية وتعزيز لإجراءات الشفافية وإصلاح ودعم وتنفيذ للأجهزة الرقابية.

02. أهم سمات الوضع الاقتصادي القائم:

لا شك أن هناك تناغمًا وارتباطًا وثيقًا بين وضع الإدارة العامة للدولة والوضع الاقتصادي والاجتماعي، فغالبًا لا يتشكل اقتصاد قوي واستقرار اجتماعي إلا في ظل دولة منظمة وحكومة كفؤة تؤدي دورًا إيجابيًا في تسيير وتنظيم الأنشطة الاقتصادية والحياة الاجتماعية للمواطنين، وتؤدي ذلك الدور عن طريق جهاز إداري متطور وفعال لا يعاني من مظاهر الاختلالات التي تعيقه عن القيام بمسؤولياته في إدارة الشأن العام بمختلف جوانبه بالشكل المطلوب.

وعلى النقيض يترافق التراجع الاقتصادي وتدهور الأوضاع الاجتماعية مع وجود حكومات ضعيفة تعاني من مظاهر الاختلال الإداري المختلفة، كالفساد والمركزية والافتقار للكفاءات الإدارية وغياب التخطيط والتنظيم وعدم فاعلية أجهزة الرقابة وعلى نحو يصيب وظائفها بالشلل، ويجعل من دور الدولة في الاقتصاد سلبيًا ومعيقًا لفرص التقدم والنمو بدل من أن يكون معززًا وميسرًا لتحقيقها.

وقد استعرض المبحث الأول ما يعانيه الجهاز الإداري للدولة من مشاكل واختلالات أدت إلى تعطيل الدور الحكومي في مختلف شؤون المجتمع إلى حد كبير، بل جعلت منه في كثير من الأحوال إلى عامل ضعف وإعاقة وهدم لتصل البلاد اقتصاديًا وسياسيًا إلى ما هي عليه حاليًا من الفوضى والتقسيم والصراعات وعدم الاستقرار.

وفي هذا المبحث نقدم صورة موجزة عن الاقتصاد اليمني عن طريق استعراض أهم المؤشرات التي تعكس الوضع الاقتصادي القائم وكيف وصلنا إليه، حيث سنستعرض مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلي؛ وذلك على النحو الآتي:

– معدل النمو الاقتصادي.

– التركيبة القطاعية للناتج المحلي الإجمالي.

– الموازين الاقتصادية الكلية.

– التضخم.

– البطالة.

كما سنستعرض أهم الطرق والتحديات، وكذلك تلخيص دور الدولة في الاقتصاد وسنترك بعض المؤشرات الاقتصادية ذات الطابع الاجتماعي لاستعراضها في المبحث الثالث الذي سيتناول الوضع الاجتماعي القائم.

أ- معدل النمو الاقتصادي:

وفقًا لمعدلات النمو الاقتصادي المحتسبة في موقع البنك الدولي وفي التقرير الاقتصادي والاجتماعي الصادر عن وزارة التخطيط والتنمية والمعرضة في الجدول (1) نلاحظ أن الاقتصاد اليمني حقق معدلات نمو سالبة في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال المدة (2013 – 2019م) باستثناء عامي 2013م و 2019م، وتعكس حالة التراجع الاقتصادي الحاد والخطير خلال مدة الحرب والحصار.

جدول رقم (1): معدل النمو الاقتصادي في الجمهورية اليمنية خلال المدة 2013 – 2019:

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	السنوات
1.5	-0.8	-10.6	-15	-36	-11.8	5.3	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة وفق التقرير الاقتصادي
-	0.8	-5.1	-9.4	-28	-0.2	4.8	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وفق تقديرات البنك الدولي

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية، التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2020. والبنك الدولي، الموقع الإلكتروني 2023.

ويوضح التقرير الاقتصادي (2014 – 2020م) لوزارة التخطيط والتنمية ما أهدرته الحرب والحصار من فرص نمو ضائعة كان يمكن للاقتصاد اليمني تحقيقها لو لم يتعرض لهذه الحرب وما رافقها من حصار، وبحسب التقرير تقدر الخسارة من الناتج المحلي الإجمالي أو في فرص نمو الناتج المحلي الإجمالي المضاعفة ما يعادل (1.136) مليار دولار، هذا الرقم بالطبع لا يتضمن خسائر الحرب المباشرة جراء القصف والدمار، وإنما يمثل الخسارة في فرص الإنتاج جراء الحرب والحصار، هذا التقدير يتقارب كثيرًا مع تقديرات أحد التقارير الصادرة عن الأمم المتحدة الذي قدر إجمالي الخسائر في الإنتاج جراء الحرب حتى نهاية العام 2021م بـ 21 مليار دولار أمريكي⁽¹⁾.

وبالفعل أدت الحرب الضروس منذ 2015م وما رافقها من حصار اقتصادي، بل حرب اقتصادية موازية للحرب العسكرية إلى توقف العديد من المشروعات وتراجع أداء ما بقي منها صامدًا، كما أدى ذلك إلى تراجع معدلات الاستثمار وإلى هروب رؤوس الأموال إلى الخارج، وكان السبب في ذلك ما أفرزته الحرب من حالة عدم الاستقرار والأمان وارتفاع درجة المخاطرة وانخفاض مستوى الطلب على السلع والخدمات وارتفاع تكاليف الإنتاج بشكل كبير وتوقف وتدهور خدمات البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة لسير العملية الإنتاجية وانقطاع الكهرباء والطاقة والوقود كما وتعرضت شبكات الطرق للانهيار وكذلك للخراب والتعطيل بين المناطق المختلفة.

كل ذلك قاد إلى تحقيق الخسائر وتراجع معدلات العائد وخروج كثير من المشروعات عن العمل وارتفاع معدلات البطالة وتفشي موجة الركود الاقتصادي في مختلف القطاعات الاقتصادية، وكان لعدم استقرار قيمة العملة وانقسام النظام النقدي والمالي دور في عدم الاستقرار وارتفاع تكاليف النشاط الاقتصادي وارتفاع درجة المخاطرة، وهي عوامل وظروف تعكس تردي المناخ الاستثماري وبيئة الأعمال، الذي يظهر جليًا في تقارير ممارسة أنشطة الأعمال أو ما يسمى تقرير بيئة الأعمال، حيث تتذيل اليمن قائمة دول العالم في هذا التقرير.

فوفقًا لآخر تقرير للعام 2020م أخذت اليمن المرتبة 190 من 187 في ترتيب الدول من حيث سهولة ممارسة الأعمال، وبحسب التقرير فإن سهولة ممارسة النشاط ترتبط بعدة عوامل يأخذها التقرير في الاعتبار عند احتساب الترتيب كإجراءات التراخيص لإقامة المشروعات، ومدى سهولة الحصول على تمويل وإئتمان من المصارف والأسواق المالية، ومدى سهولة الإجراءات الجمركية

(1) Hanna Taylors and Others (2021), 'Assessing the Impact of War in Yemen: Pathway for Recovery', United Nations Development Programme (UNDP) Publications.

والضريبية، ومدى كفاءة التدخل والتنظيم الحكومي ومستويات الفساد في الدور الحكومي ومستوى أتمتة المعاملات الحكومية وكذا الاستقرار السياسي.

ومن ثم فإن أي تحسين مستوى الأداء الاقتصادي واستعادة التعافي والنمو بدلاً عن الانكماش والتراجع يتطلب إزالة أسباب هذا التراجع، ومنها استعادة الاستقرار السياسي والعمل على فرض السلام العادل، ثم إجراء إصلاحات تؤدي إلى تحسين الدور التنظيمي والإشراف الحكومي وتجفيف منابع وبؤر الفساد وفرض النظام والقانون وإعادة بناء الحد الأدنى اللازم من مشروعات وخدمات البنية التحتية ورأس المال المادي الاجتماعي، كما أن الأمر يتطلب انتشار الجهاز المصرفي من حالة الشلل التي تهيمن على أدائه وتحويله إلى جهاز ائتماني متاح بفرص متكافئة لأصحاب الرؤى الاستثمارية والمبادرين والمبدعين، الذي يتوقع قدرتهم على النجاح في المشروعات الإنتاجية الإسهام في ارتفاع معدلات النشاط الاقتصادي وزيادة الإنتاج ورفع معدلات التشغيل وتوليد الدخل.

ب- التركيبة القطاعية للنتائج المحلي الإجمالي:

في كل اقتصاد متطور توجد قطاعات رائدة، وفي ذات الوقت قدر كاف من التنوع في القاعدة الإنتاجية يضمن تعدد بدائل النمو والقوة الاقتصادية من جهة، ويكفل من جهة أخرى قدرًا مناسبًا من مقومات الاستقرار الاقتصادي الكلي ومن القدرة على مواجهة الصدمات الاقتصادية الناتجة عن تغيرات اقتصادية خارجية وعالمية من مدة لأخرى.

بينما نجد من السمات الغالبة للاقتصادات الأقل نموًا أنها تفتقر إلى تنوع القاعدة الإنتاجية ومقابل ذلك تستحوذ قطاعات أولية محددة على الجزء الأعظم من النشاط الاقتصادي إنتاجًا وتشغيلًا، وهذه السمة للاقتصاد المتخلف تزيد من فرص عدم الاستقرار وتجعل الاقتصاد ضعيفًا وعرضة للتأثر السلبي البالغ عند حدوث أزمات اقتصادية خارجية ودولية.

وبالنظر إلى التركيبة القطاعية للنتائج المحلي الإجمالي للجمهورية اليمنية، فقد كان الناتج النفطي قبل مدة الحرب يستحوذ على أكبر من ثلث الناتج المحلي الإجمالي وقراءة 80% من صادرات البلد إلى الخارج هذه النسبة تراجعت منذ العام 2015م؛ لكون استخراج النفط قد توقف جراء الحرب ولهذا تراجعت مساهمته إلى أقل من 5% خلال الحرب⁽¹⁾.

ومع ضعف الصناعة التحويلية، وغير الاستخراجية فإن الإسهامات النسبية للقطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي تعد ضئيلة، وبحسب تقديرات العام 2017م تبلغ 11.8% فقط، وفي ذات الوقت يتعثر القطاع الزراعي الذي يضم النسبة الأكبر من السكان ولا تتجاوز مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي 20.3% وفق إحصاءات العام 2017م، وبالمقابل يتصدر قطاع الخدمات الإسهامات النسبية والمستمرة في التصاعد - في الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ 67.9% وفق إحصاءات 2017م⁽²⁾.

(1) التقرير الاقتصادي والاجتماعي لليمن 2020، وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء، 2022.

(2) IndexMundi (2020), 'Yemen GDP – Composition by sector', Accessed on September 7, 2023, http://www.indexmundi.com/yemen/gdp_composition_by_sector.html

وبمقارنة التركيبة القطاعية تلك في إحدى سنوات الحرب مع التركيبة القطاعية في 2014م، وهو العام الذي سبق بداية الحرب⁽¹⁾، فيمكن استنتاج أن تراجع إنتاج النفط هو الذي أظهر ارتفاعاً في الإسهامات النسبية لقطاعي الزراعة والخدمات، وليس تحسن الإنتاجية والنشاط فيه؛ إذ تراجعت إسهامات قطاع الصناعة بسبب توقف إنتاج النفط من 26.8% عام 2014م إلى 11.8% عام 2017م وهو ما أظهر ارتفاعاً في إسهامات القطاع الزراعي من 9.2% إلى 20.3%، وفي إسهامات قطاع الخدمات من 64% إلى 67.9% مع ملاحظة أن الـ 15 نقطة مئوية التي خسرها قطاع الصناعة في الإسهامات النسبية في الناتج المحلي الإجمالي قد ذهب الجزء الأكبر منها 11.1 نقطة مئوية كارتفاع في الإسهامات النسبية للقطاع الزراعي، بينما الجزء الأقل (3.9 نقطة مئوية) كارتفاع في الإسهامات النسبية لقطاع الخدمات، ما يعني أن جزءاً كبيراً من التحسن في إسهامات القطاع الزراعي يعود إلى نمو موجب في هذا القطاع خلال مدة الحرب وهذا الاستنتاج تؤكدته تقديرات التقرير الاقتصادي والاجتماعي لوزارة التخطيط والتنمية حيث ظهرت معدلات نمو موجبة وعالية في عامي 2015م و 2016م في الناتج الزراعي قبل أن تتراجع تلك المعدلات إلى قيم سالبة في العامين الآتين جراء اشتداد الحصار وتداعياته.

إن تراجع نصيب القطاع الصناعي، لاسيما الصناعة غير الاستخراجية يعقد من فرص وإمكانات النمو؛ لكون القطاع الصناعي يعد ركناً مهماً من أركان النمو في أي اقتصاد، وكذلك الأمر بالنسبة للقطاع الزراعي فإن تراجع إسهاماته النسبية لها دلالتها وانعكاساتها الاقتصادية السلبية من ناحية أن ذلك يعد مؤشراً على تحديات الأمن الغذائي التي يواجهها اليمن، وعلى عدم قدرة القطاع على تلبية الطلب المحلي على الغذاء وبقاء نسبة كبيرة من فاتورة الواردات تذهب لسد هذه الاحتياجات الضرورية، حيث لا يغطي الإنتاج المحلي سوى ما بين 15-20% من الطلب المحلي على الغذاء، ومن ناحية ثانية يعد هذا الدور النسبي المتواضع للقطاع الزراعي في الناتج الكلي للبلد بمقام إهدار للمزايا النسبية المتوفرة لهذا القطاع في اليمن، كما يمثل ذلك من جانب آخر دلالة على محدودية وضآلة متوسط دخل الفرد في هذا القطاع الذي يضم النسبة الأغلب من السكان. فبحسب التقديرات أن نشاط هذا القطاع يولد دخلاً لما نسبته 73.5% من السكان⁽²⁾، وهو ما يعني مزيداً من أسباب تفشي الفقر وسوء توزيع الثروة. كما سيعرض لاحقاً.

ج- الموازين الاقتصادية الكلية:

يقصد بالموازين الاقتصادية الكلية ثلاثة حسابات للاقتصاد الكلي هي: الموازنة العامة للدولة، وميزان التجارة الخارجية، وحساب الادخار - الاستثمار، وتعطي أوضاع هذه الموازين الثلاثة صورة عن الوضع الاقتصادي ودرجة استقراره وطبيعته السياسية الاقتصادية الحكومية المنبثقة عنه، ويمكن كذلك التعرف إلى الفجوة بين الادخار والاستثمار عن طريق معرفة وضع كل من الموازنة العامة للدولة وميزان التجارة الخارجية وتحديدًا (الحساب الجاري) ويوضح الجدول رقم (2) مقدار العجوزات التي سادت في الموازين الاقتصادية الكلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

(1) Sufian Towfick, Ogutcu Can and Barra Matteo (2017), 'Energy Investment and Business Climate: Report for Observer Countries, the Republic of Yemen' Energy Charter Secretariat, Belgium.

(2) ثامر مجد وآخرون [2023].

جدول رقم (2): الموازين الاقتصادية الكلية في اليمن كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2012-2020م:

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
عجز الموازنة العامة للدولة	5.4	7.9	4.8	4.7	14.5	7.8	7.6	9.9	9.8
عجز الحساب الجاري	1.04	4.4	4.73	9.96	8.75	4.42	4.78	6.8	6.41
فائض حساب الادخار الاستثمار	4.36	3.5	0.07	4.74	5.75	3.38	2.82	3.1	3.39

المصدر: بيانات الموازنة العامة والحساب الجاري مأخوذة من التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2020، الصادر عن وزارة التخطيط والتنمية بالتعاون مع اليونسيف. بيانات حساب الادخار الاستثمار محسوبة بناء على وضع الميزانين الآخرين (الموازنة العامة، والحساب الجاري):

يتضح من الجدول (2) استمرار العجز في كل من الموازنة العامة للدولة والحساب الجاري خلال المدة، حيث إنَّ عجز الموازنة العامة كان باستمرار أكبر من عجز الحساب الجاري، فهذا يعني استمرار وجود فائض في حساب الادخار - الاستثمار، بمقدار الفرق بين العجزين لكن هذا الفائض الناتج عن عجز الموازنة العامة للدولة لا يعد مؤشرًا إيجابيًا، وإنما يمثل انعكاسًا للأثر السلبي الخطير للعجز المزمّن في الموازنة العامة للدولة. هذا الأثر المزمّن هو أثر المزامحة؛ إذ يذهب فائض الادخار هذا لتغطية عجز الموازنة العامة للدولة بدلاً عن تمويل الاستثمارات الإنتاجية للقطاع الخاص، وهذا الأثر السلبي يسمى في علم الاقتصاد أثر المزامحة؛ إذ يغطي عجز الموازنة العامة بالاقتراض وسحب مدخرات الأفراد والمؤسسات والائتمان المصرفي عن طريق بيع أذون الخزانة وبأسعار فائدة مرتفعة ترفع من تكلفة تمويل الاستثمارات الخاصة مما يؤدي إلى تثبيط وتراجع الاستثمار الخاص، وهو ما يظهر في صورة هذا الفائض الرقمي في حساب الادخار - الاستثمار، الذي يمثل ذلك الجزء من الأموال المدخرة التي حرم منها القطاع الخاص وذهبت لتغطية عجز ميزانية الحكومة، ومن ثمَّ هدر فرص استثمارية داخل الاقتصاد.

يؤكد ذلك الأمر بيانات الدين العام التي تشير إلى أزمة دين عام متفاقمة، حيث تجاوز الدين المحلي في العام 2015 الحدود الآمنة للموازنة العامة وشكل ما نسبته حوالي 385 % من الإيرادات العامة وأكثر من 200 % من إجمالي النفقات العامة⁽¹⁾. هذا ويعود العجز في الموازنة العامة للدولة إلى تفاقم بنود الاتفاق العام وغياب أي سياسة رشيدة في جانب النفقات، بل وتضخم أبوابها وبنودها بسبب تفشي الفساد وليس بسبب متطلبات أداء الحكومة لوظائفها في المجتمع، هذا من جانب، ومن جانب آخر بسبب تراجع مستوى الإيرادات النفطية جنبًا إلى جنب مع ضعف تحصيل الحكومة لمواردها السيادية، وهذا يعني أن معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة يتطلب سياسة رشيدة للإنفاق الحكومي وإدارة كفؤة لتحصيل الموارد العامة، واعتماد مبدأ الموازنة العامة المتوازنة في المالية العامة للدولة.

كما أن استمرار عجز الحساب الجاري يمثل اختلالاً هيكلياً ومزمناً متعلق بضعف الجهاز الإنتاجي المحلي وسياسة للتجارة الخارجية متراخية على نحو لا يتفق مع إمكانيات البلد الاقتصادية، وهو ما يفاقم من مديونية اليمن ويحد من احتياطاته من النقد الأجنبي ويشكل ضغوطاً مستمرة على سعر صرف العملة الوطنية نحو التراجع المستمر وعلى نحو يهدد استقرار الاقتصاد الوطني بشكل مستمر، ومن هنا من اللازم العودة لسياسة اقتصادية مغايرة تنشُد الاكتفاء الذاتي وزيادة القدرات التصديرية وإحلال الناتج المحلي محل الواردات وترشيد الاستيراد في حدود سد العجز الضروري من السلع والخدمات الاستهلاكية ومن مدخلات الإنتاج وأدواته التي لا تتوفر محلياً.

(1) الدين العام في اليمن- إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/ 2016م.

د- التضخم معدلاته ومصادره:

يتعرض الاقتصاد اليمني الضعيف بشكل مستمر ومتكرر إلى موجات تضخم شديدة نسبيًا وتراجع مستمر في القدرة الشرائية للعملة الوطنية ويعرض الجدول رقم (3) معدلات التضخم للمدة (2012 – 2020م)، وبالنظر إلى بيانات الجدول يتضح أن الاقتصاد عانى من معدلات تضخم عالية تراوحت ما بين 4% و48%، وباحتساب المتوسط السنوي لمعدلات التضخم فإن هذا المتوسط يبلغ 15.67%، أما الأثر التضخمي التراكمي خلال المدة فيبلغ 219.9%.

جدول رقم (3): معدلات التضخم في الاقتصاد اليمني للمدة من 2012 إلى 2020م (الأرقام بـ %)

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
معدل التضخم	9.89	10.97	8.1	23.9	11.9	4	48.3	7.7	16.3

Source: World Bank, data.worldbank.org

من المعروف أن للتضخم آثارًا سلبية، وإلى جانب اتساع حالة عدم الاستقرار وارتفاع درجة المخاطرة وعدم التأكد وفقدان الثقة بالعملة الوطنية، تأتي الآثار المعيشية السلبية من ضمن الأضرار الموجهة لموجات التضخم؛ إذ تتناقص الدخول الحقيقية للأفراد، وتتدهور مستويات معيشية الأسر محدودة الدخل، وتتآكل الطبقة الوسطى في المجتمع، ويزداد التفاوت في توزيع الثروة حدة، وتتوسع نسبة الفقر بين السكان.

وللتضخم مصادره وأسبابه المتعددة وبالنسبة للحالة اليمنية تتضافر تلك المصادر التضخمية معًا منتجة تلك المستويات العالية من الارتفاعات السعرية.

فمن جانب يعود جزء من التضخم في الاقتصاد اليمني إلى فائض الطلب عن المعروض من السلع والخدمات، وقد تفاقم هذه الحالة جراء الحرب والحصار اللذين أديا إلى تراجع المنتج المحلي من السلع والخدمات، كما أديا كذلك إلى تراجع تدفق السلع المستوردة إلى الأسواق بالشكل الكافي مما خلق اختناقات في جانب العرض وتفاقم الفجوة بين الطلب الكلي والعرض الكلي في شكل فائض طلب رفع بالمستويات السعرية إلى أعلى، ويظهر فائض الطلب جليًا، كذلك في العجز الذي سبق استعراضه في الموازين الاقتصادية الكلية، إلا أن ظاهرة التضخم التي سادت في المدة الماضية لا ترجع فقط لعامل فائض الطلب الكلي (عجز العرض الكلي)، بل أتى وأسهم إلى جانبه عامل ومصدر آخر لا يقل أهمية هذا العامل - أيضًا - يرتبط بحالة الحرب الاقتصادية التي رافقت الحرب العسكرية ألا وهو الزيادات الكبيرة والمهولة في عرض النقود جراء الإصدار النقدي المفرط الذي قام به البنك المركزي - فرع عدن التابع للحكومة الموالية للتحالف، حيث طبع البنك المركزي ما يتجاوز التريليونين من الريالات الجديدة التي للأسف الشديد لم تستخدم في الإنفاق العام المنتج ولا في إعادة إعمار ما دمرته الحرب ولا في تمويل باب المرتبات والأجور لموظفي الدولة، بل ذهب جله بالمضاربة في أسواق الصرف وفي شراء النقد الأجنبي؛ ما أدى إلى تراجع قيمة الريال مقابل العملات الأجنبية وتراجع القوة الشرائية للريال وارتفاع كبير في أسعار السلع والخدمات.

إن سياسة الإصدار الملفت والمهول قد اسفرت عن نفوق كبير لمعدلات نمو عرض النقود على معدلات النمو في الناتج الحقيقي من السلع والخدمات، بل ترافقت مع معدلات نمو اقتصادي سلبية

أصلاً خلال تلك المدة، متجاهلة أهمية تناغم وتكافؤ معدلات نمو عرض النقود مع معدلات نمو الناتج الإجمالي الحقيقي وهي من بديهيات السياسة النقدية، ما يعني أن الإصدار النقدي المفرط كان قراراً مقصوداً يهدف إلى تدمير أهم ركيزة من ركائز الاقتصاد وهي قيمة العملة الوطنية.

ولقد كان قرار البنك المركزي - صنعاء باعتبار المطبوعات الجديدة المصدرة من مركزي عدن عملة مزورة وغير قانونية محذور التعامل بها، إجراء موفقاً حافظ إلى حد كبير على قيمة الريال اليمني من المطبوعات القديمة وفصله وميزه عن المطبوعات الجديدة التي تهاوت قيمتها وقوتها الشرائية بشكل أكبر. لا يعني ذلك أن القرار قد عزل تماماً الآثار التضخمية لأسعار السلع والخدمات بالريال القديم جراء النمو المفرط في عرض الأوراق النقدية الجديدة، لكنه أسهم إلى حد بعيد في تحديد الجزء الأكبر منها.

وقد أظهرت إحدى الدراسات على الحالة اليمنية وجود علاقة انحدار معنوية بين معدلات نمو عرض النقود ومعدلات التضخم، رغم أن الدراسة القياسية ركزت على قياس الأثر الفوري لنمو العرض النقدي على التضخم ولم تتجاوز ذلك إلى قياس الأثر التراكمي عبر نموذج إبطاء زمني.

حيث أوضحت الدراسة أن زيادة عرض النقود بمعدل 10% يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار بمقدار 3% في ذات السنة⁽¹⁾، فكيف لو أخذنا في الحسبان الآثار التراكمية لنمو عرض النقود للسنوات الماضية، كما يعود جزء آخر من ظاهرة التضخم في الاقتصاد اليمني خلال المدة إلى التضخم الناجم عما يسمى بدفع النفقة، أي: التضخم الناجم عن ارتفاع تكاليف الإنتاج، حيث أدت هذه الحرب وما رافقها من حصار لارتفاع أسعار المحروقات والوقود وانقطاع خدمات الكهرباء والمياه، وارتفاع أسعار المدخلات الإنتاجية لمستويات كبيرة، وارتفاع تكاليف النقل، وكل ذلك شكل ارتفاعاً في تكاليف الإنتاج ترافق معه، كذلك تضاعف الأعباء الضريبية على المنتجين والبائعين بحكم تشكّل ضريبتين ورسمين في أغلب التعريفات الضريبية والجمركية، وهذا - أيضاً - مثل ارتفاعاً إضافياً في تكاليف الإنتاج يقوم المنتجون بنقل عبئه إلى كاهل المستهلكين عن طريق تحميله على أسعار السلع والخدمات.

بناءً عليه، فإن أي معالجة لظاهرة التضخم ينبغي أن تركز على مواجهة مصادره المشار إليها وعلى رأسها ضبط نمو عرض النقود والرقابة على أسواق الصرف الأجنبي وإزالة العقبات أمام تدفق المعروض من السلع والخدمات، وإعادة خدمات البنية التحتية بالشكل المطلوب لتخفيض تكاليف الإنتاج والنقل والبيع، كما يجب أن يجري العمل على نشر ثقافة استهلاكية رشيدة تتوافق وإمكانات ودخول المجتمع بدلاً عن ثقافة محاكاة الأنماط الاستهلاكية للمجتمعات المجاورة ذات الدخل المرتفع، ومن جانب آخر لا يزول فائض الطلب بسياسات تخفيضه فقط ما بقي الجهاز الإنتاجي المحلي ضعيفاً ومحدود الإنتاجية. بل يجب أن تأتي سياسات معالجة قصور العرض الكلي في سلم أولويات السياسة الاقتصادية.

(1) الريفي، مشعل: تقييم السياسة النقدية وانعكاساتها على مناخ الاستثمار في اليمن مع المقارنة مع مرجعيات مؤتمر التجارة والتنمية للأمم المتحدة، المؤتمر الوطني للاستثمار، 2022. 88.

هـ - البطالة:

تفاوتت التقديرات للبطالة في اليمن، ومن التقديرات الأحدث ما أظهر أن معدل البطالة في اليمن يصل إلى 32%⁽¹⁾، ورغم تراجع معدلات الأمية وارتفاع معدلات التعليم فما زالت البطالة منتشرة ومتجذرة في الاقتصاد اليمني؛ وذلك يعود إلى عدد من الأسباب نوجزها في الآتي:

- **نمو عرض قوة العمل بما يفوق نمو الطلب على العمل:** وهذا يعود إلى تحقق معدلات نمو سكاني عالية مقابل معدلات نشاط ونمو اقتصادي متدنية، وهذا يؤدي إلى تشكل فائض العرض في سوق العمل واستمرار مشكلة البطالة باستمرار مثل هذا التفاوت بين المعدلين.
 - **فشل وضعف منظومة التعليم:** لم يواكب التعليم في اليمن احتياجات سوق العمل ولم يقدم المهارات الذهنية والعملية والعامة اللازمة لأداء الوظائف المطلوبة في سوق العمل، ولم يكن حتى الآن قادرًا على أن يصبح جهازًا تعليميًا يضمن التمكين لمخرجاته. هذه هي الصفة السائدة في أغلب وأكثر المؤسسات التعليمية في البلد وإن خرج عدد قليل منها استثناء عن هذه القاعدة، ويؤكد هذا الطرح مؤشرات اليمن في اقتصاد المعرفة وترتيبه العالمي والعربي، حيث يأتي ترتيب اليمن في المرتبة 154 من 150 وبمؤشر معرفة 28.6، أي: في ذيل القائمة ضمن آخر خمس دول في العالم، ويأتي في المرتبة الأخيرة عربيًا، ومن بين عوامل أو عناصر هذا المؤشر مؤشرات فرعية مرتبطة بالتعليم، حيث تأتي اليمن في مؤشر التعليم قبل الجامعي بالمرتبة 143 عالميًا وفي المرتبة الأخيرة عربيًا والمرتبة 154 عالميًا في التدريب الفني والمرتبة 132 في التعليم العالي وجميعها تمثل المرتبة الأخيرة عربيًا⁽²⁾.
 - **عدم الاستقرار السياسي والسياسات الحكومية الخاطئة:** أسهم الوضع السياسي والصراع والحرب في تراجع معدلات الاستثمار والإنتاج والتشغيل، وهذا ما أسهم في ارتفاع معدلات البطالة، كما كان لسياسة الاستحواذ الحكومي - عبر الدين العام - على مدخرات الجهاز المصرفي والحيلولة دون توجيهها لتمويل مشروعات إنتاجية جديدة الذي سيكون له دور في محدودية فرص العمل الجديدة المتاحة خلال المدة، كما أسهم في بقاء هذه المشكلة وتجذرها وغياب فرص تراجعها.
- وبناءً عليه فلا مجال لتجاوز هذه المشكلة إلا بمواجهة ومعالجة أسباب بقائها، وتأتي سياسات الانعاش الاقتصادي واستعادة الاستقرار السياسي وتوجيه مدخرات الجهاز المصرفي نحو الشباب المستثمرين وأصحاب الرؤى الاستثمارية وضبط الميزانية العامة للدولة في حدود إيراداتها الفعلية السيادية، وإصلاح وتطوير التعليم بمختلف مراحله.

(1) مشروع الاستجابة لتعزيز الأمن الغذائي في اليمن (P176129) إطار عمل الإدارة البيئية والاجتماعية المحدث بناءً على التمويل الإضافي للمشروع (P17843)، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2023م.

(2) أحمد، حنيش: الاقتصاد المعرفي في الدول العربية - دراسة تحليلية لمؤشر المعرفة العالمي، مجلة الإصلاحات الاقتصادية والاندماج في الاقتصاد العالمي، المدرسة العليا للتجارة، العدد 16، الجزائر، 2022.

03. أهم ملامح الوضع الاجتماعي القائم :

لا شك أن الوضع الاجتماعي والمؤشرات المتعلقة بظروف المجتمع على ارتباط وثيق بالحالة الاقتصادية ومؤشراتها، كما أن كلا الأمرين: الجانب الاجتماعي والجانب الاقتصادي متأثران بالأداء الحكومي ومدى كفاءة وفاعلية دور الدولة إزاء المجتمع والاقتصاد، وقد تبين لنا مما تقدم من عرض وتحليل ارتباط الحالة الاقتصادية المتدنية والتراجع الاقتصادي الحاصل بالاختلالات الحاصلة في الإدارة العامة للدولة وممارساتها وسياساتها الخاطئة، ولا شك أن كل ذلك ينسحب على الوضع الاجتماعي ويظهر في المؤشرات الاجتماعية التي تعكس حالة المجتمع، وعليه فإن هذا المبحث يعرض عددًا من القضايا والمؤشرات التي تصف الوضع الاجتماعي القائم نوجزها في المحاور الآتية:

- المؤشرات الديموغرافية.
- مستويات المعيشة ومعدلات الفقر.
- الموارد البشرية (القوى العاملة).
- مؤشرات التنمية البشرية والسعادة.

أ- المؤشرات الديموغرافية:

وفق الاسقاطات السكانية المبنية على آخر تعداد سكاني في اليمن عام 2004م يصل تقدير السكان في الجمهورية اليمنية إلى 32,189,305 نسمة للعام 2023م⁽¹⁾، ووفقًا لإحصاءات البنك الدولي فيقدر تعداد سكان الجمهورية اليمنية للعام 2022م ما مقداره 33,696,614 نسمة منهم 17,032,203 ذكور أي نسبة 50.5%، و 16,673,411 إناث أي بنسبة 49.5%.

ويعرض جدول رقم (4) التوزيع العمري للسكان في الجمهورية اليمنية، ويتضح من التوزيع العمري للسكان أن المجتمع اليمني شاب وفتي، وهذه ميزة يجب أن تستغل في حالات السلم والبناء والأمن والدفاع، أما بالنسبة لتوزيع السكان بين الريف والحضر فيبلغ سكان الريف نسبة 68% من إجمالي سكان الجمهورية في حين يسكن الحضر 32% من السكان⁽²⁾.

جدول (4): التركيبة العمرية للسكان في الجمهورية اليمنية:

الفئة العمرية	النسبة من إجمالي الكثافة
14 – 0	39%
64 – 15	58%
+ 65	3%

Source: UNFPA 2023

ويقدر معدل النمو السكاني لليمن بـ 3.05% وفق إحصاءات الأمم المتحدة وهذا المعدل العالي يترافق مع معدلات نمو سالبة للنتائج المحلي الإجمالي الحقيقي؛ ما يعني تراجع متوسط دخل الفرد بشكل دراماتيكي.

(1) الريفي، مشعل، مرجع سابق.

(2) Accessed on September 15, 2023, <https://2u.pw/gi5ATX6>.

ب- معدلات الفقر والمعيشة:

سبق أن تمت الإشارة إلى أن تراجع معدلات النمو الاقتصادي (معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي) إلى قيم سالبة خلال السنوات الأخيرة يرافقها معدل نمو سكاني يقدر ما بين 2.5 – 3.05%. يعني أن نصيب الفرد المنخفض أصلاً من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لا بد أنه قد شهد المزيد من التراجع والانخفاض هذا ما تؤكدته التقديرات المعروضة في الجدول رقم (5).

جدول رقم (5) نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في اليمن للمدة 2012-2022

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالريال	13,219	13,539	13,139	13,208	13,128	13,521	13,391	-	-	-	-
نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالدولار	2,148	2,188	2,123	1,488	1,314	1,215	1,194	1,182	1,057	1,024	1,017
معدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالمائة)	-0.5	1.9	-3	-	-	-7.5	-1.7	-1	-1.1	-3.1	-0.7

Source: World Bank, 2023

يتضح من الجدول حجم التدهور في نصيب الفرد من الدخل الحقيقي المتدني من حيث الأصل، وقد وصل إلى ما يقارب ألف دولار فقط عام 2022م، كما ظهر ذلك التدهور في معدلات النمو السالبة المسجلة لنصيب الفرد التي تراوحت 0.5 – 29.9%، لقد تضاعفت عوامل التراجع الاقتصادي متمثلة في معدلات النمو السالبة للناتج المحلي الإجمالي وارتفاع معدلات التضخم، ومعدلات النمو السكاني العالية، في التراجع المستمر في متوسط دخل الفرد كما عرضه جدول (5).

هذا التراجع الكبير في نصيب الفرد من الناتج الحقيقي مع تشوه توزيع الثروة والذدان أخذاً وتيرة أعلى أثناء مدة الحرب والحصار قد جعل من رقعة الفقر تتسع بشكل رهيب في أوساط اليمنيين. فقد دخل اليمن هذه الحرب الضروس ونسبة الفقر فيه تصل إلى 48% وهم نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر وفق إحصاءات 2014م، وبعد مرور أكثر من 8 سنوات من الحرب تصل تقديرات الفقر المتحفظة حالياً لأكثر من 20 مليون، بنسبة تصل إلى 75%، ووفق أحدث التقارير الأممية وصلت تقديرات نسبة السكان تحت الفقر إلى 80% ونسبة 47% تحت خط الفقر الحاد (المدقع) وحوالي 19% يعانون المجاعة⁽¹⁾، و 66% بحاجة لمساعدات إنسانية طارئة⁽²⁾.

(1) UNHCR (2022), 'Fact Sheet: Yemen', UNHCR Reprot.

(2) Accessed on September 15, 2023, <http://reliefweb.int/repor/yemen-fact-sheet-january-2022>.

ج- الموارد البشرية والقوى العاملة:

في هذا المحور نتناول عنصر- رأس المال البشري أو ما يسمى بقوة العمل في الجمهورية اليمنية، وقد سبق الإشارة إلى أن النسبة الأكبر من التركيبيية السكانية هي فئة من هم في سن العمل (النشطين اقتصادياً)، حيث تبلغ نسبة من هم ما بين سن 15 و 65 سنة حوالي 58%، أي: أكثر من نصف سكان الجمهورية، إلا أن نسبة كبيرة منهم خارج قوة العمل بسبب وجود طلاب متفرغين للدراسة وكذلك بحكم ضعف مشاركة المرأة في العمل.

ووفقاً لتقديرات البنك الدولي حول قوة العمل وبالأخذ في الاعتبار التقديرات والتوقعات حول عدد سكان الجمهورية اليمنية يمكن وضع تقديرات نسبة القوى العاملة من إجمالي السكان في الجمهورية اليمنية كما يعرضها الجدول رقم (6).

جدول (6): قوة العمل في الجمهورية اليمنية ونسبتها إلى السكان للمدة 2012-2022م:

السنوات	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
قوة العمل بالعامل	5,677,03	5,777,25	6,882,86	6,153,98	6,403,65	6,652,04	6,894,46	7,138,01	7,295,86	7,534,852	7,815,910
نسبة القوى العاملة إلى عدد السكان	%23	%23	%23	%23	%23	%24	%24	%24	%24	%25	%25
معدلات الإعاقة	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4

المصدر: تقديرات قوة العمل من الصفحة الإلكترونية الرسمية للبنك الدولي النسب والمعدلات احتساب الباحث.

الملاحظ من بيانات الجدول أن معدل الإعاقة ظل 1/4، أي: أن عاملاً يعول 4 أشخاص، ونسبة القوى العاملة إلى إجمالي السكان محصورة بين 23-25%، أي: في حدود ربع السكان، أما معدل النمو السنوي لحجم القوى العاملة خلال المدة (2012-2022م) كان متوسط ما يعادل 3.2%.

نفذت اليمن آخر مسح للقوى العاملة عام 2014/2013 بإشراف منظمة العمل الدولية، ووفقاً لنتائج هذا المسح يمكن استخلاص أهم المؤشرات المتعلقة بقوة العمل بافتراض بقاء تلك المؤشرات ثابتة أو مقارنة خلال المدة اللاحقة لسنتي المسح.

دول رقم (7) أهم مؤشرات القوى العاملة وفقاً لآخر مسح للقوى العاملة في اليمن عام 2013-2014:

المؤشرات	التقدير	المؤشرات	التقدير
نسبة القوى العاملة إلى السكان في اليمن	%36	نسبة الذكور من العاطلين عن العمل	%84
نسبة الإناث في القوى العاملة	%8	معدل البطالة في صفوف الإناث	%26
نسبة الذكور في القوى العاملة	%92	معدل البطالة في صفوف الذكور	%12
نسبة العمالة المشغلة إلى القوى العاملة	%86.5	نسبة المشاركة الاقتصادية للإناث	%6
نسبة الإناث من العمال المشتغلين	%7	نسبة المشاركة الاقتصادية للذكور	%65.4
نسبة الذكور من العمال المشتغلين	%93	نسبة المتعلمين أساسيين من القوى العاملة	%86.6
معدل البطالة	%13.5	نسبة المتعلمين ثانوي من القوى العاملة	%23
نسبة الإناث من العاطلين عن العمل	%16	نسبة المتعلمين بعد الثانوية من القوى العاملة	%8.4

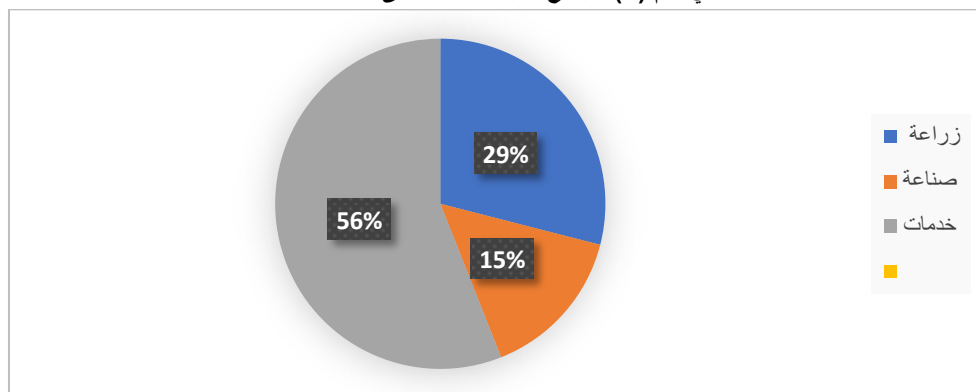
2015، Source: International Labour Organization

يتضح من الجدول أعلاه ما يلي:

- أن معدل الإعاقة إلى 1/3 وهو مختلف عن تقديرات الدراسة بمقدار واحد.
 - يلاحظ ضعف مشاركة المرأة وهذا يتفق مع ما أكدته الدراسة، إلا أن نسبة المشاركة للمرأة حاليًا قد تكون أكبر بحكم تزايد نسبة مشاركتها في سوق العمل من سنة لأخرى.
 - يظهر معدل البطالة، وإن هو مقدر من جهات حكومية رسمية (الجهاز المركزي للإحصاء الذي نفذ المسح)، أنه عالي، ورغم ذلك يتوقع وبحسب كثير من الإحصاءات أنه في الواقع أكبر بكثير من تقدير المسح، كما يؤكد ذلك أن المسح أشار إلى أن معدل البطالة في الأجل الطويل يصل إلى 24%.
- هناك انحراف واضح في تقديرات المسح لمعدل البطالة في صفوف الإناث 26% عن معدل البطالة في صفوف الذكور 12%، ما يؤكد انحراف تقدير معدل البطالة الإجمالي عن الواقع وأن معدل البطالة في صفوف الذكور في الواقع قد لا يقل عن معدل البطالة في صفوف الإناث إن لم يكن أعلى منه، وهو ما يعني التقييم القاصر لمعدل البطالة في هذا المسح أو ما يسمى وهذا يؤكد أن التقديرات التي تضع معدل البطالة ما بين 25-35% هي الأكثر واقعية.

يمكن - أيضًا - التعرف عن طريق المسح على توزيع القوى العاملة بين القطاعات الاقتصادية كما هو موضح في الشكل البياني رقم (1)، وعن طريق النظر إلى التوزيع القطاعي للقوى العاملة نجد أن قطاع الخدمات كما يتصدر الإسهامات في الناتج الكلي، فهو كذلك يتصدر الإسهامات النسبية في التشغيل والعمالة. وهذا يعكس الوزن النسبي الكبير الذي صار لهذا القطاع في النشاط الاقتصادي للجمهورية اليمنية، كما أن تكافؤ إسهام النسبة في الناتج مع إسهامات النسبة في تشغيل القوى العاملة يعطي مدلولاً على أن معدل الاجر في هذا القطاع سيكون أعلى منه في قطاع الزراعة الذي تتفوق فيه إسهامات القطاع النسبية في التشغيل عن إسهاماته النسبية في الناتج الكلي.

الشكل البياني رقم (1): توزيع القوى العاملة على القطاعات الاقتصادية:



المصدر: بناء على تقديرات مسح القوى العاملة

كما يتضح من الجدول (7) أن النسبة الأكبر من القوى العاملة ذوي مستويات تعليمية متدنية (86.6 بالمائة) وتقل نسبة الفئات التعليمية بارتفاع المستوى التعليمي كما هو واضح في الجدول لتصل نسبة حملة الشهادة التعليمية (الجامعية) أو من فوق الثالث الثانوي إلى (8.4%)، وهذا يعكس أن طبيعة الأنشطة الاقتصادية مازالت تعتمد على موارد بشرية ذات مهارات مكتسبة بالممارسة أكثر من

تلك ذات المهارات المكتسبة من التعليم النظامي وهذا يمثل مؤشراً على أمرين متلازمين، هما: الأول: ضعف معدلات التعليم وارتفاع معدلات التسرب من التعليم، والثاني: ضعف مخرجات التعليم وعدم مواكبتها لاحتياجات سوق العمل.

وقد سبق الإشارة إلى موقع اليمن المتدني في مؤشر اقتصاد المعرفة ومؤشر التعليم المرتبط به، سواء على المستوى العالمي أم على المستوى العربي، وقد انعكس أثر معدلات البطالة العالية، وكذلك ضعف التعليم ورأس المال البشري على مستوى الإنتاجية للعامل في اليمن، ومن ثم على معدل الأجر.

لقد أثرت الحرب على أوضاع القوى العاملة. ولا شك أن معدلات البطالة ستكون في السنوات الحالية أكبر من تقديرات مسح القوى العاملة كما أن الإسهامات النسبية بحسب الجنس والنشاط الاقتصادي والمستوى التعليمي قد حصل لها نوعاً من التحرك والتغير ولكن تظل مؤشرات المسح ذات دلالات مهمة حول ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض نسبة المشاركة الاقتصادية والتفاوت القطاعي في كل من الإسهامات في الناتج والإسهامات في التشغيل، وكذلك حول محدودية نسبة المتعلمين ومحدودية دور التعليم في الحصول على عمل، وفي جميع الأحوال فإن إجراء مسح جديد للقوى العاملة يظل مطلوباً للوقوف على طبيعة التطورات التي حدثت خلال المدة الماضية.

ظاهرة مهمة مرتبطة بالقوى العاملة وبالأوضاع الاجتماعية والإنسانية القائمة في اليمن ينبغي التطرق إليها في هذا المقام ألا وهي عمالة الأطفال، وقد أجرت منظمة العمل الدولية وبالتعاون مع الجهاز المركزي للإحصاء في اليمن مسحاً لعمالة الأطفال في العام 2010، وكانت أهم مؤشرات أن حوالي 1.6 مليون طفل بين 5 سنوات إلى 17 سنة منخرطين في سوق العمل، أي ما نسبته 21 بالمائة من الأطفال في الفئة العمرية، أما المشتغلين فعلاً فهم يشكلون 1.3 مليون طفل، أي: حوالي 17 بالمائة من أطفال هذه الفئة العمرية، والأخطر من ذلك أن حوالي 469 ألف طفل في عمر 5 إلى 11 سنة يعملون ويمثلون نسبة 11 بالمائة من أطفال هذه الفئة العمرية الصغيرة، كما ترتفع نسبة المشاركة في العمل للأطفال في الفئة العمرية 15-17 سنة إلى 24 بالمائة مشتغلين فعليين يبلغ عددهم 626 ألفاً⁽¹⁾.

ووفقاً لنتائج هذا المسح تبلغ نسبة الإناث من عمالة الأطفال وفق المسح 49%، بينما يشكل الذكور ما نسبته 51%، وهي نسبة متقاربة بعكس التفاوت الكبير في مشاركة المرأة البالغة في قوة العمل مقارنة بالرجل. وتتوزع عمالة الأطفال في أنشطة الزراعة بنسبة 56.1%، ثم الأعمال الخاصة المنزلية بنسبة 29%، ثم في تجارة الجملة والتجزئة بنسبة 7.9%، ثم بالصناعة بنسبة 1.9%، ثم في البناء والتشييد بنسبة 1.6%. هذه المشاركة القطاعية لعمالة الأطفال فيها تفاوت بحسب الجنس، ففي حين تقتارب نسبة المشاركة للجنسين في الزراعة فإنها تتفاوت في بقية القطاعات، حيث تتفوق مشاركة الإناث في الأعمال المنزلية عن الذكور بينما تتفوق مشاركة الذكور في الصناعة والبناء والتجارة.

(1) International Labour Organization (2012), 'Working Children in the Republic of Yemen: The Results of the 2010 National Child Labour Survey', International Labour Organization Publications.

وبحسب تقرير المسح - وهذا من الطبيعي والمتوقع خاصة عندما تكون عمالة الأطفال لدى الآخرين وليست مع الوالدين - فإن الأطفال العاملين يكلفون بأعمال شاقة لا تتناسب مع أعمارهم ويتعرضون لمخاطر جسدية واجتماعية ونفسية، كما يكون ذلك العمل على حساب حقهم في التعليم ومراجعة الدروس واللعب والاحتكاك بالأطفال من نفس الفئة العمرية، كما أنهم يتقاضون أجورا متدنية على الأعمال التي يقومون بها، بل إن نسبة منهم يعملون بلا أجر سوى ما يحصلون عليه من وجبات واحتياجات ضرورية. ويقدر المسح أن 62.3% من البنات العاملات يعملن في أنشطة خطيرة تسبب لهن الضرر و39.5% من الأولاد العاملين يعملون في أنشطة خطيرة تسبب لهم الضرر، ونسبة 50.7% من الأطفال العاملين يعملون في مهن وأنشطة خطيرة تسبب لهم الضرر ولا تتناسب مع أعمارهم.

د- مؤشرات التنمية البشرية ومستوى المعيشة:

يوجد مجموعة من المؤشرات الرقمية التي تعطي تصورا عن الوضع المعيشي لأي مجتمع ومستوى رفاهيته وجودة الحياة فيه ومستوى الرضا والسعادة اللذين يتمتع بهما، ويرتبط مستوى المعيشة والرفاهية والسعادة وجودة الحياة لأي مجتمع على مجموعة من العوامل المادية وغير المادية يمكن تلخيصها في الآتي:

- نصيب الفرد من الناتج والدخل الحقيقي.
- طبيعة العدالة أو التقارب في توزيع الثروة والدخل داخل المجتمع.
- نصيب الفرد من الخدمات العامة الأساسية كالتعليم والصحة النقية والكهرباء.
- جودة التعليم والخدمات الصحية.
- أوقات الفراغ المتاحة.
- الحريات والعدالة والمساواة والأمن.
- مستوى التغذية.
- معدلات الفقر العام والفقر الغذائي.
- الظروف البيئية.
- الصحة والظروف النفسية.
- العوامل والجينات الوراثية.
- العوامل الثقافية.
- ظروف العمل.

وفي تقرير السعادة العالمي للعام 2022م يحتل اليمن المرتبة 132 من 146⁽¹⁾، ويعتمد هذا المؤشر على قياس جودة الحياة، والمشاعر لدى أفراد المجتمع، أما تقرير التنمية البشرية 2021-2022م الذي حمل عنوان يميز طبيعة المرحلة عالميًا ألا وهو «زمن بلا يقين، حياة بلا استقرار: رسم مستقبلنا في عالم يتحول»، وتصنف اليمن وفق تقرير التنمية البشرية ضمن الدول ذات التنمية البشرية المنخفضة وترتيبها في التنمية البشرية 183 من 191 بمؤشر يبلغ 0.455، ويبلغ هذا المؤشر معدلًا بعدم المساواة بين الجنسين 0.307⁽²⁾.

ويقوم هذا المؤشر على مجموعة من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية وعلى رأسها متوسط العمر المتوقع عند الولادة ومتوسط سنوات الدراسة المتوقع ودخل الفرد الحقيقي ومستوى المعيشة، أي: أنه يقوم على توليفة من العناصر ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي المرتبطة برأس المال البشري والتنمية الاقتصادية ومستوى المعيشة ويعطي لجوانب الصحة والتعليم والدخل والمساواة والفقر والعمل والبيئة أوزانها في عملية التقدير لمستوى التنمية البشرية، ويظهر من هذا المؤشر مستوى تنمية بشرية منخفض لليمن يتطلب لرفعه تحسين مستويات الدخل وجودة التعليم والصحة وتحسين ظروف العمل والظروف البيئية.

(1) Ibid.

(2) تقرير التنمية البشرية 2021/2022، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، مطبوعات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة UN Plaza1، نيويورك، 2022.

التوصيات

يمكن تلخيص أهم التوصيات بحسب المحاور الثلاثة التي تناولناها في المباحث الثلاثة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: التوصيات المتعلقة بوضع الإدارة العامة:

- 1- البناء على تجربة حكومة الإنقاذ في إزالة الازدواج الوظيفي وتنظيف كشف الراتب التي جرى تنفيذها؛ وذلك في مواجهة التضخم الوظيفي الحاصل خلال مدة الحرب في الجانبين.
- 2- استكمال مشروع الرقم الوطني والرقم الوظيفي ونظام البصمة على جميع منتسبي الجهات الإدارية للدولة.
- 3- إعطاء ملف المرتبات والأجور الأولوية في المفاوضات والمواقف السياسية والعسكرية لوضع آلية تكفل استعادة الدولة لكافة مواردها السيادية والطبيعية دون وصاية أو اجتراء وتمكنها من الوفاء بمستحقات العاملين لديها.
- 4- عمل حلول جزئية مؤقتة تسحب البساط عن محاولات استثمار أزمة المرتبات في تأليب الرأي العام أو في إحداث تراجع في الرضى الشعبي والتماسك الداخلي، بما يخفف من المعاناة المعيشية لموظفي الدولة.
- 5- اعتماد قدر من الشفافية في موازنة الدولة ومواردها واستخداماتها المختلفة؛ لما فيه من أثر إيجابي على مواجهه الحرب الإعلامية المحرصة ضد الحكومة، وباعتبار ذلك من متطلبات الحكم الرشيد ولوازم تضيق فرص الفساد.
- 6- اعتماد معايير الكفاءة والجدارة والأهلية والقدرات والتخصص في التعيينات المختلفة في مرافق الدولة ومصالحها الحكومية وأجهزتها الإدارية.
- 7- استكمال توصيف وظيفي حديث يشمل الأجهزة الإدارية لمختلف المصالح والمرافق الحكومية والمؤسسات العامة التابعة للدولة، يضمن توضيح الصلاحيات وعدم تداخلها ويمكن من تطبيق معايير التوظيف السليمة ويساعد على تقييم الأداء.
- 8- إعادة تفعيل الأجهزة الرقابية عن طريق ما يلزم من التغييرات سواء في مواردها البشرية وإدارتها وآلية عملها ورفدها بمحاكم ونيابات متخصصة يراعى فيها عناصر الاستقلالية والنزاهة والمهنية.
- 9- وضع خطة استراتيجية متعددة الأبعاد للحد من الفساد ولتعزيز مستوى النزاهة والشفافية تشمل الجانب الثقافي والإعلامي والتشريعات والقوانين والأتمتة ووحدات الرقابة والمراجعة والأنظمة المالية، والتغييرات الإدارية.

ثانيًا: التوصيات المتعلقة بالوضع الاقتصادي:

- 1- العمل على استعادة الاستقرار وفرض السلام العادل والكريم؛ وذلك ضمانًا لتحسين مناخ الاستثمار وبيئة الأعمال.
- 2- الشروع في تبني برامج لإعادة الإنعاش وإعادة الإعمار واستعادة وتطوير مرافق البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة؛ لقيام المشروعات الإنتاجية بأنشطتها بأقل التكاليف ودون انقطاعات أو صعوبات.
- 3- تبني سياسات مالية ونقدية تعزز الاستقرار السعري وتحافظ على قيمة العملة الوطنية.
- 4- انتهاج سياسة المالية العامة المتوازنة والقضاء على عجز الموازنة العامة والتوقف عن الدين العام ووضع التدابير والإجراءات اللازمة لحشد الموارد العامة الذاتية للدولة، وتفعيل تحصيلها، ثم تخصيصها في أوجه الإنفاق العام وفق الأولويات الوظيفية للدولة وأولويات الدور الحكومي الداعم للنمو الاقتصادي.
- 5- تطوير التعليم بمختلف مراحله وإحداث تغيير في بنيته مناهجًا وطرائق وكادرًا تدريسيًا وإداريًا.
- 6- تقديم الدعم والرعاية الكافية للتدريب والبحث العلمي بالشراكة مع القطاع الخاص، عبر خارطة بحثية تخدم أهداف التقدم الاقتصادي والدفاع والأمن.
- 7- الانتقال بالجهاز المصرفي والمالي إلى الدور المطلوب كوسيط بين المدخرين والمستثمرين بعيدًا عن التمييز والمعاملة الاحتكارية ودون دخول الدولة مزاحمًا للاستثمار الخاص، بما يضمن إتاحة أكبر قدر من فرص التمويل للأفكار الاستثمارية الجادة بأقل كلفة ممكنة.
- 8- تفعيل الدور الرقابي والإشرافي للبنك المركزي على البنوك بما يخدم قيام الجهاز المصرفي بدوره المأمول في حشد الموارد وتوجيهها نحو فرص الاستثمار المحققة للنمو والدخل والتشغيل.
- 9- اعتماد سياسة نقدية منضبطة تكفل التوازن بين نمو عرض النقود ونمو الناتج الكلي الحقيقي من السلع والخدمات كقاعدة أساسية لها ولإجراءاتها.
- 10- تفعيل النظام والقانون الذي يسهم في خلق بيئة أعمال ومناخ استثماري موثوقين ومحفزين على الاستثمار والعمل والإنتاج.
- 11- اتباع سياسة للتجارة الخارجية قائمة على استعادة توازن ميزان المدفوعات، ومن أهم أولوياتها تشجيع الإنتاج المحلي والتصدير وترشيد عمليات الاستيراد في حدود ما هو ضروري لسد العجز في المنتج المحلي الاستهلاكي ولمستلزمات وأدوات الإنتاج غير المتوفرة محليًا.
- 12- وضع خطط استراتيجية للتنمية تركز من جهة على القطاعات الواعدة وتعطي أولوية للتصنيع والزراعة وفق المزايا النسبية المتوفرة في الاقتصاد اليمني دون تفريط ولا مبالغة، كما تهتم بتطوير رأس المال البشري والمستوى التكنولوجي لإحداث النمو المستدام.

ثالثًا: التوصيات المتعلقة بالوضع الاجتماعي؛

- 1- وضع خطة استراتيجية لرعاية الشباب من أهم عناصرها التمكين الاقتصادي والتوظيف وفق احتياجات الاقتصاد والأمن والدفاع.
- 2- اتخاذ التدابير اللازمة للحد من عمالة الأطفال عبر سياسة الإحلال الإلزامية ببدائل من صفوف القوى العاملة الباحثين عن فرص عمل من البالغين والشباب بحسب المهارات المطلوبة.
- 3- توجيه موارد الدعم بمختلف مصادره والزكاة وأموال مؤسسات التمويل الأصغر والجمعيات الخيرية في التمكين الاقتصادي لفئات الشباب والمرأة والأيتام والأرامل والأسر الفقيرة، وتدخل الدولة في مصارف الدعم والعمل الخيري على النحو، الذي يحد من مظاهر الدعم الاستهلاكي الذي يكرس الاعتماد على الغير ويبقى على حالة الفقر والعوز، واستبدال ذلك بأنشطة دعم وتمويل منتجة تمكن المستفيدين اقتصاديًا وتحررهم من دائرة العوز والاعتماد الدائم على الآخرين، وعلى النحو الذي يقوي ويراكم ويعزز القدرات الذاتية للنمو الاقتصادي على مستوى البلد.
- 4- وضع وتبني وتنفيذ خطة شاملة للنظافة وحماية البيئة وتحسين المظهر العام في المدن والأرياف وتعزيز ثقافة النظام والنظافة والحس الجمالي، في سلوك الناس والمرافق العامة والتجمعات السكنية.
- 5- إجراء ما يلزم من الإصلاحات في القطاع الصحي وبما يكفل تحسين الخدمات الصحية وتعزيز الصحة العامة.
- 6- مواكبة التطور التكنولوجي في مختلف شؤون الحياة بعدها وسيلة لرفع إنتاجية الموارد وتحسين نوعية الحياة وتعزيز فرص النمو والنهوض بثقة نحو المستقبل كسائر شعوب العالم.
- 7- الاستمرار في تعزيز عناصر القوة العسكرية والأمنية اللازمة لحماية الوطن وضمان استقراره والدفاع عن مصالحه الاقتصادية منهجًا استراتيجيًا ملازمًا لأهداف التنمية الاقتصادية والبشرية.
- 8- وضع برامج إعلامية وتعليمية وفنية تعزز الوحدة الوطنية والتعايش وروح الانتماء وتقوي الترابط المجتمعي وتنمي روح المحبة والتسامح والتكافل بين أبناء المجتمع.

ثانياً: تأثير بُنى الجهاز البيروقراطي في مسار الإصلاح الإداري

مقدمة:

مع اكتمال بناء الدولة في أوروبا، ظهر التنافس في مسائل شرعنة الآليات الإدارية الكبيرة ودسترتها، ومن ثم ظهر تحول جذري باتجاه حكم القانون والاعتماد على البيروقراطية أداة رئيسة للتغيير المؤسسي والحراك الاجتماعي، وانعكس ذلك التحول على مؤسسات التدريب الرسمي، وكذا على الخطاب الأكاديمي والأجندات السياسية، بذلك، برز التوجه نحو جعل مخرجات مؤسسات تدريب وتأهيل الموارد البشرية أكثر ملائمة لحاجات الأجهزة البيروقراطية من هذه الموارد، وأصبحت عمليات تصميم الهياكل البيروقراطية تخضع لمعايير علمية، وتشترط وجود توصيف وظيفي دقيق للوظائف العامة والموظفين الذين سيشغلونها.

في الحالة اليمنية يشكل الجهاز البيروقراطي للدولة بملامحه وبنيته الحالية، عقب تأسيس دولة «الجمهورية اليمنية» في مايو- ماي 1990م في سياق وحدة اندماجية أدمج بواسطتها الجهازان البيروقراطيان اللذين كانا قائمين في الدولتين الشطريتين قبل الوحدة، والواقع أن التباينات بين الجهازين كانت عديدة ولا تختلف كثيراً عن تلك التباينات والاختلافات التي كانت قائمة بين النظامين السياسيين السابقين، وظل كل منهما يمارس إدارة دولة الوحدة بطريقته رغم انخراطهما في نظام سياسي جديد.

وقد تبنت الأحزاب الحاكمة في الجمهورية اليمنية منذ بداية الوحدة مشاريع عديدة للإصلاح الإداري والمالي والاقتصادي والسياسي، وفي هذا السياق استهدف الجهاز البيروقراطي الجديد بجملة من البرامج والاستراتيجيات الإصلاحية التي حُكمت في كل مرة بإيديولوجيات وثقافات تلك الأحزاب، وقد انعكس ذلك على طبيعة البنى الرئيسية المكونة للجهاز البيروقراطي، وأضفى عليها جملة من الاختلالات والانحرافات التي حالت دون استكمال مسار إصلاح هذا الجهاز، الأمر شكل أحد أبرز أسباب تعثر مشروع الإصلاح الإداري الشامل في الدولة ككل، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه الاختلالات والانحرافات، بعضها يمثل جزءاً من الموروث الذي خلفته إدارة الشطرين السابقين، وبعضها اكتسبها الجهاز البيروقراطي لاحقاً بفعل العديد من العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وعليه، فإن هذا البحث يحاول الإجابة السؤال الآتي:

كيف أثرت البنى المكونة للجهاز البيروقراطي في مسار الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية؟

01. الإطار المفاهيمي:

يختص هذا المبحث بتقديم إطار نظري للمفاهيم الرئيسة الواردة في عنوان البحث، وهما: مفهوم البيروقراطية (أ)، ومفهوم الإصلاح الإداري (ب).

أ- مفهوم البيروقراطية:

اقترن مفهوم البيروقراطية في أصوله الإنجليزية (bureau- cracy)، والفرنسية (bureaucratie)، من كلمة (bureau) للدلالة على المكتب الذي يجلس خلفه الموظف الحكومي، ثم اتسع مدلولها ليشير إلى غرفة المكتب بأكملها، وتشير لفظة: (cracy) الانجليزية أو (cratie) الفرنسية إلى معنى "القوة" المشتق من الكلمة القديمة (kratia) أي أن تكون قوياً (to be strong)، ومن ثم يصبح مدلول كلمة بيروقراطية ممارسة السلطة أو الحكم أو القوة عن طريق المكاتب⁽¹⁾.

ومن حيث الاصطلاح يشير مفهوم البيروقراطية لدى علماء السياسة والإدارة والاجتماع إلى مدلولين أحدهما أكاديمي، والآخر عام، أما الأكاديمي فله استعمالين، الأول؛ تقليدي، مفاده أنّ البيروقراطية هي الحكم بواسطة المكاتب - أو «حكم الموظفين» المعيّنين والمنضمين إلى السُلّم الإداري، ويخضعون إلى سلطة إشراف عليا، وليس حكم السياسيين المنتخبين أو الحكام الوراثيين⁽²⁾. فيم جاء الاستعمال الثاني - الحديث - مع ماكس فيبر جاعلا منه مركزياً في نظريته حول تنظيم وإصلاح إدارة الدولة، متيحاً بهذه الصيغة فهم السيطرة/ الهيمنة المشروعة أو العقلانية البيروقراطية. حيث ميّز «فيبر» بين ثلاثة أشكال لهذه السيطرة: الأولى: «تقليدية» تستند إلى العادات والدين والوراثة، والثانية: «كاريزمية» تقوم على الخضوع لما هو مقدس وبطولي وذو قيمة رمزية للشخص - صاحب السلطة، والثالثة: «عقلانية» تستند إلى القوانين والقواعد المؤسسية المقررة وإلى حق الذين يمارسون السلطة بهذه الوسائل في إصدار القرارات والسهر على تنفيذها. عن هذه الأخيرة يقول فيبر: «السيادة القانونية بحكم النظام الأساسي/ اللائحة. ونموذجها الخالص هو السيادة البيروقراطية»⁽³⁾.

إن مقاييس السيطرة العقلانية تختلف تماماً عن أشكال النشاطات السياسية الأخرى التي لم تتمكن من التخلص من إرث التقاليد المحددة للحكم الشرعي، ولا من الكاريزما المعتمدة على الزعامة الشخصية المرتكزة على العاطفة؛ إذ تستند السيطرة العقلانية على عناصر قانونية تجعل من السلطة مؤسسة عقلانية، عن طريق قواعد تجيز محاسبة الحكام والمحكومين وتعزز من وسائل إصلاح إدارة الحكم.

(1) طاشمة، بومدين: دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 97-98.

(2) روبرتس، جيوفري. واليستاير إدواردز: المعجم الحديث للتحليل السياسي (إنكليزي- عربي)، ترجمة: سمير عبدالرحيم الجبلي، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1999، ص 50-51.

(3) فيبر، ماكس: الاقتصاد والمجتمع- الاقتصاد والأنظمة الاجتماعية والقوى المخلفات والسيادة، ترجمة: مجد التركي، المنظمة العربية للترجمة، مكتبة الفكر الجديد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2015، ص 743-755. وقد استعمل فيبر هذا المفهوم انطلاقاً من تحليله للإدارة "البروسية" التي كان شديد الإعجاب بها.. أنظر: دوفرجيه، موريس: علم اجتماع السياسة، ترجمة: سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1991، ص 188.

أما المدلول العام للبيروقراطية المتداول لدى عموم المجتمع فيحيل إلى الإجراءات السلبية التي تمارسها الأجهزة الإدارية للدولة، كالروتين اليومي الممل، وتعقيد الإجراءات، وكل ما يجعل من البيروقراطية مصطلحاً مرتبطاً بالعجز الإداري وسوء الأداء كما ينظر إليها كمرادف للتعقيد والتعسف الإداري في استخدام السلطة دون مبرر منطقي، ونظرًا لبروز هذا المدلول في الواقع، فإنه يلاحظ استعماله أيضًا في الكتابات الأكاديمية؛ ليشير بعضهم عن طريقه إلى سوء التخطيط وغياب التنظيم وضعف التنسيق، وقصور دور القيادة وضعف الرقابة باعتبارها عيوب تنتجها البيروقراطية⁽¹⁾، بهذا المعنى تقف البيروقراطية عائقاً أمام مسار الإصلاح الإداري للدولة.

وتعد المقاربة البنائية الوظيفية أن الجهاز البيروقراطي نظام فرعي من النظام السياسي والاجتماعي، يؤدي أدوارًا ووظائف متعددة تعزز مسار الإصلاح الإداري⁽²⁾، في هذا السياق يأتي الحديث عن الاهتمام بإصلاح إدارة وظائف الدولة، عن طريق تقليص حجم بيروقراطية حكوماتها، رديفًا للترفع في كفاءتها وحداثتها واستجابتها لحاجات المواطنين ضمن نسق يعرف بـ «إعادة اختراع الحكومة» الذي كان قد تبناه الرئيس الأمريكي كلينتون منذ بداية حملته الانتخابية، وأضاف امتيازات أخرى لحركة الإصلاح الحكومي في دول أخرى كثيرة⁽³⁾.

وعليه يمكننا اعتماد تعريف إجرائي للبيروقراطية العامة، مفاده أنها: مجموعة من المعايير العلمية، والقواعد العقلانية التي تحكم عمل الأجهزة الإدارية للدولة، بما يضمن كفاءتها وفعاليتها.

ب- مفهوم الإصلاح الإداري:

الإصلاح في اللغة مصدر للفعل "أصلح، وصّح"، وقد ورد هذا الأخير في معجم الوسيط بمعنى: «زال عن الفساد»، ويقال عن الشيء: هذا يصلح لك، إن كان نافعاً أو مناسباً، وأصلح في عمله أو أمره

(1) عبد الوهاب، محمد: *البيروقراطية في الإدارة المحلية*، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2004، ص 45. وفي هذا السياق، يشير روبرتس وإدواردز إلى الموظفين الذين يتسمون بالشكلانية المفرطة، واستعمال الحشو والرتانة في الاتصالات، واللامرونة في الإجراءات.. **أنظر:** روبرتس، جيوفري. واليستاير إدواردز، مرجع سابق، ص 50.

(2) يقوم الجهاز البيروقراطي بوظائف (اتصالية، وتعبيرية، وتجميعية، وتحويلية). كما تعد عملية اتخاذ القرار من أهم الآليات من المنظور «الوظيفي»، وعن طريقها يسهم الجهاز في صياغة السياسة العامة للدولة، خاصة وأنه يحتكر المعلومات الدقيقة المرتبطة بمختلف السياسات... **أنظر:** طاشمة، بومدين: التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي، مجلة دفا تر السياسة والقانون، العدد 7، الجزائر، 2012، ص 4-5.

(3) أيضا يُعزى تطور إصلاحات الخدمة المدنية، إلى حركة الإصلاح الإداري -الإدارة العامة الجديدة- التي قادتها رئيسة الوزراء البريطانية مارغريت تاتشر نهاية السبعينيات ومطلع الثمانينيات من القرن الماضي، التي جعلت من «الخدمة المدنية المبجلة» محورا لحملتها الانتخابية، وتبعها في ذلك كلا من الرئيس الأمريكي رونالد ريغن، ورئيس الوزراء الكندي برايا ميليروني، واللذين خاضا حملات إصلاح للبيروقراطية جعلت من الخدمة المدنية قضية سياسية في هذه الدول، وهو ما شكل صدمة لكثير من الموظفين المدنيين الذين يعتبرون أنفسهم إداريين للقانون غير سياسيين. **أنظر:** كامارك، إيلين سيولا: *العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في مؤلف جماعي: الحكم في عالم يتجه نحو العولمة*، جوفيف وجون دوناهيو "محرران"، ترجمة: محمد شر الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002، ص 318، 319.

أي أتى بما هو صالح ومفيد، وكلمة الإصلاح تأتي بمعنى الترميم- أي رَأب الصدع الذي يصيب الشيء، أو إصلاح الخلل فيه⁽¹⁾.

وفي الاصطلاح عرّف قاموس "أوكسفورد" الإصلاح «Reform» أنه: «تعديل أو تبديل نحو الأفضل في حالة الأشياء ذات التناقض، لاسيما في المؤسسات والممارسات السياسيّة الفاسدة أو الجائرة من أجل إزالة بعض التعسف أو الخطأ»، وعرّفه القاموس أيضًا أنه: «تقويم وتغيير بغية التحسين»⁽²⁾، فهو ينطوي جوهريًا على فكرة التغيير نحو الأحسن ويوازي فكرة التطور والتقدم، وفي قاموس "لونغمان - الأمريكي" ورد الإصلاح بمعنى: «التغيير الذي يطرأ أو يمس نظامًا أو منظمة من أجل تحسينها وتدارك نواقصها»⁽³⁾، ولا يختلف المدلول ذاته في اللغة الفرنسية لاسيما في كلمتي (Réforme, Ajustement) اللتين تُشيران إلى التحسين ومعالجة الخلل⁽⁴⁾.

وتُعرّف منظمة الأمم المتحدة الإصلاح الإداري أنه: مجهودات خصوصية تستهدف إدخال تغييرات أساسية في مؤسسات الدولة عن طريق إصلاحات على مستوى النظام برمته أو على الأقل تحسين واحدة أو أكثر من عناصره الرئيسة⁽⁵⁾، كما تعرفه المنظمة نفسها أنه يعني التأثير والاستخدام المتعمّد للسلطة من أجل تطبيق معايير جديدة في إدارة الدولة؛ بغرض تغيير الأهداف والهياكل والعمليات وتحسينها خدمة للتنمية⁽⁶⁾، وفي الوقت الحاضر تتبنى البرامج والمنظمات الدولية كـ "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومجموعة البنك الدولي" مفاهيم «الحكم الصالح، الحكم الرشيد، الحكمة» كمصطلحات حديثة لبناء الدولة العصرية وإصلاح إدارتها، وتتضمن المفاهيم المشار إليها مبادئ أساسية للإصلاح أهمها: "سيادة حكم القانون، الشفافية، الاستجابة/القابلية، بناء التوافق، المساواة، الفاعلية والرؤية الاستراتيجية"⁽⁷⁾.

ويجري التعاطي مع مفهوم الإصلاح الإداري أحيانًا كمفهوم مرادف لبعض المفاهيم الأخرى، منها على مفهوم «التحديث» باعتباره لفظًا تقنيًا محايدًا يحيل على مجموع التغييرات التي تسمح لجماعة ما

(1) ابن منظور، أبي الفضل جمال الدين مجد بن كرم: لسان العرب، تحقيق: عبدالله بن علي الكبير وآخرون، دار المعارف، القاهرة، (د.ت)، ص 2479.

(2) هوكنز، جويس: قاموس أوكسفورد الأساسي، الأكاديمية انترناشيونال، الطبعة العربية، بيروت، 2012، ص 484.

(3) Longman dictionary, Oxford University Press, 1988, P: 1188.

(4) Dictionnaire, Larousse Paris, 1992, P: 12 et 353.

(5) جاء هذا في مؤتمر "الإصلاح الإداري في الدول النامية" الذي عقدته الأمم المتحدة بجامعة "ساسكي" البريطانية عام 1971.. أنظر: United Nations: Enhancing capabilities for administrative reform in developing, Now York U.N, publication, (Undated), P:4.

(6) كافي، مصطفى يوسف: الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر، دمشق، 2018، ص 39.

(7) تقرير التنمية الإنسانية العربية 2020- خلق الفرص للأجيال القادمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربيّ للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، 2020، ص 101-102.

بتحكم أفضل في محيطها، ومفهوم «التنمية» بالنظر إلى أهمية الإصلاح في تحقيق عملية التنمية، حيث يعد "ميردال" التنمية عملية مرادفة للإصلاح بما هي «حركة صعود إلى أعلى تشمل النظام الاجتماعي بأسره»⁽¹⁾، وبالرغم من ذلك فإن الإصلاح يختلف عن التحديث من جهتين، الأولى: أن التحديث جزئي ويتصل بالجانب التقني، فيما يكون الإصلاح أكثر شمولية، والثانية: كون التحديث محدد بالانتقال من مجتمع تقليدي إلى آخر حديث، أما الإصلاح فيتسم بالمرونة ولا يشترط تقويض المجتمع التقليدي أو المساس بقيمه الحضارية.

ويتضمن مفهوم إصلاح إدارة الدولة عمومًا حركةً أو تحريكًا في أوضاعها على صورة تغير الحالة القديمة، وقد تكون الحركة بصورة جزئية في إطار مجال معين من الإصلاحات كالإصلاح السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، أو في قطاع مؤسسي معين، كالإصلاح التعليمي أو الزراعي أو الإعلامي، وقد تكون في رؤية شاملة تمتد إلى معظم القطاعات، وفي جميع الأحوال فإن كل مشروع إصلاحي في أي ميدان يتطلب إعدادًا مسبقًا وتغييرًا محددًا⁽²⁾.

من كل ما سبق يمكننا اعتماد مفهوم الإصلاح الإداري في معناه الآتي: الجهود والأنشطة والسياسات التي تهدف إلى عقلنة الأجهزة البيروقراطية الحكومية وتطويرها وتحديثها وحوكمتها؛ بهدف ترشيح حجمها، وترشيد إنفاقها، وزيادة فاعليتها في خدمة المجتمع.

(1) Gunnar, Myrdal: Economic Theory and Under-developed Regions (London: Methuen, 1964).

(2) هارفي، ديفيد: حالة ما بعد الحداثة- بحث في: أصول التغيير الثقافي، ترجمة: محمد شيا، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، 2005، ص 88.. ذكره: الشيباني، مصباح: التعليم في تونس- بين إرهابات الأزمة وهواجس الإصلاح، تقديم: علي أسعد وطفة، (GLD)، تونس، 2021، ص 85.

02. البنية الهيكلية للجهاز البيروقراطي والإصلاح الإداري:

من أهم سمات الدولة العصرية امتلاكها للهيكل البيروقراطية الفاعلة، وتزداد أهمية هذه الهياكل مع امتداد حضور الدولة بشكلها الحديث في جميع المجالات، ويعد «فِير» أول من قدم تحليلًا علميًا للتنظيم البيروقراطي يعتبره الشكل الأكفأ من الناحية العقلانية في مواجهة الإدارة الجماهيرية⁽¹⁾.

وبعد جزءًا أساسيًا من المنهجية المعتمدة في هذا البحث، فإن النموذج البيروقراطي «الفيري» يفرض علينا محاولة تطبيق معايير على بنية الهياكل البيروقراطية اليمنية؛ إذ إن تصميم الهياكل البيروقراطية - بطريقة لا تستند إلى الأسس والمقومات التنظيمية السليمة - يسهم في بروز ظواهر الانحراف والفساد الإداري في أجهزة الدولة ومؤسساتها⁽²⁾، وحيثما صممت الهياكل بطريقة غير ملائمة لأهداف الأجهزة والمؤسسات، برزت مظاهر التخلف البيروقراطي والإداري؛ لذا نجد أن النموذج «الفيري» يركز في عملية بناء الهياكل البيروقراطية بدرجة أساسية على معياري: التدرج الهرمي للسلطة (أ) وتقسيم العمل (ب).

أ - معيار التدرج الهرمي للسلطة:

تضم البيروقراطية عند فِير تدرجًا هرميًا وترتيبًا إداريًا للسلطة، يقوم على مستويات الواجبات الرسمية، ويقصد بهذا التدرج: «نسق/ نظام مرتب من مصالح تخضع لنظام أعلى ونظام أسفل، وتكون فيه المصالح السفلى تحت رقابة المصالح العليا، وفي أوج تطور هذا النمط يكون الترتيب الإداري منظمًا بحسب سلطة أحادية الاتجاه»⁽³⁾. إنه يربط هنا بين الشرعية العقلانية من جهة، وبين التسلسل الهرمي للسلطة أو «الهيكلية/ التراتبية» من جهة أخرى⁽⁴⁾، بما هي رافعة للإنتاجية والفاعلية، وتحترم اللوائح القانونية والتنظيمية غير الخاضعة لمزاج الرئيس أو المدير الإداري، وتعمل على وحدة سلطة الأمر والقرار ونطاق الإشراف، ويبدأ تطبيق هذا التدرج من عملية بناء وتصميم الهيكل البيروقراطي⁽⁵⁾، حيث يتم تنظيم المراكز والوظائف طبقًا لقواعد محددة تخضع بموجبه المراكز الدنيا لسلطة وإشراف المراكز العليا في السلم الهرمي.

وبتطبيق خصائص هذا المعيار على الهيكل البيروقراطي اليمني نجد أن هذا الأخير يفتقر إلى معظمها، فعلى سبيل الذكر يفرض معيار التدرج اتساع الهيكل البيروقراطي عند القاعدة وضيقة عند القمة، هذه الخاصية تغيب عن معظم هياكل الوحدات المركزية في الحالة اليمنية، إذا نلاحظ وجود إفراط ملحوظ في معدل الإدارات في المستويات العليا لا يتناسب مع الإدارات في المستويات الوسطى والدنيا. لعل ذلك يعزى إلى إشكالية تضخم المناصب القيادية، التي فرضتها ظروف التعيينات السياسية التي خلقت مناصب زائدة عن حاجة الأجهزة البيروقراطية، ويركز معيار تدرج السلطة على أن مركز السلطة يكون في أعلى الهيكل، مع السماح بتدفق المعلومات بشكل عام من أعلى إلى أسفل، أو

(1) حسام، نايل "مترجم"، في: هنتنغتون، صمويل: النظام السياسي في مجتمعات متغيرة- ترجمة كاملة مزودة بإيضاحات، تصدر: فرنسيس فوكوياما، ترجمة: حسام نايل، دار التنوير للطباعة، ط1، بيروت، 2017، ص 24.

(2) محمود، مجد فتحي: الإدارة العامة المقارنة، مطابع الفرزدق، الرياض، 1997، ص 296-300.

(3) فِير، ماكس، مرجع سابق، ص 214.

(4) حمداوي، جميل: جهود ماكس فِير في مجال السييسولوجيا، شبكة الألوكة، ط1، 2015 ص 42.

(5) المرجع السابق نفسه، ص 48-49.

العكس، الأمر الذي يشجع على خلق ثقافة عمل تركز على القواعد والمعايير، ويُفسر في الآن ذاته الطبيعة المركزية لعملية صناعة القرار واتخاذها في التنظيم البيروقراطي، في حين نجد عملية تدفق المعلومات والبيانات تجري غالبًا باتجاه واحد في معظم الهياكل البيروقراطية اليمنية.

ب - معيار تقسيم العمل:

يهدف النموذج «الفيبري» من هذا المعيار إلى تقسيم العمل التنظيمي والإداري على أساس وظيفي، وإخضاعه لنطاقات قانونية رسمية⁽¹⁾. وتعود الفكرة هنا إلى تقسيم نظام الإنتاج إلى مجموعة من مهام العمل أو المهن المتخصصة، بما يخلق اعتماد متبادل فيما بينها. في ظل احتياج الأفراد إلى بعضهم بعض في إنتاج أغلب السلع التي يحتاجونها في إقامة واستمرار حياتهم في إطار النظم الرأسمالية⁽²⁾. وبموجب هذا المعيار، يقع بناء الهيكل البيروقراطي وإصلاحه بالاعتماد على التخصص في تحديد وحدات الهيكل وطبيعة العمليات التنظيمية وقنوات الاتصال وترتيب الإدارات والوظائف بطريقة منظمة بحسب سلطة أحادية الاتجاه - دون أن يقصد بذلك تحويل السلطة العليا سحب أعمال المصالح الأدنى - ويقوم ترتيب الهيكل على فكرة التعقيد الذي يعكس درجة التمايز والاختلاف داخل المؤسسة، بحيث يكون ترتيب وحدات الهيكل عمودياً، وتشرف كل وحدة على عدد من الأقسام والفروع بما يضمن الإشراف الدقيق والمساءلة، وهذا التعقيد يُعزى إلى أسباب كثيرة أهمها تنوع الوحدات الإدارية أفقياً وعمودياً وجغرافياً. السؤال المطروح هنا: هل يعكس الهيكل البيروقراطي اليمني معيار التخصص وتقسيم العمل؟

في الواقع يبدو البناء البيروقراطي اليمني - إلى حد كبير - بعيداً عن هذا المعيار، يتجلى ذلك بوضوح في التشخيص الذي قدمه أول برنامج حكومي للإصلاح «برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري- 1991» للأوضاع التي كانت قائمة منذ بداية الوحدة- ومنها أوضاع الجهاز البيروقراطي، حيث أشار البرنامج إلى إشكالية أساسية في هذا الشأن تمثلت في النمو الهيكلي البيروقراطي المتضخم⁽³⁾ الذي نتج عن عملية توحيد ودمج هيئات ومؤسسات وأجهزة «الشرطين» السابقين، وأنتجت هيكلاً مشوهاً لا يعبر في الواقع عن احتياجات مجتمعية فعلية⁽⁴⁾.

(1) ليشير إلى أن التصرف الخاص للوظيفة الحديثة يتجلى عن طريق: «التقسيم المحدد للأعمال الجارية بانتظام باعتبارها واجبات إدارية لازمة تخدم النمط البيروقراطي السائد، وأن الأوامر الضرورية لتحقيق هذه الواجبات هي الأخرى مقسمة ومحددة تماماً بقوانين في مجال آليات القهر-الضغط- الموكلة لها، وأنه لا بد من تحضير التدابير المنظمة/ المنسقة عن طريق انتداب أشخاص عادة من ذوي الاختصاص لتحقيق الدائم والمنظم لهذه الواجبات المقسمة وتنفيذ القوانين المطابقة لها». أنظر: فيبر، ماكس، مرجع سابق، ص 213.

(2) جيدنز، أنتوني، مقدمة نقدية في علم الاجتماع، ترجمة: أحمد زايد وآخرون، موقع كتب عربية، (د.ت)، ص 212.
(3) يصف فوكوياما هذا التضخم بالورم الخبيث، الذي أصاب لتوه الأجهزة البيروقراطية في العديد من دول العالم، خاصة الدول النامية.. أنظر: فوكو ياما، فرانسيس، بناء الدولة- النظام العالمي ونظام الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين، ترجمة: مجاب الإمام، مكتبة العبيكان، الرياض، 2007، ص 45، 46.

(4) برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري، الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء، صنعاء، 1991، ص 3-9.

لقد شكلت الزيادة المبالغ فيها في حجم وتصنيفات وحدات الخدمة العامة، واحدة من أبرز مظاهر التضخم الهيكلي البيروقراطي، ويشمل ذلك زيادة عدد الحقائب الوزارية التي تضمنتها تشكيلات الحُكومات اليمنية المتعاقبة منذ إعلان الوحدة، وكثرة التنظيمات الاستشارية وتعدد المجالس العليا، الذي انعكس عن طريق التصنيفات والمسميات التي أطلقت على وحدات الخدمة العامة "مؤسسات، أجهزة، هيئات، لجان، مراكز، مجالس... إلخ"⁽¹⁾. في هذا السياق يظهر "المركز الوطني للمعلومات"، أن الحقائب الوزارية بلغت في فترات معينة أكثر من 45 حقيبة، فيما بلغت وحدات الخدمة العامة الأخرى حوالي 405 وحدة، موزعة على النحو الآتي: 20 مجلس، 200 دائرة، 10 مصالح، 36 مؤسسة، 29 هيئة، 32 شركة، 5 بنوك، 5 لجان وطنية وعامة، 12 مركزاً، 22 صندوقاً، 14 جهازاً، 7 معاهد تخصصية، 13 وحدة مختلفة⁽²⁾، فضلاً عن وحدات السلطة المحلية التي بلغت في آخر تقسيم إداري 22 محافظة بعد إنشاء محافظة أرخبيل سقطرى، فيما تتألف المحافظات من حوالي 333 وحدة فرعية تسمى مديريات.

كانت عملية المحاصصة السياسية للوظائف والمواقع القيادية في الجهاز البيروقراطي قد بدأت إبان المدة الانتقالية للوحدة تحت إدارة حكومة "المؤتمر، والاشتراكي"، ثم استمرت خلال إدارة حكومة "المؤتمر والإصلاح"، وبلغت ذروتها، في عهد حكومة «الوفاق الوطني» التي أدارت مرحلة الانتقال السياسي التي أعقبت انتفاضة 2011، وقد فاقمت هذه المحاصصة من حالة التضخم الهيكلي والبشري، وعملت على خلق وحدات ليس الغرض منها سوى الاستيعاب الوظيفي للكادر القيادي والإداري للأحزاب الحاكمة.

ومع أن البرنامج المشار إليه قد حث على إعادة هيكلة الجهاز البيروقراطي بالكامل؛ لمعالجة إشكالية التضخم الهيكلي، إلا أن «برنامج إعادة الهيكلة 1997-2008م» لم يسفر سوى عن إعادة هيكلة 7 وحدات رئيسية - فقط - من وحدات الخدمة العامة⁽³⁾، علماً أن هذا البرنامج هو جزء من مشروع "استراتيجية تحديث الخدمة المدنية" الذي يعد - أيضاً - جزءاً من مشروع أكبر أطلق عليه "برنامج الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي- 1995م"، ما جعل الحكومة تركز اهتمامها على الإصلاحات الاقتصادية على حساب الإصلاح البيروقراطي والإداري، يعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى ضغوط الجهات المانحة - لاسيما البنك الدولي - الذي بدأ إلى حد كبير معنيًا بالإصلاحات الاقتصادية أكثر من الإصلاحات الأخرى.

(1) شمسان، نبيل عبده: الإصلاحات الإدارية والخدمة المدنية خلال خمسة عشر عاماً، بحث في ندوة بعنوان: خمسة عشر عاماً من الإصلاحات السياسية والاقتصادية، وكالة الأنباء اليمنية سبأ، 2005، ص 344-346.

(2) المركز الوطني للمعلومات، الجمهورية اليمنية، الموقع الإلكتروني للمركز، متاح على الرابط: <https://bit.ly/33jSx6C>

(3) استراتيجية تحديث الخدمة المدنية، الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، مشروع تحديث الخدمة المدنية، صنعاء، 2007، ص 4.

03. بنية النظم والقواعد والإصلاح الإداري:

يؤكد النموذج «الفيبري» على ضرورة وجود قواعد وإجراءات قانونية تنظم إصدار الأوامر وتنظم العمل الإداري بشكل كامل⁽¹⁾، ويعرفها «فوكوياما» أنها: القواعد والإجراءات والوسائل النظامية التي تحكم جوانب الحياة المعاصرة كافة، ابتداءً بالحكومات والجيش والمؤسسات والشركات، وانتهاءً بالنقابات والمنظمات الدينية والمؤسسات التعليمية، التي تجسدها البيروقراطية الحديثة تجسيداً اجتماعياً⁽²⁾.

وتشكل أساس عمل الإدارة البيروقراطية، ومصدر موضوعي وعقلاني لتحديد مجال الصلاحيات أو حدود السلطة الرسمية، وتعمل على حساب السلوك المتوقع وتحقيق أعلى درجات الترشيح لهذا السلوك، وعلى الرغم من بعض المآخذ على رؤية فيبر تجاه القواعد والنظم البيروقراطية⁽³⁾، إلا أنها شكلت محوراً أساسياً في إدارة المؤسسات في الأنظمة المعتمدة على منهج الإدارة العلمية.

ولمعرفة تأثير النظم والقواعد المعتمدة في إدارة الأجهزة العامة على مسار إصلاح في البيروقراطية اليمنية لا بد من تحديد مدى التزام هذه الأخيرة ببعض المعايير الفيبرية ذات الصلة، لعل أهمها: معيار التدوين/ الكتابة والعمل المكتبي (أ)، ومعيار عدم الشخصية - العقلانية (ب).

أ - معيار القواعد والقرارات والعمل المكتبي:

بحسب النموذج الفيبري لا بد أن تكون القواعد القانونية الحاكمة للجهاز البيروقراطي مكتوبة/مدونة حتى تصبح أكثر ثباتاً وإلزاماً، وأن تجري الإجراءات والمعاملات الرسمية بناء على وثائق مكتوبة وأوراق رسمية يحتفظ الموظفون بأصولها أو بصور منها في ملفات خاصة، وفي هذا الشأن يقول ماكس فيبر في مؤلفه "الاقتصاد والمجتمع": «يستند سير الوظيفة الحديثة إلى أوراق رسمية (ملفات) يحتفظ بها في نسخ أصلية وإلى أفكار وكذلك إلى طاقم من الموظفين الصغار والكتبة من جميع الأصناف، ويمثل مجموع الموظفين العاملين في إدارة ما، بما في ذلك جهاز الملفات والممتلكات "المكتب"»⁽⁴⁾.

وفي الواقع لا تختلف البيروقراطية اليمنية عن غيرها من البيروقراطيات العربية، في تفسيرها وتطبيقها الخاطئ لهذا المعيار وعلى نحو لا يتلاءم مع الغاية التي قصدها "فيبر" منه، يقول: "بوحوش" في هذا الصدد: إن الإجراءات والقواعد البيروقراطية المكتوبة تحولت عبر البيروقراطيات العربية من المدلول الإيجابي الذي قصده فيبر إلى مدلولات سلبية، كالجمود والروتين الممل والتعقيد؛ حتى باتت هذه الممارسات توصف من الناحية السياسية في عديد الكتابات بالدور الذي يقوم به الأشرار والفسادون⁽⁵⁾، وإذا علمنا أن البيروقراطية

ذكره: لطفي، مرجع سابق، ص 39. Webber Max: **The Theory of Social**, Op, Cit. P. 329-336.

(2) فوكوياما، فرنسيس: الثقة- الفضائل الاجتماعية ودورها في تحقيق الرخاء الاقتصادي، ترجمة: معين الإمام ومجابه الإمام، RAM، دمشق، 2008، ص 218.

(3) القريشي، غني ناصر حسين: المداخل البنائية الوظيفية في دراسة التنظيم - الفن جولدنر - بيتر بلاو، موقع كلية الآداب الإلكتروني، جامعة بابل - العراق، 2015، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3zq6bCd>

(4) فيبر، ماكس: الاقتصاد والمجتمع...، مرجع سابق، ص 214.

(5) بوحوش، عمار: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، دار البصائر للنشر، ط 1، الجزائر، 2009، ص 196.

اليمنية قد تأثرت بالتجربة المصرية⁽¹⁾ التي عملت مصر - عبد الناصر - على فرضها على الإدارة العمومية في اليمن منذ أوائل الستينيات، وظلت أثارها قائمة حتى اليوم وفقًا لما سبقت الإشارة إليه، أدركنا مدى ما تعانيه البيروقراطية اليمنية من هنات وإشكالات موضوعية في تطبيقها لهذا المعيار وكذا للمعايير البيروقراطية الأخرى.

في هذا السياق، يرى "مورو برجر" أن الإدارة العمومية المصرية مارست البيروقراطية بمدلولها السلبي الذي يختزلها في جملة الإجراءات السلبية للإجراءات والقواعد والأنشطة الإدارية التي يسيطر عليها التعقيد الشديد والروتين الممل الذي يقود إلى بطء إنجاز المعاملات، بل وإعاقتها غالبًا؛ ما جعل البيروقراطية مدخلا لممارسة الفساد الإداري، وإقحام العلاقات الشخصية في تسيير العمل⁽²⁾، وقد ظهر ذلك جليًا بالنسبة للحالة اليمنية في اتصال المواطنين بالخدمات العامة تحديدًا، حيث يكشف تقرير منظمة الشفافية الدولية أن 7% من المواطنين اليمنيين يدفعون رشاً و وعمولات في هيئة رسوم غير قانونية، وذلك مقابل تسريع حصولهم على بعض الخدمات العمومية⁽³⁾، وفضلاً عما ذكر فإن تشديد الإجراءات البيروقراطية وتعقيدها، قاد إلى إهمال قيمة الإداء والإنجاز لدى الموظفين العموميين وإلى ميلهم للتهرب من المسؤولية والاختفاء وراء التطبيق الحرفي للقوانين واللوائح دون أبداء أي مرونة في التعامل، حتى وإن كان ذلك على حساب المصلحة العامة.

ب - معيار عدم الشخصية - العقلانية :

يفترض النموذج الفيري أن البيروقراطية تقوم على العقلانية المستندة إلى هيكل من القواعد والإجراءات القانونية المنظمة منطقياً التي تمثل الشكل الأكثر تقدماً للسلطة المعقلنة، وأن صنع هذه القواعد والإجراءات وتنفيذها يكون وفق أسس منهجية علمية وعقلانية دون الخضوع للآراء والمعايير الشخصية والميول العاطفية للموظفين، فالقواعد الموضوعية برأي فير تحمي المواطن من تعسف الموظف، بشكل أساسي⁽⁴⁾، ويؤكد فوكوياما أيضاً على ذلك، بالقول: إن عدم الشخصية يحد من رغبات المسؤولين في تحقيق مآربهم الشخصية، ويحدد حقوق وواجبات مرؤوسيه⁽⁵⁾.

(1) يلخص علي ليلة خصائص البيروقراطية المصرية في: 1- الطابع المركزي المسيطر من أعلى. 2- نخبة الإدارة العامة. 3- تأرجح العلاقة بين البيروقراطية والسياسة. 4- تفشي الفساد الإداري.. أنظر: ليلة، علي: النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع- قضايا التحديث والتنمية المستدامة، الكتاب الأول، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 2015، ص 265، 271-278.

(2) بيرجر، مورو: البيروقراطية والمجتمع في مصر الحديثة، ترجمة: مجد توفيق رمزي، دار النهضة المصرية، القاهرة، 1959، ص 33.. في هذا السياق، يؤكد الأيوبي أيضاً، على أن التجربة البيروقراطية المصرية قد انتقلت بكل سلبياتها إلى كثير من البلدان العربية.. أنظر: الأيوبي، نزيه: الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي في العالم العربي- في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1995، ص 45.

(3) قاسمي، ثريا: أزمة البيروقراطية الإدارية في الدول العربية، موقع ميم، 2018، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2INDWSK>

(4) Gerth, H.H., & Mills, C.W. (eds.), From Max Weber: Essays in Sociology, edited by Gerth & Mills, Oxford University Press, N. Y., 1969, P: 196-204.. 147

ذكره: لطفي، طلعت، مرجع سابق، ص 147. ذكره: فوكوياما، فرنسيس: الثقة- الفضائل الاجتماعية ودورها في تحقيق الرخاء الاقتصادي، ترجمة: معين الإمام ومجابه الإمام، RAM، دمشق، 2008، ص 218.

وتبدأ عدم الشخصنة عند فيير بفصل العمل الوظيفي كدائرة منعزلة تمامًا عن مجال الحياة الخاصة بالموظف، عن طريق عزل مقر العمل الرسمي عن مقر سكنه الخاص، وفصل أموال الوظيفة وأدواتها عن ممتلكاته وأمواله الخاصة - حيث إنَّ الموظف لا يملك وظيفته ولا يمكنه نقلها - فضلًا عن الفصل بين المراسلات الرسمية والخاصة، وهو يستند في ذلك إلى ما يقوم به رجل الأعمال الحديث الذي يتصرف كـ «موظف أول» في شركته ويتصرف كالحاكم الذي يصف نفسه أنه «الخادم الأول» في دولة حديثة تتسم بالبيروقراطية العقلانية⁽¹⁾، ولكن: هل تتسم البيروقراطية اليمنية بعدم شخصنة الإدارة؟ وهل يلتزم موظفيها بالفصل بين الخاص والعام؟

في الواقع أن سلوك النظام السياسي اليمني عمومًا - وعلى مستوى رئيس الدولة - في تعامله مع كرسي الحكم بصفته ملكًا خاصًا، وعدم قبوله بفكرة التداول السلمي على السلطة، وسيطرة فكرة القيادة الملهمة التي لا بديل عنها في أسلوب إدارة الحكم، فضلًا عن تعامل الحاكم مع المال العام وممتلكات وموارد الدولة بأسلوب السياسات القطاعية. كل ذلك انعكس تمامًا على سلوك القيادات البيروقراطية ومن ثم على سلوك مرؤوسيهم حيث نجد المدير أو الموظف العمومي يتعامل مع وظيفته كما لو أنه يدير شأنًا خاصًا، ونلاحظ في بعض الحالات وجود من يرفض، بل يناوئ أي قرارات عليًا باستبعاده من وظيفته أو نقله إلى وظيفة أخرى.

وفي ظل ضعف الرقابة والمحاسبة والمساءلة نجد بعضهم لا يتورع عن استخدام كل ما هو تحت تصرفه من ممتلكات ومتعلقات الوظيفة التي يشغلها - مثل الآليات والمركبات وأجهزة الحاسوب والاتصالات حتى الأدوات والأثاث المكتبي وكل ما بعهدته من أموال وتجهيزات مخصصة لإدارة وتنفيذ مهام وأنشطة الوظيفة - واستغلالها في تحقيق مصالحه الخاصة على المستوى الشخصي والأسري وما إلى ذلك.

(1) فيير، ماكس: الاقتصاد والمجتمع...، مرجع سابق، ص 213.

04. البنية البشرية للجهاز البيروقراطي والإصلاح الإداري:

من المفاهيم المهمة التي يرسخها النموذج الفيبري أن البيروقراطية هي عملية «إدارة الموظفين»، ومن ذلك برز الاهتمام بفحص كفاءة النموذج، وقدرته على استيعاب خصائص الإدارة، وكذا فاعلية الجهاز الإداري للدولة عند تبني الإصلاح البيروقراطي. لعل ذلك يفسر انتشار المفهوم في إطار علم الإدارة أكثر منه في علم السياسة.

ولا شك في أن الأجهزة الإدارية "البيروقراطية" في البلدان العربية والنامية بصفة عامة قد تعمل في ظروف تتسم بالشح في الموارد المالية والبشرية، وليس ذلك بسبب انخفاض الميزانيات أو أجور القطاع العام فحسب، ولكن في بعض الحالات بسبب الضعف الشديد في القوة العاملة الماهرة وانخفاض الدخل في المجتمع اللذين قلصا من قدرة هذه الأجهزة وفعاليتها⁽¹⁾.

مما سبق يمكن القول: إن معرفة تأثير البنية البشرية في مسار الإصلاح البيروقراطي الحكومي في الحالة اليمنية، يتطلب التحقق من التزام الجهاز البيروقراطي بمعايير النموذج الفيبري في استقطاب واختيار، ومن ثم تعيين وترقية القوى البشرية العاملة لشغل الوظائف العامة، أهم هذه المعايير: معيار التأهيل والتخصص (أ)، ومعيار الكفاءة والجدارة (ب).

أ - معيار التأهيل والتخصص:

وصف "فيبر" البيروقراطية الصينية في عهده بأنها غير متخصصة، وعزى ذلك إلى أنها لم تهتم بالمؤهلات العلمية والفنية التي تلزم وظائف محددة، فضلاً عن أنها لم تعد التدريب ضروري لشغل الوظيفة؛ إذ كان كل ما يلزم لقبول المرشح هو حصوله على قدر من المعرفة الكلاسيكية والقيم الأخلاقية فحسب، ما أعاق نمو البيروقراطية وجعلها تعجز عن الإدارة الروتينية⁽²⁾، ومن ثم فإن البيروقراطية الفيبرية تشترط حصول المتقدم لشغل وظيفة حكومية على مؤهل علمي متخصص⁽³⁾، ويختلف مستوى المؤهل ونوعية التخصص وفقاً لمستوى الوظيفة المراد شغلها ونوعية المهام والأنشطة التي تؤديها هذه الوظيفة.

ب - معيار الكفاءة والجدارة:

يعد توافر المؤهل العلمي المتخصص شرطاً أساسياً لاختيار الموظف الحكومي، يؤكد النموذج البيروقراطي الفيبري على أن الاختيار من حيث المبدأ يجب أن يتسم بالموضوعية والحياد؛ إذ لا يكون اختيار الموظف لأنه قريب أو صديق أو زبون أو عميل لمن اختاره، وإنما على أساس مواصفات عامة يخضع لها جميع المرشحين دون تمييز إلا بموجب أهليتهم المتحققة علناً، بناء

(1) بيرتلي، أنتوني. وآخرون: أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية، دورية حكمة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 3، المجلد 2، الدوحة، 2021، ص 186.

(2) ليلة، علي: ماكس فيبر والبحث المضاد في أصل الرأسمالية، المكتبة المصرية، القاهرة، 2004، ص 128.

(3) بوحوش، عمار، مرجع سابق، ص 25.

على مباراة وألقاب⁽¹⁾، حيث يخضع المتقدمون لاختبار أو مسابقة عامة تحدد كفاءتهم وجدارتهم بالوظيفة ويتعين عليهم اجتيازها بنجاح⁽²⁾، وبالطريقة ذاتها يجري العمل بمعيار الكفاءة والجدارة عند ترقية الموظف إلى وظيفة أعلى.

في الحالة اليمنية نجد أن نظم اختيار وتعيين موظفي الدولة في ظل النظام الشمولي الذي جمع بين الحكم القبلي والعائلي والفردية، واعتمد على الفساد عنصرياً أساسياً في ضمان استمرار ولاء المواطنين له، يخضع كما هو الحال في النظم المشابهة في الدول العربية إلى معايير القرابة والانتماء القبلي والسياسي المشار إليها دون الاعتماد على معايير الكفاءة الاستحقاق.

وفضلاً عن ذلك فقد أدت جملة من العوامل الداخلية والخارجية إلى اختلال معايير اختيار موظفي الجهاز الإداري لدولة الوحدة والحيلولة دون الالتزام بالمعايير البيروقراطية المشار إليها في استقطاب واختيار وتعيين القيادات الإدارية ومروؤسيهم من الموظفين العموميين، وفقاً للمواصفات الكمية والنوعية للبنية البشرية التي تتلاءم مع المهام والأنشطة الموكلة للجهاز البيروقراطي للدولة الوليدة، ولعل أبرز تلك العوامل يتمثل في: الفائض العددي الكبير في العنصر البشري الذي خلفه دمج الجهازين البيروقراطيين في الشطرين السابقين⁽³⁾ لاسيما الفائض الذي خلفه الجهاز البيروقراطي لما كان يسمى دولة «الجنوب» التي شهدت طفرة في التوظيف في ظل نظام اشتراكي جعل ما يقارب نصف سكانها موظفين عموميين⁽⁴⁾؛ لذلك نلاحظ أنه عندما سعت الحكومة لإجراء إصلاحات باتجاه تقليص حجم البنية البشرية، فقد كان أغلب الموظفين المسرحين من أبناء المحافظات الجنوبية، الأمر الذي أظهر هؤلاء كضحية، لاسيما أن الإصلاحات في هذا الإطار لم تثمر عن جهود حقيقية في الحد من انتهاكات النظام البيروقراطي.

يضاف إلى ذلك ما نتج عن سياسة المحاصصة السياسية في التوظيف - بحسب ما أشرنا إليه سابقاً - التي عمدت الأحزاب الحاكمة إلى إتباعها منذ بداية المرحلة الانتقالية للوحدة واستمرت في مراحل لاحقة مختلفة.

(1) بودون، ريمون. وفرانسوا بوريكو: **المعجم النقدي لعلم الاجتماع**، ترجمة: د/سليم حداد، ديوان المطبوعات الجامعية- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، الجزائر، 1986، ص 109.

(2) بوحوش، عمار، مرجع سابق، ص 25.

(3) تظهر إحصاءات وزارة الخدمة المدنية أن البنية البشرية للجهاز الإداري البيروقراطي للجمهورية اليمنية تألف بدايةً في العام 1990 من نحو 400 ألف موظف، وبلغ قرابة 600 ألف موظف عام 1992، فيما بلغ نحو مليون موظف في العام 2008.. **أنظر: إحصائية موظفي الدولة خلال المدة 1990-2008**، وزارة الخدمة المدنية، الإدارة العامة للتوظيف، صنعاء.. علماً أن هذه الإحصاءات لا تشمل القطاع العسكري والأمني.. فيما تشير بعض التقارير أن "حكومة الوفاق الوطني" وظفت نحو 200 ألف موظف في القطاعين المدني والعسكري خلال المدة (2012-2014).

(4) الحلاج، عمر عبد العزيز: اليمن بين جزر الوحدة ومد استرضاء العشائر، في: **السلطات المحلية والخدمات العامة- تقييم اللامركزية في العالم العربي**، إشراف: منى حرب وسامي عطا الله، المركز اللبناني للدراسات، 2015، بيروت، ص 103.

وفضلاً عما ذكر فقد نتج عن حروب الخليج "الأولى، والثانية"، عودة نحو مليون مغترب يمني معظمهم ممن كانوا في المملكة العربية السعودية والكويت والعراق⁽¹⁾، وقد اضطرت الدولة لاستيعاب مئات الآلاف منهم في الوظائف الحكومية، بعد أن شكلوا عبء كبيراً على الاقتصاد الوطني الذي كان يعتمد أساساً على تحويلاتهم المالية قبل عودتهم.

لقد حالت إشكالية تضخم البنية البشرية⁽²⁾ في الجهاز البيروقراطي، التي أنتجت عوامل الموروث الإداري، فضلاً عن التوظيف السياسي ومظاهر الفساد في التوظيف، وغير ذلك من العوامل الاقتصادية والاجتماعية، حالت جميعها دون قيام هذا الجهاز بدوره التنموية وحولته إلى مجرد مؤسسة ضمان اجتماعي، كما حالت دون اتباع الأساليب العلمية الحديثة في استقطاب واختيار وتعيين القوى البشرية والقيادات الإدارية المؤهلة والمتخصصة للنهوض بالمهام والوظائف التنموية المطلوبة من الأجهزة العمومية، وقد ترتب عن هذه الإشكالية ترهل أجهزة ومؤسسات الدولة أصابت أداء أجهزة الدولة، وأعاقت إلى حد كبير مسار الإصلاح والبناء البيروقراطي والمؤسسي فيها.

(1) عبدالواسع، عبدالصمد أمين: الإصلاح الهيكلي ومفاعلاته نحو المالية العامة دراسة تطبيقية للموازنة العامة بالجمهورية اليمنية (1996-2005)، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتصرف، جامعة تونس المنار، تونس، 2010، ص 8، 9.

(2) يقصد بالتضخم الوظيفي أو تضخم القوى العاملة، في القانون اليمني، وجود موظفين أكثر من الوظائف المحددة بالهيكل التنظيمي للأجهزة الإدارية أو المشاريع العامة.. أنظر: قانون رقم 1 لسنة 2004 بشأن صندوق الخدمة المدنية. الجريدة الرسمية، العدد 2 لسنة 2004، مادة (2).. فإذا علمنا أن الهيكل البيروقراطي يعاني أساساً من التضخم الهيكلي - وفقاً لما سبق- أدركنا أن إشكالية التضخم هنا أصبحت مركبة.

الخاتمة

يقودنا البحث إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات الإصلاحية، على النحو الآتي:

أولاً: في مستوى تأثير البنية الهيكلية للجهاز البيروقراطي في مسار الإصلاح:

الاستنتاج: فرضت التعيينات المبالغ فيها في المناصب القيادية في الجهاز الإداري للدولة - التي تمت غالباً بفعل المحاصصات السياسية - حالة من التضخم في حجم هذه القيادات، أدت بدورها إلى تضخم الهيكل البيروقراطي العام للدولة، وزيادة عدد وحداته الإدارية عن الحاجة الفعلية، وكذلك على مستوى كل وحدة زادت معدلات الإدارات في المستويات العليا على نحو لا يتناسب مع معدل الإدارات في المستويات الوسطى والدنيا.

الإصلاح المقترح: تبني استراتيجية جادة لترشيح الهيكل البيروقراطي للدولة اليمنية ودمج وحداته ذات المهام والاختصاصات المتشابهة، في إطار استراتيجية وطنية كبرى للإصلاح الإداري الشامل.

ثانياً: في مستوى تأثير نظم وقواعد العمل على مسار الإصلاح:

الاستنتاج: أدى ضعف بمعيار "العقلنة" - سيادة القانون والنظم الحاكمة للعمل - إلى طغيان ما يعرف بـ "شخصنة" الإدارة في الجهاز البيروقراطي للدولة اليمنية، ومن ثم تعامل القيادات الإدارية مع المناصب التي تشغلها والممتلكات العامة الواقعة تحت سلطتها كأملأك خاصه، وسيطرت الاجتهادات والمصالح الشخصية على القرارات الإدارية.

الإصلاح المقترح: اعتماد مدخل الإصلاح المؤسسي واحداً من الركائز الأساسية للإصلاح الإداري الشامل مستقبلاً، ونقصد هنا بالإصلاح المؤسسي: تفعيل القواعد والنظم والمعايير المؤسسية في أجهزة الدولة وضمان تحييد الاجتهادات والأهواء والمصالح الشخصية للرؤساء والمرؤوسين في أجهزة الدولة عن إدارة هذه الأجهزة وتسيير شؤونها.

ثالثاً: في مستوى تأثير البنية البشرية للجهاز البيروقراطي في مسار الإصلاح:

الاستنتاج: من حيث الكم اتسمت البنية البشرية للجهاز البيروقراطي اليمني بالتضخم العددي، نتيجة طبيعية للتضخم الحاصل في البنية الهيكلية - المشار إليه سابقاً - إلى جانب أسباب أخرى أبرزها (اختلال معايير التعيين في الوظائف العامة)، أما من حيث الكيف، فإن الكادر البشري يعاني الكثير من الاحتلالات في مستوى التأهيل والتدريب وتنمية القدرات، وهو ما انعكس سلباً على كفاءته ومستوى فاعلية أداءه.

الإصلاح المقترح: إعادة هيكلة القوى العاملة في الدولة بالتوازي مع تنفيذ المقترح السابق الخاص بترشيح الهيكل العام للدولة ودمج وحداته الإدارية، وفي ظل استراتيجية شاملة تضمن إيجاد البدائل اللازمة لإعادة تأهيل واستيعاب القوى الفائضة، وعلى رأس هذه البدائل تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص في هذا الجانب.

ثالثاً: ملامح الإصلاح المالي

تمهيد:

يتعرض الاقتصاد اليمني طول السنوات الثمان الماضية للعدوان الغاشم، ونتيجة الحصار المفروض من قبل دول التحالف لكثير من المصاعب والاختلالات الاقتصادية التي كان لها تأثير في قيام الدولة بوظائفها الاقتصادية عن طريق أداء الموازنة العامة وأدواتها المتمثلة بالنفقات العامة والإيرادات العامة، وكان سبباً رئيساً في اختلال وظيفة الدولة الاقتصادية؛ لذلك فإن إصلاح المالية العامة في اليمن أصبح ضرورة ملحة يتطلب للقيام به من أجل إعادة وتوجيه المسار للدور الاقتصادي للدولة عن طريق القيام بالإصلاح المالي، الذي يزداد أهمية في وقتنا الراهن وسنوضح بواسطة هذه الورقة الارتباط الوثيق بين إصلاح المالية العامة في اليمن والإصلاحات التي ينبغي القيام بها وإعادة دور الدولة الاقتصادي عن طريق إصلاح السياسة المالية والمالية العامة في اليمن.

وسنتناول المحاور الآتية:

المحور الأول: المالية العامة والبناء الاقتصادي للدولة.

المحور الثاني: تجارب بعض الدول في مجال الإصلاح المالي.

المحور الثالث: برامج الإصلاح المالي في الجمهورية اليمنية.

المحور الرابع: رؤية مستقبلية للإصلاح المالي في الجمهوري اليمنية.

النتائج والتوصيات.

01. المالية العامة والبناء الاقتصادي للدولة :

تعد المالية العامة من أهم الأدوات التي تملكها الدولة لإدارة الاقتصاد الوطني؛ إذ تحقق الدولة عن طريق هذه السياسة (بالإضافة إلى سياسات أخرى) الأهداف الاقتصادية المنشودة (نمو، استقرار، توظيف... إلخ)، وقد استهدفت الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر (2006 - 2010م) في الجانب المالي، السيطرة على عجز الموازنة العامة في الحدود الآمنة؛ بحيث لا يتجاوز 3% من الناتج المحلي الإجمالي وتنمية الإيرادات عند التغطية لتصل إلى 30-40% من إجمالي الإيرادات إلى جانب زيادة حصة الاستثمار الحكومي إلى 30% من إجمالي النفقات العامة⁽¹⁾.

وتحدد أولويات السياسة المالية في العديد من القضايا الاقتصادية والتنموية والاجتماعية، التي تشمل تعزيز التنمية الشاملة والمستدامة والمتوازنة وتنويع مصادر الدخل وحماية إسهامات قطاعات النشاط الاقتصادي في النمو، بما يكفل زيادة الدخل القومي والدخل الفردي وتحقيق نمو اقتصادي مستدام، بالإضافة إلى الاهتمام بالإنفاق الاجتماعي والاهتمام بالإنفاق الاستثماري العام؛ من أجل تطوير وتعزيز البنية التحتية بما يؤدي إلى تحسين بيئة مناخ الاستثمار.

أ- الاتجاهات التنموية والاستثمارية للنفقات العامة:

■ إن تحفيز الإنفاق الجاري وتدني الإنفاق الاستثماري - ضمن الموازنة العامة للدولة - لا يساعد كثيرًا في تطوير البنية التحتية وتحسين مناخ الاستثمار، حيث إنَّ تدني نصيب الإنفاق الاستثماري، سواء من إجمالي الإنفاق أم من إجمالي الناتج المحلي ينعكس على تباطؤ معدل النمو الاقتصادي، وهذا يدل على أن الموازنة العامة للدولة ركزت على الموازنة الجارية وليس الموازنة الاستثمارية.

■ تواضع وتدني فاعلية النفقات الاستثمارية في ظل وجود الظواهر والحالات السلبية المرتبطة بتلك النفقات التي تتعلق بالطابع الاستخدمي والترفيهي، لاسيما النفقات على الأثاث والمكاتب فضلًا عن وجود مشتريات لا يجري رصد اعتماد كافٍ لها.

■ بطء تنفيذ المشروعات التي يترتب عليها زيادة التكاليف السنوية؛ نتيجة عدم تقدير النفقات الاستثمارية وفقًا لبرنامج ومشروعات استثمارية محددة ومدروسة، مما يعني ضعف المواءمة بين الموازنة العامة للدولة والخطط الخمسية للتنمية، ويعكس ذلك ضعف الارتباط والتنسيق بين المالية العامة للدولة وخطط التنمية، مما يجعل النفقات الاستثمارية تسير خارج إطار المخطط والمستهدف وفقًا لأولويات ومراكز البناء الاقتصادي للدولة.

وانعكس الوضع المتدني للنفقات الاستثمارية على تباطؤ معدلات النمو الاقتصادي وضعف أو تدني نمو قطاعات البنية التحتية والإنتاجية في قطاعات الزراعة والصناعة والكهرباء، وهو الأمر

(1) التقرير الاستراتيجي اليمني (2012)، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية.

الذي أثر سلبًا في مناخ الاستثمار ومن ثمّ ضعف تدفق الاستثمارات إلى الداخل أو زيادة خروج الاستثمارات المحلية⁽¹⁾.

■ ويظهر اختلال المالية العامة أو ضعف دورها في دور الدولة الاقتصادي عن طريق تحيز المالية العامة باتجاه النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية، وهو الأمر الذي ينعكس سلبًا في التخفيف الأمثل للموارد العامة، فالنفقات الجارية التي تشكل 80% من النفقات العامة تلتهم في المتوسط 92% من الإيرادات العامة للدولة⁽²⁾.

هذا الاختلال يضعف عملية الاستخدام الأفضل للموارد لاسيما، أن اليمن تعتمد على الإيرادات النفطية مصدرًا رئيسًا، ومن ثمّ فإن حدوث أي صدمة ستؤدي إلى انتكاسة إنتاجية وسعرية بسبب اختلالات كبيرة في الموازنة العامة للدولة.

إن الاتجاهات السلبية المزمنة التنموية والاستثمارية في الجانب الاقتصادي قد أثرت سلبًا في قدرة الاقتصاد اليمني عن طريق تراجع إنتاج النفط وتراجع أسعار النفط العالمية.

ب- اتجاهات الإصلاح في جانب الإيرادات:

تشير البيانات المالية إلى تحقيق الإيرادات العامة نموًا سنويًا متوسطًا 14.1% مقارنة بالنمو المستهدف في إطار الخطة والبالغ 6.7%، ومع ذلك تراجعت الأهمية النسبية للإيرادات العامة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى تراجع الإيرادات النفطية خلال المدة 2006 - 2010م جراء تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية، بالإضافة إلى تراجع إنتاج النفط الخام.

ونظرًا لأن هيكل الإيرادات العامة ما يزال يعتمد بصورة أساسية على إيرادات النفط، حيث تشكل نسبة 66% من إجمالي الإيرادات العامة مما يعني أن دور الدولة الاقتصادي مرهون بمتغيرات خارجية ومصادر قابلة للتغيرات والأزمات والصدمات، مما يجعل هامش الأمان الاقتصادي والمالي للدولة ضعيفًا، ويجعل هذا الهيكل غير قابل للاستدامة، وهو الأمر الذي أضعف قدرة الاقتصاد اليمني وأضعف استدامة المالية العامة.

بناءً على ما سبق يمكن القول: إنه وبالرغم من تزايد الأهمية النسبية للإيرادات غير النفطية إلى إجمالي الإيرادات العامة، إلا أن الموازنة العامة ما تزال تعتمد على مصادر غير مستقرة وغير آمنة ولا تحقق الاستقرار والاستدامة المالية، لاسيما مع تراجع إنتاج النفط من جهة وتراجع أسعاره عالميًا من جهة أخرى⁽³⁾.

(1) العسلي، سيف مهيوب: إصلاح المالية العامة في اليمن- المؤتمر الاقتصادي اليمني، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010.

(2) الأفندي، محمد احمد: أولويات واتجاهات السياسة المالية والنقدية في اليمن، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، سبتمبر 2007.

(3) البشري، منصور علي: الإيرادات العامة غير الضريبة- المؤتمر الاقتصادي اليمني، مجلة المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010.

بالإضافة إلى ذلك ضعف فاعلية الإجراءات التي اتخذت للحد من التهرب الضريبي؛ الأمر الذي انعكس في محدودية أهميتها النسبية في هيكل الإيرادات العامة للدولة.

ج - اتجاهات الإصلاح في عجز الموازنة العامة :

أثرت تطورات النفقات العامة والإيرادات العامة السلبية في تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة، التي كان لها الأثر الكبير في اتخاذ وضع محدد من السياسات والإجراءات الرامية إلى تعزيز الاستقرار المالي والرامية إلى زيادة الأثر التنموي للموازنة العامة التي كانت نتائجها تشاؤمية.

وقد أظهر الأداء الفعلي للموازنة العامة أنها اعتمدت بشكل متزايد على التمويل المحلي من مصادر حقيقية وتضمينية، في حين تراجع التمويل الأجنبي ويرجع السبب في ذلك إلى انخفاض المسحوب من القروض والمساعدات.

د - يمكن استخلاص أهم النتائج للاتجاهات المالية العامة في اليمن كالآتي :

أ- اتسمت المالية العامة في اليمن ومن ثم السياسة المالية بعدد من الخصائص العامة التي تشكل في مجملها الملامح الرئيسة للسياسة المالية خلال المدة الماضية، ولعل أبرز تلك الملامح أنها سياسة مالية غير متوازنة، فقد أدى تطور ونمو الاختلال المالي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة إلى تزايد الفجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة؛ الأمر الذي تسبب في فقدان المالية العامة لتوازنها المالي والاقتصادي، وقد انعكس ذلك إلى الاختلال بعدم التوازن في نمو عجز الموازنة الذي ظل ملازمًا لها خلال المدة الماضية إلى أن وصل إلى مستويات غير مقبولة اقتصاديًا واجتماعيًا.

ب- تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي الذي يوفر بيئة ملائمة ومحفزة للنمو الاقتصادي عن طريق السياسة الاقتصادية، لاسيما في جانبها المالي الذي يُعد هدفًا محوريًا ويشغل حيزًا كبيرًا من اهتمامات المفكرين الاقتصاديين وصُناع السياسات الاقتصادية، سواء كانت سياسة توسعية أو انكماشية عبر التحكم في تيار الإنفاق العام والضرائب.

ج- فاعلية الأدوات المالية (الإنفاق العام والإيرادات العامة) قد تتأثر بظاهرة المزاحمة التي تقلل فاعليتها في زيادة النمو الاقتصادي، فحينما يزيد الإنفاق الحكومي أو تنخفض الضرائب أو كليهما فإن ذلك يسبب في انخفاض الادخار، ومن ثم يرتفع سعر الفائدة في سوق الأرصة، مما يؤدي إلى انخفاض حجم الاستثمار الخاص ليعادل الزيادة في الإنفاق الحكومي⁽¹⁾.

د- تشير جميع المؤشرات الاقتصادية إلى ضعف كفاءة وفاعلية أدوات السياسة المالية لتحقيق أهدافها؛ إذ إن وجود الاختلالات العميقة وتشوهات هيكلية في الأداء المالي الذي انعكس على الأداء الاقتصادي الكلي، وقد تجلّى في صور شتى، أبرزها في الجانب المالي ممثلًا بعجز الموازنة

(1) الحاوري، محمد احمد: تحليل استدامة المالية العامة في اليمن في ظل تراجع انتاج النفط، مجلة الدراسات

الاجتماعية، 2015، جامعة العلوم والتكنولوجيا.

وارتفاع حجم المديونية المحلية وتراجع حجم الإنفاق الاستثماري الحكومي الذي بدوره أدى إلى تراجع الدور الاقتصادي للدولة في حفز النشاط الاقتصادي وتراجع معدلات النمو الاقتصادي في نهاية المطاف.

هـ- الإصلاحات الاقتصادية في جانبها المالي وفقًا لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي، سواء النقدية (1995م) أم البرنامج الجديد مع الصندوق في عام (2012م)، حيث تبنت الحكومات المتعاقبة سواء إصلاحات مالية في جانب إعادة هيكلة الإنفاق العام أم تحديد أسعار الطاقة وإزالة الدعم على المشتقات النفطية بصورة تدريجية ورفع أسعار الخدمات العامة وإجراء تعديلات في الضرائب على الإنتاج والاستهلاك فضلًا عن أضرار ضريبة المبيعات العامة ومع كل تلك الإجراءات فإن المالية العامة لا تزال تواجه اختلالات عميقة في هيكل الإنفاق العام في بنية الإيرادات العامة التي تستدعي إلى تبني برنامج للإصلاح المالي الذي يُعد هدفًا في تقديم هذه الورقة.

02. تجارب بعض الدول في مجال الإصلاح المالي :

لقد برزت العديد من التجارب العربية والإقليمية في مجال الإصلاح المالي، نتطرق إلى التجارب التي يمكن أن تكون متقاربة مع أوضاعنا الاقتصادية اليمنية، وعلى النحو الآتي:

أ- التجربة السنغافورية :

النموذج السنغافوري يُعد من أهم النماذج المعاصرة رغم افتقارها إلى كثير من الموارد واعتمد بصورة أساسية على إشراك القطاع الخاص ودوره في تمويل الاستثمار فضلاً عن دوره في زيادة كفاءة المدخرات المحلية⁽¹⁾.

وقد اعتمدت هذه التجربة على مجموعة من الأسس والإجراءات، أبرزها ما يلي:

- أ. سعت الحكومة السنغافورية إلى تحسين بيئة الاستثمار والمناخ الاستثماري وتسهيل الإجراءات والشروط، مثل: القيام بالإصلاحات التجارية متمثلة بتخفيض أو إلغاء قيود التراخيص والقيود الجمركية وضرائب التصدير، وتخلص القطاع العام من المؤسسات الحكومية التي لا تتميز بالكفاءة، والتخفيض من الاشتراطات المفروضة على المؤسسات الخاصة وتقليص إجراءات تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي.
- ب. السماح للاستثمار المحلي بأن يتجاوز حدود وإمكانات الموارد المحلية (الادخار المحلي) والحصول على التكنولوجيا المتقدمة والقدرات الفنية والتنظيم والإدارة المتقدمة.
- ج. الاعتماد على القطاع الصناعي وتنمية الكوادر البشرية عن طريق التدريب والتأهيل وإنشاء المراكز الفنية لتأهيل الكادر البشري، وأصبح القطاع الخاص الصناعي قائداً لبقية القطاعات الاقتصادية.
- د. الاهتمام بتوفير البنية التحتية (موانئ، مطارات، شق الطرق وسفلتتها، شبكة مواصلات سلكية ولا سلكية)، والاستفادة من وسائل التكنولوجيا الحديثة والمتطورة.
- هـ. إنشاء سوق مالية متطورة وخدمات بنكية عالية المستوى.
- و. سياسة تجارية حرة، حيث يُعد قطاع التجارة بشقيها الداخلي والخارجي في إطار نظام اقتصادي حر دون أية قيود تصديرية أو استيرادية والتركيز على تشجيع الصادرات وتبسيط القواعد الإجرائية للصادرات، فضلاً عن الحوافز التي تقدمها للمصدرين والمنتجين لتشجيعهم على زيادة الإنتاج.
- ز. إصدار القوانين والتشريعات الخاصة بضمان الاستثمار المتعلقة بالتسهيلات والإعفاءات والمميزات الأخرى التي تزيد من جذب الاستثمارات الداخلية المباشرة.
- ح. انطلاقاً من أن صغر الاقتصاد السنغافوري، ومن ثَمَّ قدرته على التمويل الذاتي محدد مما يترتب عليه زيادة أهمية دور المشروعات الخاصة.
- ط. الاستثمارات الأجنبية المباشرة القائمة على المشروعات الصناعية، ومن ثم الصادرات وتشجيعها وإبراز أهميتها في الاقتصاد السنغافوري.
- ي. تقديم المزيد من التسهيلات المالية المتطورة لتمويل الاستثمارات الصناعية والتحويلية وتقديم الاعتمادات المالية لتشجيع تسويق الصادرات المحلية في الأسواق الدولية.

(1) الحجيفي، لطف راجح: التجربة التنموية السنغافورية، شؤون العصر، العدد 15، نوفمبر 2004.

ك. ضرورة العمل على زيادة التراكم الرأسمالي وتجديده المستمر بما يواكب التطور التكنولوجي والعمل على تنمية المدخرات المحلية واستثمارها استثمارًا منتجًا وضرورة التقليل من الإنفاق الاستهلاكي، لاسيما الجاري وزيادة حجم الإنفاق الاستثماري الحكومي في البنى التحتية والمجال الخدمي.

ب- التجربة السودانية في الإصلاح المالي:

- تعرض الاقتصاد السوداني لكثير من التشوهات الاقتصادية نتيجة زيادة الإنفاق الحكومي وزيادة السيولة النقدية وإسهام السياسة الاقتصادية في هيمنة القطاع العام وما ترتب على كل ذلك من تعميق الاختلالات والتشوهات الاقتصادية فارتفع عجز الميزانية إلى 6% من الناتج المحلي الإجمالي، وارتفع معدل التضخم لأكثر من 155% وارتفعت المديونية الخارجية إلى حوالي 300% من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾.
- تبنت الحكومة السودانية برنامجًا اقتصاديًا بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، كان المحور الأساسي لهذا البرنامج السيطرة على التضخم ووقف تدهور الوضع الخارجي واستقرار سعر الصرف وخفض عجز الموازنة، عن طريق خفض الإنفاق العام وإصلاح الهيكل الضريبي والسيطرة على معدلات نمو الكتلة النقدية، بالإضافة إلى تشجيع القطاع الخاص، وقد أدت هذه الإصلاحات إلى نتائج إيجابية على صعيد الاستقرار والنمو الاقتصادي، لاسيما فيما يتعلق بعجز الميزانية.
- اتجهت السودان إلى تدابير رئيسة لتحقيق الاستقرار وتندرج تلك السياسات تحت صنفين:

الأول: سياسات خفض الإنفاق:

الغرض من تلك السياسات هو تعديل مستوى النشاط الاقتصادي عن طريق تخفيض الطلب الكلي، وتتمثل في تلك التدابير الأساسية؛ لتحقيق خفض الإنفاق في السياسة المالية العامة (التي تتعلق بالضرائب والإنفاق الحكومي).

الثاني: سياسات تعديل بنود الإنفاق:

هي التدابير التي تنطوي على تحويل الإنفاق بين القطاع الداخلي والخارجي، وعادة ما يكون ذلك عن طريق زيادة الصادرات من السلع والخدمات وخفض الواردات منها.

- أما السياسات الهيكلية التي اتبعتها السودان كانت تهدف إلى التأثير في الطاقة الإنتاجية وعلى معدلات إنتاجية الاقتصاد السوداني عن طريق رفع كفاءة استخدام عوامل الإنتاج وتخصيص الموارد، بالإضافة إلى ذلك اتخاذ تدابير تتعلق بتغيير النظم القانونية والإدارية أو تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي لتخفيض تكلفة التصحيح الهيكلي⁽²⁾.

- ويمكن عرض بعض التدابير التي اتخذت في المجال المالي كالآتي:

أ. الإصلاح الضريبي وإصلاح الإنفاق والموازنة العامة.

(1) البريكان، سعود: الاستقرار والإصلاح الاقتصادي، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، 2010.

(2) البريكان، سعود، نفس المرجع.

- إجراء تعديلات أساسية في الهيكل الضريبي من أجل تحقيق مؤامة بين أنظمة إدارة الضريبة وبين النظام الضريبي ومتطلبات اقتصاد السوق.
- القيام بتعديلات متعلقة بالقوانين الضريبة لزيادة وكفاءة الإيرادات العامة والتقليل من عجز الموازنة.
- وضع أنظمة مراقبة الإيرادات وضبط النفقات ومراجعة وضع تنفيذ الموازنة والحفاظ على حسن سير خطط الإنفاق.
- استخدام إجراءات ذات كفاءة لإعداد الموازنة لتسهيل إدخال التنبؤات والتوقعات الاقتصادية وأثرها على الاقتصاد الكلي ضمن توقعات الموازنة أو تطبيق تقييمات البرامج عند تحديد أولويات الإنفاق؛ لمواجهة أي اختلالات بالمالية العامة.
- ب. إصلاح القطاع المالي.
- ج. إصلاح القطاع الخارجي وتحرير التجارة.
- د. إصلاح المشروعات المملوكة للدولة والخصخصة وإعادة الهيكلة.
- هـ. تحسين ممارسة السلطات والشفافية.
- و. ترشيد شبكات الضمان الاجتماعي.

ج- التجربة الأردنية في الإصلاح المالي:

اتخذت الحكومة الأردنية إجراءات تتعلق بالإصلاح المالي للخروج من الأزمات الاقتصادية التي عانى منها الاقتصاد الأردني بالتعاون مع صندوق النقد الدولي.

فقد عملت الحكومة الأردنية مجموعة من الإجراءات والسياسات المالية، كاستراتيجيات مالية ترمي الحكومة عن طريقها تحقيق نجاحات، سواء في إعادة جدولة الديون عن طريق تطوير سوق أدوات الدين العام، وتحرير التجارة الخارجية وإزالة العوائق على الاستيراد، وكذلك إلغاء التعرفة الجمركية والتوقيع على اتفاقيات التجارة الحرة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، مما أدى إلى إعطاء الصادرات الأردنية ميزة الدخول إلى تلك الأسواق، وأيضًا تخفيض الرسوم الجمركية على تلك الصادرات⁽¹⁾.

إنشاء المناطق الحرة الصناعية، ثم إنشاء منطقة العقبة الخاصة لتشجيع التجارة والاستثمار التي قدمت عن طريقها كثير من الامتيازات لتشجيع الاستثمار الأجنبي في قطاعات السياحة والصناعة والخدمات التجارية.

كذلك من الإجراءات التي اتخذتها الحكومة الأردنية لتحسين وضع المالية العامة هي الرفع التدريجي للدعم عن السلع الرئيسة مثل الحبوب والنفط.

اتخذت - أيضًا - إجراءات متعلقة بالخصخصة وتحسين بيئة العمل وتشريع قانون يحكم عملية الخصخصة، ولقد رافق برنامج الخصخصة العديد من الإصلاحات القانونية؛ من أجل تحسين بيئة العمل، حيث هدفت هذه الإصلاحات إلى تحقيق الأهداف الآتية:

(1) أ- الكراسنة، إبراهيم: إصلاح القطاع المالي - حالة الأردن، صندوق النقد العربي، معهد السياسات الاقتصادية، 2006.

ب- أبو حمور، محمد: السياسة المالية والإصلاحات الهيكلية، مركز الدراسات الاستراتيجية، الأردن، 2002.

- إلغاء ما تبقى من القوانين التي تحد من ملكية الأجانب للأموال والأراضي.
- تقوية النظام القضائي والمؤسسات الرقابية.
- تشجيع وتنظيم نشاطات التأجير، التجارة الإلكترونية والحكومية الإلكترونية.
- تحسين فاعلية المؤسسات الحكومية.
- تقوية متطلبات الإفصاح بالنسبة إلى الشركات.

ويمكن استعراض أهم الأدوات التي استخدمتها السياسة المالية خلال مرحلة تطبيق برامج التصحيح كانت ترمي إلى الحد من الطابع التوسعي؛ بهدف احتواء العجز المزمّن في الموازنة تدريجيًا، وذلك عن طريق العمل على تنمية الإيرادات المحلية وترشيد الإنفاق العام، وفي سبيل ذلك اتخذت الحكومة سلسلة من الإجراءات التي من شأنها العمل على تنمية الإيرادات المحلية وزيادة مرونتها ومن أبرز تلك الإجراءات ما يلي:

- إحلال ضريبة الاستهلاك محل رسوم الإنتاج المحلي.
- في مجال الضرائب الجمركية وضمن سعي الحكومة لتوسيع هامش حرية التجارية وتشجيع الاستثمار وزيادة القدرة التنافسية للصناعة الأردنية أجرت الحكومة تخفيضات جوهرية على الرسوم المفروضة على السلع المستوردة خاصة المواد الأولية والوسيطة.
- إصدار قانون توحيد الرسوم والضرائب جرى بموجبه توحيد الرسوم والضرائب كافة؛ بحيث يجري استيفاء هذه الرسوم والضرائب في بند واحد ووفق جدول واحد.
- في مجال الإصلاح الجمركي عملت دائرة الجمارك على اعتماد النظام المنسق للتعرفة الجمركية، وهو عبارة عن جدول دولي متطور لتصنيف وتبويب السلع وفق أسس علمية ثابتة وضمن مجموعات رئيسية.
- العمل بقانون ضمن ضريبة المبيعات بدلًا من قانون ضريبة الاستهلاك.
- في إطار الإصلاح الضريبي الشامل - الذي يهدف إلى تطوير نظام النظام الضريبي وزيادة مرونته واستقطاب المزيد من الاستثمارات المحلية والأجنبية - عدلت الحكومة قانون ضريبة الدخل وتفعيل إجراءات ونظام التقدير الذاتي لضريبة الدخل والبدء بأسلوب اختيار العينات في تدقيق الكشوفات.
- في جانب النفقات العامة عملت الحكومة الأردنية مجموعة من الإجراءات الهادفة إلى تقليص النفقات العامة وتخفيض نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، عن طريق ضبط الإنفاق الجاري لاسيما النفقات التحويلية منها، ومن أبرزها دعم الموارد والتمويل والمؤسسات بالإضافة إلى جانب ترشيد مشتريات الحكومة من السلع والخدمات وضبط النمو في فاتورة الأجور والمرتببات.

د - التجربة الجزائرية في الإصلاح المالي:

اتخذت الحكومة الجزائرية مجموعة من الإجراءات والتدابير المتعلقة في جانب الموازنة عن طريق⁽¹⁾:

(1) بوحفص، حاكمي: مسيرة الاقتصاد الجزائري وأثرها على النمو الاقتصادي، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 32، 2007.

أ- الضغط على النفقات العامة وتم ذلك عن طريق الآتي:

- تخفيض الإنفاق العام الاستهلاكي والاستثماري.
- رفع الدعم عن السلع ذات الاستهلاك الواسع.
- رفع الدعم عن منتجات الطاقة (الوقود) الكهرباء؛ وذلك بهدف ترشيد الاستهلاك.
- تقليص المساعدات الموجهة إلى مؤسسات القطاع العام.
- تجميد الرواتب والأجور والحد من التوظيف في القطاع العام.

ب- زيادة الإيرادات العامة عن طريق:

- رفع أسعار سلع وخدمات القطاع العام.
- زيادة الإيرادات الضريبية عن طريق توسيع الوعاء الضريبي؛ ليشمل أطرافاً أخرى من جهة ومكافحة التهرب الضريبي مع الإبقاء على معدلات ضريبية منخفضة، ويكون ذلك عن طريق إجراءات إصلاحات ضريبية شاملة.
- القيام بسياسات الخصخصة.
- تشجيع الصادرات وتحرير المعاملات الأجنبية من كل العوائق الإدارية والضريبية.
- منح المستثمرين مزايا ضريبية وجمركية وإعطائهم ضمانات كافية في حرية تحويل أرباحهم.

هـ - التجربة المصرية للإصلاح الاقتصادي⁽¹⁾:

اتبعت مصر برنامجاً للإصلاح الاقتصادي؛ بسبب اختلال الناتج عن عجز الموازنة العامة وعدم قدرة المدخرات المحلية بتغطية الاستثمارات المطلوبة بالإضافة إلى اختلال هياكل القطاعات الاقتصادية والوحدات الإنتاجية، ومن ثم تدهور أداء وحدات القطاع العام، ومن ثمَّ زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى عدم القدرة على تحويل الاستثمارات الخاصة بإقامة البنية الأساسية وإحجام القطاع الخاص عن الإسهام في المشروعات التنموية الأساسية.

ركز برنامج الإصلاح في مصر على تحقيق الأهداف الآتية:

- الإدارة الكفؤة للاقتصاد وذلك بالاعتماد على اقتصاد السوق.
- تخفيض القوى المؤثرة في حدوث الاختلالات الهيكلية.
- دعم القطاع الخاص وتوسيعه وخصخصة القطاع العام.
- تخفيض تدخل الحكومة في الأنشطة الاقتصادية.
- إلغاء الدعم الحكومي عن السلع والخدمات؛ بهدف تخفيض العجز في الموازنة العامة.

(1) خطاب، مختار عبد المنعم: الإصلاح الاقتصادي والخصخصة "التجربة المصرية"، المركز الوطني للمعلومات،

القاهرة، أكتوبر 2003.

03. برامج الإصلاح المالي في الجمهورية اليمنية:

سنعرض برامج الإصلاح المالي الذي اتخذته الجمهورية اليمنية ضمن إطار برامج الإصلاح المالي والإداري والاقتصادي؛ للوقوف على ما جرى تنفيذه من إصلاحات اقتصادية خلال المدة الماضية عن طريق تحديد جوانب النجاح ومواطن القصور ومصادر القوة ونقاط الضعف بما يمكن من تعزيز النتائج الإيجابية وضمان استدامتها والحفاظ عليها، وفي الوقت نفسه التخفيف من الآثار السلبية الجانبية، فضلاً عن الاستفادة منها في إصلاحات المرحلة القادمة التي تتطلب رؤية اقتصادية جديدة وسياسات وإجراءات أكثر فاعلية -تأخذ في الحسبان معطيات الواقع الاقتصادي وطبيعة التحديات التنموية -تسهم في الدفع بعملية التنمية بوتيرة عالية.

إن تنامي عجز الموازنة العامة للدولة الذي جرى تمويله من الإصدار النقدي الجديد وما ترتب على ذلك من اختلالات انعكس سلباً على مستوى معيشة المواطن اليمني؛ بسبب انخفاض دخول الأفراد من إجمالي الدخل القومي وبسبب تراجع دور الدولة الاستثماري والتنموي واستئثار النفقات الجارية بالجزء الأكبر من النفقات العامة في الوقت نفسه أحجم القطاع الخاص عن القيام بدوره في الإسهام والقيام باستثمارات واسعة.

أ- تدهور مؤشرات الأداء المالي:

شكل عجز الموازنة العامة خلال المدة (1990 - 1994م) أحد أهم ملامح الأزمة الاقتصادية والمالية التي شهدتها اليمن طريق تلك المدة لكبر حجمه وتزايد معدلات نموه وطبيعة تمويله، فقد اتسمت تلك المدة باتباع الحكومة سياسة اتفاقية توسعية تضاعف حجم النفقات العامة؛ الأمر الذي أدى إلى تضخم النفقات الجارية لترتفع نسبتها إلى إجمالي النفقات العامة.

كما استحوذ بند الأجور والمرتبات وما في حكمها على النصيب الأكبر من إجمالي النفقات الجارية بينما ظل نصيب النفقات الاستثمارية متواضعاً مقارنة بإجمالي النفقات الجارية.

في حين تميزت الإيرادات العامة بالجمود النسبي خلال تلك المدة بسبب ضعف قاعدة مواردها الحقيقية وجمود الهيكل الضريبي وتراجع نصيب الدولة من الإيرادات النفطية، كما أسهمت الأوضاع السياسية والاقتصادية غير المستقرة في تواضع حجم الإيرادات العامة، ومن ثمَّ انخفاض نسبة تغطيتها للنفقات العامة، وهذا ما أدى إلى انعكاسها على عجز الموازنة العامة وطبيعة تمويله.

ب- الأهداف العامة لبرامج الإصلاح الاقتصادي⁽¹⁾:

تحدد الأهداف العامة لبرنامج التصحيح الاقتصادي في هدفين رئيسين هما:

– إيقاف تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي واستعادة التوازن الاقتصادي عن طريق تنفيذ حزمة واسعة وشاملة من السياسات والإجراءات في الجوانب المالية والنقدية.

(1) الأفندي، محمد احمد: أولويات واتجاهات السياسة المالية والنقدية في اليمن، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، سبتمبر 2007.

- إعادة هيكلة الاقتصاد وتغيير وظيفة الدولة ودورها في إدارة الاقتصاد الوطني مقابل توسيع نطاق الدور الاقتصادي للقطاع الخاص؛ للإسهام بدور أكبر في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك عن طريق سن التشريعات والقوانين والسياسات والإجراءات الهادفة إلى خلق بيئة مواتية للاستثمار وإعداد الاقتصاد لتحقيق وتيرة نمو مستدام تعمل في الوقت نفسه على تهيئة الظروف المناسبة للقطاع الخاص؛ ليكون محركاً للنشاط الاقتصادي.

ج - مراحل برنامج الإصلاح الاقتصادي:

يمكن تقسيم مراحل برنامج الإصلاح الاقتصادي زمنياً إلى مرحلتين أساسيتين: بدأت الأولى في مارس 1995م وامتدت حتى أكتوبر 2000م، وفي المرحلة الثانية تواصلت خطوات الإصلاح الاقتصادي والإداري (2003 - 2005م).

أ- المرحلة الأولى (مارس 1995م - أكتوبر 2000م):

بدء برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي فعلياً مع إصدار الحكومة في مارس (1995م) جملة من القرارات والإجراءات المالية والنقدية، وقد جرى تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي في هذه المرحلة خلال مدتين زمنيتين رئيسيتين: ركزت المدة الأولى على جوانب التثبيت الاقتصادي واستعادة التوازن الاقتصادي (1995 - 1997م)، فيما اهتمت المدة الثانية بجوانب الإصلاحات الهيكلية (1997 - 2000م)، في هذه المدة نفذت مجموعة واسعة من الإجراءات والقرارات تناولت فيه الجوانب المالية والنقدية والقطاع الخارجي؛ وذلك بغرض تحقيق هدف رئيس يتمثل في استعادة التوازن الاقتصادي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي عن طريق السيطرة على معدلات التضخم المرتفعة واحتواء عجز الموازنة العامة للدولة وعجز ميزان المدفوعات وخلق التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي.

الفترة الأولى: السياسات والإجراءات (المالية) لتحقيق التثبيت واستعادت التوازن الاقتصادي (1995-1997)

- تقييد وتقليص الإنفاق العام بنوعيه الجاري والاستثماري وترشيده، وذلك عن طريق إصدار عدد من القرارات المتعلقة بترشيد الإنفاق على شراء السيارات والأثاث وعملية التوظيف والسلع الكمالية والحد من التوظيف الجديد في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط.
- رفع الدعم على السلع الأساسية (الأرز، السكر، القمح، الدقيق).
- إجراء عدد من التعديلات السعرية للمشتقات النفطية لتصحيح التشوهات الاقتصادية في أسعار هذه المشتقات والغاز.
- التحول من التمويل التضخمي لعجز الموازنة إلى التمويل عن طريق الدين العام الداخلي عن طريق إصدار أذونات الخزنة وإعادة جدولة المديونية الخارجية لليمن لتخفيف أعباء خدمات الدين الخارجي.

الفترة الثانية: تعزيز التثبيت الاقتصادي والبدء بإصلاحات الهيكل (1997-2000)

توصلت الحكومة اليمنية إلى اتفاق مع صندوق النقد والبنك الدوليين لمواجهة عملية التصحيح الاقتصادي في إطار برنامج الصندوق، لتسهيل التمويل الموسع (EFF)، ولتسهيل تمويل التكيف الهيكلي المعزز (ESAF) الذي تحول إلى ما يعرف بتسهيل التخفيف من الفقر وتعزيز النمو (PRGF) وكذلك في إطار فرص الإصلاح المالي (FSAC).

1- الأهداف المالية الرئيسية في هذه المرحلة:

- توسيع نطاق إجراءات التصحيحات الهيكلية كمّا وكيفًا لتوفير بيئة مناسبة تساعد على قيام القطاع الخاص بالدور الرئيس في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- تقوية هيكل الموازنة العامة والحفاظ على مستوى العجز عند مستوى ح % من الناتج المحلي الإجمالي.
- تحسين مستوى الخدمات الصحية والتعليمية ورفع مستوى نصيب الفرد من الدخل القومي.

2- نتائج المرحلة الأولى (1995-2000):

حققت المرحلة الأولى العديد من النتائج الإيجابية (المالية) أبرزها ما يلي:

- زيادة حقيقية في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بسبب نمو الناتج المحلي الإجمالي.
- حققت الإصلاحات المالية الهدف الرئيس المتمثل في انخفاض نسبة عجز الموازنة العامة للدولة، كما جرى تمويل العجز بالكامل من مصادر حقيقية تتمثل في بيع أذون الخزانة وتحقيق فائض في الموازنة العامة بسبب ارتفاع أسعار النفط عالميًا الذي يوضح مدى ارتباط موقف الموازنة العامة والإيرادات النفطية وحساسيتها لتقلبات أسعار النفط.

ب- المرحلة الثانية من الإصلاحات (2001-2005):

ركزت الأهداف (المالية) لهذه المرحلة في تأمين الاستقرار المالي والحفاظ على عجز الموازنة في الحدود الآمنة وتطوير هيكل الموازنة العامة للدولة وإطارها العام وتطوير منظومة القوانين المالية (القانون المالي)، قانون المناقصات والمزايدات الحكومية وإعداد دليل النظام المالي والمحاسبي الموحد⁽¹⁾.

السياسات والإجراءات المنفذة في المرحلة الثانية:

1- في قطاع المالية العامة:

استمرت الحكومة في سياسات تعميق إصلاحات الموازنة العامة والإدارة المالية عن طريق تحديد سقف معين لكل جهة وتشجيعها على ترتيب أولويات اتفاقيات وفق السقف المحدد لها، بما ينسجم

(1) الحاوري، محمد احمد: الأهمية النسبية للسياسة المالية، مجلة الدراسات الاجتماعية، العدد الرابع، 2019، جامعه العلوم والتكنولوجيا.

مع السقف الكلي للموازنة وحجم الإيرادات المتوقعة والعجز المالي المستهدف بالإضافة إلى إجراء التوقعات المستقبلية للإيرادات وتبني إطار مالي متوسط المدى.

2- نتائج المرحلة الثانية (2001 - 2005م) في الجانب المالي:

- نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ومن ثمَّ زيادة نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.
- تحقيق تحسن نسبي في مناخ الاستثمار، حيث سجل الاستثمار العام معدلات نمو مرتفعة نسبياً، بينما جرى استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي، وبالرغم من ذلك فإن البيئة الاستثمارية مازالت ضعيفة في جذب الاستثمارات الخاصة والأجنبية، كما أن القطاع الخاص لم يقيم بالدور المرجو منه في تحقيق التنمية رغم الإصلاحات التي استهدفت تعزيز دوره في النشاط الاقتصادي.
- زادت إجمالي النفقات العامة إلى إجمالي الإيرادات العامة فحول الفائض لعجز بالموازنة العامة.
- زادت الإيرادات العامة النفطية بسبب الارتفاع في أسعارها عالمياً في حين حققت الإيرادات الضريبية الغير مباشرة، وكذلك الإيرادات الجارية الأخرى نمواً متواضعاً ويعود النمو المتواضع للإيرادات العامة الغير النفطية إلى تأخر تنفيذ الإصلاحات المالية لاسيما الهيكلية والمؤسسية وكذلك تأجيل تطبيق قانون الضريبة العامة على المبيعات⁽¹⁾.
- رفع الدعم جزئياً عن المشتقات النفطية، تعديل هيكل التعرفة الجمركية وتخفيضها؛ بهدف تصحيح اختلالات الموازنة.
- زادت نسبة النفقات العامة الجارية من إجمالي النفقات العامة كما زادت النفقات الاستثمارية والرأسمالية لاسيما في مجالات الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية.
- دأبت الحكومة في تلك المدة على فتح اعتمادات إضافية سنوية للموازنة العامة للدولة بسبب الفائض المتكون من ارتفاع أسعار النفط، ولتلك الاعتمادات الإضافية جوانب سلبية يأتي في مقدمتها تشويه عملية تخصيص وانخفاض مستوى الشفافية، ومن ثمَّ تدني كفاءة إدارة النفقات العامة، فيما كان ينبغي إنشاء صندوق احتياطي يستوعب الزيادة السعرية للنفط؛ بحيث يجري تمويل الموازنة في حالة العجز منه وذلك لم يتم طيلة سنوات المرحلة الثانية⁽²⁾.
- بالرغم من النتائج الإيجابية التي تحققت في هذه المرحلة إلا أن سياسات وإجراءات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري اتسمت خلال هذه المرحلة بالبطء في تنفيذها، سواء في جوانب الإصلاحات الهيكلية أو الإصلاحات الإدارية بسبب التطورات المحلية والإقليمية والدولية⁽³⁾.

(1) البشير، منصور علي: الإيرادات العامة غير الضريبة - المؤتمر الاقتصادي اليمني، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية - التقرير الاستراتيجي، أكتوبر 2010.

(2) الفسيل، طه احمد: مستقبل الإصلاح الاقتصادي باليمن، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، 2005.

(3) الأفندي، محمد احمد، مرجع سابق.

د- أبرز المؤثرات في مسيرة الإصلاحات:

- 1- عدم وجود آليات مراقبة ومتابعة فاعلة لتنفيذ سياسات وإجراءات عملية الإصلاح وتقييم نتائجها أولاً بأول وتصويب اتجاهاتها.
- 2- تدني مستوى التنسيق بين الوزارات وبين الوزارات وفروعها.
- 3- عدم التنسيق بين برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري وتبرز هذه الظاهرة في عدم التعامل بين إصلاحات الموازنة العامة للدولة وبين عملية توجيهات الدولة نحو اللامركزية من جانب، وبرامج وسياسات إصلاح الخدمة المدنية من جانب آخر⁽¹⁾.
- 4- لم تعد مصفوفة متكاملة للإجراءات والسياسات التي جرى تنفيذها وجدولة تنفيذها زمنياً.

(1) الأفندي، محمد احمد، مرجع سابق.

04. رؤية مستقبلية للإصلاح المالي في اليمن:

أ- أهمية الإصلاح المالي:

- من المؤكد أن نجاح أي رؤية مستقبلية للإصلاح المالي في اليمن للمدة القادمة يجب أن تتضمن العديد من السياسات والإجراءات التي تهدف إلى إصلاح إدارة المالية العامة ورفع كفاءة الإنفاق العام؛ بما يساهم في ترشيد النفقات الجارية وزيادة الإنفاق الاستثماري وتوجيهه نحو أولويات التنمية وتعزيز دور الموازنة العامة في تحقيق الاستقرار، بالإضافة إلى دعم النمو الاقتصادي وتوسيع قاعدة الإيرادات العامة وكفاءة التحصيل والجبائية للأجهزة والمصالح الإيرادية وتقليل الاعتماد على الموارد الناضبة والمحافظة على التوازنات النقدية والمالية.
- بالإضافة إلى ضرورة التركيز عن طريق هذه الإصلاحات للمدة القادمة وبصورة أساسية على إعادة بناء وهيكلة وحدات الجهاز الإداري للدولة وإلغاء مظاهر الازدواج والتداخل والتضارب في الأدوار والمهام والأنشطة بين الوحدات الإدارية، وتعزيز آليات الرقابة والتنسيق بين الجهات الرقابية والتنفيذية واستحداث آليات أكثر فاعلية للعمل الحكومي ومراجعة وتعديل القوانين والتشريعات لتتواءم مع المعايير الدولية واحتياجات وأولويات المرحلة الراهنة.
- ويتطلب ذلك من الحكومة امتلاك رؤية ذاتية ووطنية محددة وواضحة المعالم لكيفية الانطلاق لتحقيق النمو الاقتصادي المستدام، وكذلك للآليات التي سيتم الاستعانة بها من مرحلة الإصلاح الاقتصادي والمالي إلى مرحلة تحقيق النمو المستدام.
- وعند النظر للعوامل والأسباب المحلية التي أثرت سلباً في مسيرة الإصلاحات السابقة فقد كان من أبرزها عدم وجود آليات مراقبة ومتابعة فاعلة لتنفيذ سياسات وإجراءات الإصلاح وتقييم نتائجها أولاً بأول وتصويب اتجاهاتها وعدم التعامل بين برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، حيث برزت هذه الظاهرة في عدم التكامل بين إصلاحات الموازنة العامة للدولة وبين توجهات الدولة بحيث لم تشمل على مصفوفة كاملة وشاملة للسياسات والإجراءات والمدد الزمنية للتنفيذ.
- تستمد السياسة المالية ومن ثم الإصلاحات المالية أهميتها باعتبارها من ناحية أحد المحاور الرئيسية في سياسات إدارة الطلب لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث إنَّ عجز الموازنة العامة بوصفها وظيفة تمويلية يعد أحد أسباب حدوث الاختلال بين الطلب الكلي والعرض الكلي ومما يؤدي إليه هذا الاختلال من عجز في ميزان المدفوعات؛ لذلك فإن خفض عجز الموازنة العامة للدولة نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي يعد هدفاً رئيساً للإصلاحات المالية وصوفاً فيما بعد إلى موازنة عامة متوازنة، ومن ناحية أخرى تستمد الإصلاحات المالية أهميتها من كونها الأداة الرئيسية لإعادة رسم الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة وتهيئة بيئة ملائمة لعمل القطاع الخاص والدور المناط به في عملية التنمية والنشاط الاقتصادي.

- إذا كان الاستقرار الاقتصادي يُعد شرطًا ضروريًا لعمل آليات السوق بكفاءة فإن الاستقرار المالي يُعد الركيزة الأساسية للاستقرار الاقتصادي، بالإضافة إلى ذلك تساعد الإصلاحات المالية الحقيقية على تحفيز النمو الاقتصادي والدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يسهل عملية اندماج الاقتصاد الوطني في الاقتصاد العالمي.
- بالنسبة لليمن تتمثل الأهمية الإضافية لما سبق أن اختلالات الموازنة العامة قد شكلت مصدرًا رئيسًا للاختلالات الاقتصادية والمالية النقدية الأخرى، حيث انعكست آثارها السلبية على كل من الدخل الحقيقي والنمو وميزان المدفوعات وارتفاع معدلات التضخم، وقد شكل الارتفاع المتزايد لنسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي أبرز مظاهر اختلالات الموازنة العامة؛ لذلك تشكل الإصلاحات المالية المحور الرئيس في أي برنامج للإصلاح المالي؛ بحيث يمثل خفض نسبة عجز الموازنة العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي والحفاظ عليها عند مستويات متدنية هدفًا رئيسًا للإصلاحات المالية.

ب- مكونات الإصلاحات المالية:

عجز الموازنة العامة وأسلوب تمويله يمثل أحد العوامل المؤثرة في السياسات المالية والنقدية والاقتصادية للدولة وأحد المؤشرات التي يقاس بها مدى نجاح تلك السياسات؛ لذلك يركز الإصلاح المالي على هدف رئيس يتمثل في محاصرة هذا العجز والحرص على الالتزام بعدم تجاوزه للحدود الآمنة من ناحية، وبذل كل الجهود لتمويل أي عجز يظهر من موارد حقيقية، ويمكن القول: إن أي برنامج للإصلاح المالي يجب أن يتضمن أو يجب أن يبنى على محورين أساسيين هما:

1- احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها.

2- تعظيم الإيرادات وتنويعها.

المكون الأول: احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها:

تستمد عملية احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها من كون النفقات العامة سببًا رئيسًا بل السبب الأول في حدوث عجز الموازنة وتزايد نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي، وتشكل النفقات العامة الجارية وتزايدها سببًا مهمًا في تزايد عجز الموازنة العامة بسبب استحوادها على الجزء الأكبر من إجمالي النفقات العامة، فقد يسهم ذلك في تدهور الخدمات العامة وإعاقة النمو وعملية التنمية.

بالإضافة إلى ذلك تشكل عملية احتواء النفقات العامة الأداة الأسرع والأكثر ضمانًا من حيث النتائج؛ لتخفيض نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي على الأقل في الأجل المنظور، حيث يرى خبراء البنك الدولي أن العمل على زيادة الإيرادات العامة لتحقيق هذا الهدف سيعطي نتائج متواضعة وسيكون أمرًا صعبًا على عكس عملية احتواء النفقات العامة التي ستكون أداة فعالة؛ لتحقيق أهداف الإصلاحات المالية، وتتضمن عملية احتواء النفقات العامة وإعادة هيكلتها بما يؤدي إلى إعادة ترتيب أولويات جوانبها ومجالاتها، وتتضمن نوعين من الإجراءات تتسم بالتلازم والترابط فيما بينها وبعضها بعض، وتتمثل في العمل على تحقيق النفقات العامة في الجوانب والمجالات التي تعد غير ضرورية وغير

ذات منفعة اقتصادية؛ وفي الوقت نفسه زيادة الإنفاق العام على المجالات والجوانب التي تؤدي إلى حفز النمو الاقتصادي وتوسيع عملية تقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية، لاسيما في مجال التعليم والصحة بما في ذلك توسيع قاعدة المستفيدين من شبكة الأمان الاجتماعي.

في المقابل فإن إعادة الهيكلة للنفقات العامة يقصد بها الحرص على توجيه النفقات العامة نحو المجالات والجوانب التي تعمل على تحقيق أهداف برنامج الإصلاح؛ بحيث تشمل عملية الاحتواء للنفقات العامة المتعلقة بالأجور والمرتبات، بالإضافة إلى إلغاء وتخفيض معظم أوجه النفقات الموجهة للدعم والممولة من الموازنة العامة، سواء كان هذا الدعم مباشرًا أم غير مباشر (ضمني) أو مكان الدعم حقيقيًا أو ناتج عن فارق بين الأسعار المحلية والأسعار العالمية.

بالإضافة إلى خفض حجم التمويلات الرأسمالية والجارية من الموازنة العامة للمؤسسات والشركات العامة والمختلطة، إما عن طريق التخلص منها بالبيع أو التأجير للقطاع الخاص أو التصفية، أو عن طريق تحسين مواردها المالية عن طريق رفع أسعار المواد والسلع والخدمات التي تقدمها وتحسن كفاءتها، وأيضًا ما يتعلق بالنفقات الاستثمارية الرأسمالية وضرورة زيادتها ورفع كفاءتها.

المكون الثاني: تعظيم الإيرادات وتنويعها:

تشكل الإيرادات العامة المحور الرئيس الثاني للإصلاحات المالية، حيث تسعى هذه الإصلاحات إلى زيادة وتعزيز الإيرادات بصورة عامة وشاملة مع التركيز على تعزيز وزيادة الإيرادات الغير نفطية.

وإن وجود تشوهات في أداء الموازنات العامة السابقة - سواء في جانب النفقات العامة أو جانب الإيرادات العامة وكفاءتها وفعاليتها - يتطلب تطوير المالية العامة في اليمن لضمان فاعلية وكفاءة الإنفاق العام والإيرادات العامة، والإجراءات المتعلقة بسياسة الإعفاءات الضريبية والجمركية وأوضاع التهريب الضريبي والجمركي خلال هذه المدة أيضًا، ما تشكله من أهمية كل من الإيرادات الغير ضريبية والتحديات التي تواجه تطورها وتحديثها من زيادتها اللازمة لتحقيق الاستدامة المالية للموازنة العامة وتحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي التي تُعد إيرادات من فائض النشاط الاقتصادي لوحدات القطاع العام والمختلط الإنتاجي والخدمي.

1- السياسات المقترحة لتعظيم وتنويع الإيرادات:

نظرًا لما تمثله الإيرادات النفطية من أهمية كبيرة على مستوى الموازنة العامة وعلى مستوى المؤشرات الاقتصادية المقترحة المختلفة (الصادرات) ميزان المدفوعات، النمو الاقتصادي، الاستثمار العام فإنه من الأهمية بمكان العمل على زيادة هذه الإيرادات وتطويرها مستقبلاً عن طريق تبني عدد من السياسات والإجراءات الاقتصادية والفنية والإدارية اللازمة، وفي هذا السياق يمكن اقتراح ما يلي:

- التوسع في أعمال الاستكشافات النفطية والغازية لاسيما في القطاعات المفتوحة والمناطق اليمنية الحدودية والمياه المغمورة عن طريق الترويج للاستثمار في المناطق التي ظهرت المسوح الجيولوجية الأولوية احتياطات قابلة للاستغلال التجاري.

- إعادة النظر في اتفاقيات الإنتاج والمشاركة في الإنتاج مع الشركات النفطية والغازية العاملة في اليمن بصورة جيدة، ووفقاً للمتغيرات الاقتصادية ومتطلبات التنقيب والاستكشافات المستقبلية.
- إنشاء العديد من المصافي الحكومية بغرض الوفاء بحاجة السوق المحلية من المشتقات النفطية وتعظيم العائد من الثروة النفطية عن طريق زيادة القيمة المضافة للمشتقات النفطية المكررة بدلاً عن النفط والغاز في صورته الخام.
- تحسين شفافية الموازنة العامة للدولة بشقيها الإيرادي والإنفاقي، وبالذات في جوانب الإنفاق خارج الموازنة وفي جانب النفقات الغير مبوبة إلى جانب التشريع في خطوات الانضمام إلى مبادرة الشفافية العالمية في الصناعات الاستخراجية، بما يكفل كفاءة الاستخدام للموارد النفطية وحسن استغلالها.
- العمل على الاستفادة من الغاز في الأنشطة الاقتصادية المختلفة واستغلال الغاز المصاحب لإنتاج البترول في مختلف القطاعات الإنتاجية.

2- السياسات المقترحة لزيادة الإيرادات للوحدات الاقتصادية:

- إن الحاجة ماسة لتطوير دور وإسهام الوحدات الاقتصادية العامة بشقيها الإنتاجي والخدمي، سواء في الجانب المالي وزيادة أهميتها في هيكل الإيرادات العامة أم في الجانب الاقتصادي الكلي ودورها في تعزيز فرص النمو الاقتصادي الكلي والحد من البطالة وتحسين مستويات الدخل، ويمكن ذلك عن طريق استغلال الموارد المتاحة والكامنة التي تمتلكها تلك الوحدات من ناحية، ومن ناحية أخرى تعبئة موارد متاحة في الاقتصاد عن طريق الآتي:
- إعداد وإصدار الأطر التشريعية اللازمة لتنظيم عمل الوحدات الاقتصادية المختلفة بما يتواءم مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية المستمرة وتضمن تحقيقها للأهداف التي أنشئت من أجلها، إلى جانب التشريعات الخاصة بإلزام الوحدات الاقتصادية بتوريد حصة الحكومة من فائض الأرباح أولاً بأول.
 - العمل على إعادة هيكلة الوحدات الاقتصادية والإنتاجية والخدمية لاسيما التي تعاني من عجز وتدني في مواردها المالية - بصورة تضمن تأهيل هذه الوحدات للمنافسة وتحقيق وفورات اقتصادية والاستفادة من التقنيات الحديثة في أسلوب وسائل الإنتاج إلى جانب تخفيض التكاليف الإنتاجية.
 - بحث أسباب تدني حصة الحكومة من فائض أرباح القطاع الزراعي والسمكي وقطاع النقل والمواصلات والقطاع التجاري وبعض الوحدات بالقطاعات الأخرى؛ لأنَّ يُورد من فائض أرباح هذه القطاعات لا يتناسب بأي حال من الأحوال مع حجم نشاطها واستثماراتها وإنفاقها السنوي.
 - الاهتمام بالقطاعات الاقتصادية الواعدة وبالذات التي تمتلك اليمن فيها ميزة نسبية، مثل قطاعات السياحة والأسماك واستخراج الصخور والمحاجر.

- إيجاد إدارة كفؤة والعمل بمبدأ الكفاءة الاقتصادية في الوحدات الاقتصادية بما يمكنها من تنمية مواردها الذاتية وتحقيق فوائض في أنشطتها الجارية لزيادة حصة الحكومة من فائض الأرباح، ورفع نسبة مساهمتها في تمويل نفقاتها الاستثمارية وخفض نسبة اعتمادها على القروض الخارجية.
- استقلالية الوحدات الاقتصادية عن الواردات وضمان عدم التدخل في إدارتها من قبل الوزراء والقيادات السياسية والأمنية والعسكرية.
- ضمان قدر كبير من المحاسبة والرقابة على أداء وعمل قيادة الوحدات الاقتصادية المختلفة ومحاسبتهم بصورة شفافة، مع التأكيد على أهمية وجود نظام للإنذار المبكر عند وجود تجاوزات أو مؤشرات أداء سلبية.

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج:

- 1- ضعف استدامة المالية العامة للدولة نتيجة الخلل الهيكلي القائم في بنية الإيرادات العامة للدولة في ظل الزيادات المتتالية للنفقات الجارية.
- 2- تدني حجم وأهمية النفقات الرأسمالية والاستثمارية مقارنة بالنفقات الجارية؛ على الرغم من الأهمية الكبيرة للنفقات الرأسمالية في رفع مستوى النمو الاقتصادي الكلي وفي توفير البنية التحتية اللازمة لتحفيز الاستثمارات الخاصة والأجنبية.
- 3- إن السياسة المالية في الجانب الإيرادي لم تنجح في توسيع قاعدة الموارد العامة، حيث ما زالت إيرادات النفط والغاز تشكل أكثر نسبة في حجم الإيرادات العامة، وعلى الرغم من أنها أكثر حساسية للمتغيرات العالمية سواء فيما يتعلق بالأسعار أو الكمية المنتجة.
- 4- محدودية القاعدة الضريبية؛ الأمر الذي يعكس تدني كفاءة النظام الضريبي والجمركي وتدني قدرته في تعبئة الموارد على الرغم من الخطوات التي قطعتها الحكومة عن طريق إصلاح الإدارة الضريبية والجمركية وتعزيز قدرتها الجبائية ومنع الازدواج والتعدد الضريبي.
- 5- ارتفاع نسبة العجز الصافي في الموازنة العامة وتدني مخصصات النفقات الاستثمارية والتزايد الكبير في نصيب النفقات الجارية، وتركز اعتماد الإيرادات العامة على مصادر مؤقتة وغير مستقرة (إيرادات النفط والغاز) وذلك يضعف تحقيق الاستدامة المالية.
- 6- تدني مستوى خدمات البنى التحتية اللازمة لعملية الاستثمار وتواضع تفاعل القطاع الخاص في عملية الاستثمار والتنمية وتدني القدرة التنافسية؛ بسبب ضعف الشراكة بين القطاع الخاص والحكومة.
- 7- وصول عجز الموازنة إلى مستويات غير آمنة اقتصاديًا، ويجري تمويله من مصادر تضخمية وغير تضخمية تتركز في سياسة أذون الخزانة والصكوك الإسلامية والاقتراض من البنك المركزي (التمويل بالعجز)، مما أدى إلى تراكم الدين المحلي بمعدلات مرتفعة.
- 8- محدودية الأثر التنموي للسياسة المالية (الإنفاق العام) في حفز النمو الاقتصادي وعدم استقرار العلاقة الإيجابية بين زيادة الإنفاق العام وزيادة النمو الاقتصادي نتيجة تضارب أهداف السياسة المالية وتغير أولوياتها بين مدة وأخرى وعلى حساب الأولويات التنموية.

ثانيًا: التوصيات:

- 1- تبني موازنة البرامج والأداء وسيلة فعالة لترشيح كفاءة الإنفاق العام لاسيما الإنفاق الاستثماري.
- 2- اتباع الوسائل العلمية عند إعداد الموازنات، بما يضمن أن تكون أرقام الموازنة أرقامًا صحيحة وسليمة وحقيقية لكل باب وفصل وبند في الموازنة، بما يكفل أن تكون الموازنة محققة للأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
- 3- إعادة النظر في هيكل الإنفاق العام ورفع كفاءته عن طريق زيادة الإنفاق الاستثماري والرأسمالي والحد من الإنفاق الجاري.
- 4- تطوير أدوات تعبئة الموارد الضائعة نتيجة التهرب والفساد واعتماد مبدأ الشفافية والمساءلة والنزاهة وتفعيل قانون الذمة المالية والحوكمة في المؤسسات المالية والإدارية.
- 5- توافر الإرادة السياسية الحقيقية لتبني وتنفيذ برنامج إصلاح وطني اقتصادي شامل تتضمن الجوانب كافة، المرتبطة به إدارية وتشريعية ومؤسسية وسياسية واجتماعية وقضائية يكون مكملًا لبرنامج التصحيح الاقتصادي، ويمكن تلافي أوجه القصور السابقة وإشراك ذوي الكفاءات والخبرات الوطنية في وضع برنامج إصلاح اقتصادي وطني، يهدف إلى استغلال الموارد المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية حقيقية، بمعنى: ضرورة وجود برنامج اقتصادي وطني يعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتلبية الاحتياجات ورسم السياسات والاتجاهات المستقبلية، ويعمل على تأهيل الاقتصاد وتطوير أدائه وزيادة إنتاجيته في المستقبل المنظور خلال السنوات القادمة.
- 6- تحقيق معدل نمو اقتصادي عن طريق توفير الحوافز المناسبة للقطاعات الإنتاجية والسيطرة على عجز الموازنة العامة عند الحدود الآمنة وتمويله من مصادر غير تضخمية.
- 7- تشجيع الاستثمار الإجمالي وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وضمان توافر بيئة للاستثمار ومراجعة القوانين والأنظمة المحفزة للبيئة الاستثمارية، والعمل على إعادة توجيه الإنفاق العام نحو متطلبات تحفيز النمو في القطاعات الاقتصادية الواعدة، مثل الزراعة والأسماك والسياحة والصناعة والمعادن وتحسين أداء قطاعات الخدمات الاجتماعية.
- 8- ضرورة معالجة النظام الضريبي ورفع كفاءة التحصيل الضريبي والجمركي وتعزيز دور الإدارة المالية والجهات الحكومية، ورفع مستوى الاعتماد على العائدات غير النفطية عبر تعبئة الفاقد الضريبي واستكمال تفعيل العمل بالقوانين الضريبية وقوانين المشتريات والمناقصات الحكومية، بالإضافة إلى تفعيل التدقيق والرقابة ورفع قدرة الدولة على التوسع في تمويل مشاريع البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية والمحافظة على الاستقرار المالي عن طريق زيادة الإيرادات والعائدات الغير نفطية.

الفصل الخامس

دور القطاع الخاص في التنمية

مقدمة:

بعد تحقيق الوحدة اليمنية عام 1990م يجري دمج اقتصادي لشطري البلدين بالرغم من التمايز في النظاميين الاقتصاديين الاشتراكي والليبرالي المتبع من قبل الشطرين إلى حد ما إلا أنهما يتشابهان في اعتماد كل منهما إلى حد كبير على تحويلات المغتربين، والمساعدات الإنمائية الدولية.

وقد ظل القطاع الخاص شبه مغيب في الشطر الجنوبي مقارنة بما كان عليه الحال في الشطر الشمالي من الوطن الذي بدأ فيه أصحاب رؤوس الأموال بتأسيس بعض الشركات والمصانع التحويلية، وفتح الغرف التجارية التي من شأنها أن تساعد في دعم القطاع الخاص الذي يعد من القطاعات المهمة التي تؤدي دورًا رئيسًا ومحوريًا في عملية التنمية، كونه يسهم بشكل فاعل في تنشيط الحياة الاقتصادية ويرفع من معدلات النمو ويخفف من حدة البطالة والفقر في المجتمع.

كما يعد القطاع الخاص المحرك الأساسي في دفع عجلة التنمية الاقتصادية في أي بلد؛ وذلك لما يمتلكه من إمكانيات وقدرات مما يجعل له أهمية في عملية التنمية، ولا توجد تنمية في أي مجتمع دون مشاركة فاعله للقطاع الخاص في الاقتصاد، وهذا مما جعل الكثير من الدول المتقدمة والنامية تولي القطاع الخاص أهمية خاصة لدوره التنموي، ولما يقدمه من قيمة مضافة في عملية التنمية وتوظيفه لشريحة كبيرة من القوى العاملة، ولهذا يُعد القطاع الخاص أساس لعملية التنمية لما يسهم به من استثمار محلي وجذبه للاستثمار الأجنبي؛ من أجل الدفع بعملية التنمية في أي مجتمع.

ولهذا تسعى الكثير من الدول والدول النامية بشكل خاص بالاهتمام بالقطاع الخاص عن طريق وضع الاستراتيجيات واللوائح والقوانين التي تساعد على تحسين بيئة الأعمال، وتوفير التمويل اللازم وعمل الشراكة بينه وبين القطاع العام؛ من أجل تفعيل دوره في النشاط الاقتصادي وتحسين أدائه والتخفيف من المخاطر التي تواجهه لتسهيل له التوجه بشكل سلس نحو الإبداع والابتكار بما يضمن له القدرة على المنافسة والاستمرارية، واليمن من ضمن تلك الدول التي بدأت تولي القطاع الخاص أهمية في الآونة الأخيرة؛ نظرًا لأهميته في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي تحمل مسؤولية إحداث التطور والنهوض الاقتصادي بأبعاده المختلفة، وتساعد نشاط الشركات الخاصة في اليمن، ولهذا جاء هذا البحث لتسليط الضوء على الدور التنموي للقطاع الخاص في الجمهورية اليمنية.

01. مدخل إلى القطاع الخاص في اليمن:

يتناول هذا القسم من البحث تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص وبنائه الهيكلي والمؤسسي، وكذا للمهام والاختصاصات والوظائف والقوانين والموارد الذاتية بما في ذلك القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي، وتحليل اتجاهات وضع اليمن في مؤشر مسح الحكومة الإلكترونية العالمي 2014-2022، وتحليل واقع التحول الرقمي في اليمن. والتركيز في سياق التحليل على الإصلاح الإداري في الدولة بأسلوب علمي ومنهجي.

أ- تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص في اليمن للمدة (2012-2021):

قبل أن نبدأ بتحليل الوضع الراهن لهذه المدة سوف نسلط الضوء على الدور الذي قدمه القطاع الخاص قبل هذه المدة، وبصفة خاصة على الدور الجديد الذي لعبه القطاع الخاص بعد تحقيق دولة الوحدة عام 1990م.

نتيجة لتلك المتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها اليمن بعد تحقيق الوحدة الوطنية، وجد القطاع الخاص في اليمن نفسه أمام واقع جديد فرض عليه تحمل مسؤوليته في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد ساعده في ذلك الواقع السياسي الذي أفسح له المجال في تحقيق شراكة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبرز ذلك عن طريق قيادته لعملية التنمية في الخطط التنموية، وبشكل خاص في الخطة الخمسية الثانية 2001-2005م، ويعود ذلك إلى تغير الوظيفة الاقتصادية للدولة؛ نتيجة لطبيعة التوجهات التي اتخذتها الحكومة في عملية الإصلاح الاقتصادي الذي بدأ مع مطلع العام 1995 بالاتفاق مع صندوق النقد والبنك الدوليين، الذي هدف إلى تطبيق حزمة من السياسات الاقتصادية لتقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي وتخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة؛ من أجل أن تفسح المجال للقطاع الخاص ليحل محل الدولة، وقد تبنت الحكومة لتحقيق ذلك برنامج الخصخصة لمنشآت القطاع العام والمختلط الذي تضمن بخصخصة أكثر من 130 منشأة سواء عن طريق البيع الجزئي أو الكلي للقطاع الخاص المحلي والأجنبي أو بأسلوب التأجير وعقود الإدارة والتشغيل أو أسلوب التصفية النهائية.

وهذه الإجراءات سمحت للقطاع الخاص بالبدء في عملية الاستثمار في مجالات التعليم والصحة والاتصالات وغيرها، ونتيجة لذلك تزايد دور القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي (GDP) الذي نقصد به مجموع السلع والخدمات التي ينتجها مجتمع ما خلال مدة زمنية معينة، ومن أجل استبعاد أثر الأسعار جرى قياس حجم القطاع الخاص في الاقتصاد عن طريق نسبة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي (بالأسعار الثابتة) للقطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ويمكن تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص اليمني عن طريق تحليل دوره ومساهمته في الاقتصاد اليمني ضمن المؤشرات الكلية للاقتصاد في الناتج المحلي الإجمالي؛ لكونها تمثل ركيزة أساسية تعزز الاتجاهات المستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية.

حجم القطاع الخاص في الاقتصاد اليمني (2012-2021):

لقد أدى القطاع الخاص في الكثير من دول العالم دورًا مهمًا في مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ لأن التنمية في أي بلد لا تقوم على الدور الذي يؤديه القطاع العام فقط، فهناك عملية تشاركية بين ما يقوم به كل من القطاعين في عملية التنمية، ويبرز ذلك في نسبة إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي، ونجد ذلك في كثير من الاقتصادات الليبرالية الحرة التي يغلب عليها القطاع الخاص، وبدأت الكثير من الدول منها معظم الدول النامية تعمل على مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية خلال العقود الأخيرة مقابل تراجع للقطاع العام فيها بشكل ملحوظ، لاسيما في تلك الدول التي بدأت بعملية الخصخصة للقطاع العام ومنها اليمن، حيث يمثل نصيب القطاع الخاص اليمني في الناتج المحلي الإجمالي والناتج المحلي غير النفطي مؤثرًا على حجم القطاع الخاص، فكلما كان هذا المؤشر مرتفعًا دل ذلك على الدور المحوري للقطاع الخاص في عملية النمو الاقتصادي⁽¹⁾، وأهمية دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية.

تشير الإحصاءات في الجدول (1) إلى أن نصيب القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي بلغ 56.9% لعام 2012 وارتفعت هذه النسبة إلى 68.8% عام 2021، وهذا يشير إلى أن القطاع الخاص يسهم بثلاثي الاقتصاد اليمني.

أما نصيب القطاع الخاص في الناتج المحلي غير النفطي، فقد بلغت نحو 73.1% لعام 2012، وارتفعت هذه النسبة لعام 2021 إلى نحو 76.0% وهي نسبة تشير إلى أن القطاع الخاص يمثل ثلاثة أرباع الاقتصاد غير النفطي وتدل على الأهمية التي يحتلها في الاقتصاد اليمني والدور الذي جعل منه محورًا أساسيًا في الاقتصاد الوطني.

جدول (1) مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة (مليار يـ) ونصيب الناتج القطاع الخاص (%):

السنة	الناتج المحلي الإجمالي	الناتج للقطاعات غير النفطية	الناتج الإجمالي للقطاع الخاص	نسبة القطاع الخاص إلى الناتج الإجمالي	نسبة القطاع الخاص إلى الناتج القطاع الخاص غير النفطية
2012	875,6	352,5	914,3	56.9%	73.1%
2013	242,7	496,5	965,3	54.7%	72.1%
2014	433,6	975,4	527,3	54.8%	70.9%
2015	114,4	742,3	642,2	64.2%	70.6%
2016	495,3	181,3	357,2	67.4%	74.1%
2017	126,3	883,2	154,2	68.9%	74.7%
2018	100,3	824,2	113,2	68.2%	74.8%
2019	145,3	854,2	142,2	68.1%	75.0%
2020	182,3	885,2	177,2	68.4%	75.5%
2021	237,3	931,2	227,2	68.8%	76.0%

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، نشرة الحسابات القومية 2021. وكتاب الإحصاء السنوي 2020.

كما أن القطاع الخاص في الوقت الحاضر يشكل 68.8% من الاقتصاد اليمني وحوالي 76% من الاقتصاد غير النفطي وهذا الوضع يظهر أن العديد من الاهداف في عملية الإصلاح الإداري الشامل في

(1) الأفندي، محمد أحمد: مناخ الاستثمار في اليمن واثرة على القطاع الخاص المحلي والأجنبي، تقييم تجربة خمسة عشر سنة 1990 – 2005، مدونة الدكتور محمد أحمد الأفندي.. متاح على الرابط: <http://2u.pw/CznXOaE>

اليمن يمكن تحقيقها عن طريق القطاع الخاص أو عن طريقه؛ لذلك فإن الاهتمام بالمستقبل والاستعداد له يضع أجندة الإصلاح الإداري الشامل على قائمة الأولويات؛ الأمر الذي يتطلب رؤية سليمة وإدارة اقتصادية رشيدة للموارد المادية والاقتصادية والبشرية، وسياسات اقتصادية داعمة للنمو الاقتصادي عن طريق زيادة إشراك القطاع الخاص في أعمال الإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية، وبما يسهم في تطوير وإصلاح منظومة البيئة الإدارية والمؤسسية والتشريعية وتطبيق قواعد الحكم الرشيد لتوفير أجواء ملائمة وآمنة للقطاع الخاص؛ من أجل مساعدته على النمو والاستثمار وخلق فرص عمل مدرة للدخل.

دور القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي GDP اليمني (2012-2021):

يمارس القطاع الخاص وظائف أساسية في الاقتصاد اليمني، حيث يؤدي القطاع الخاص دورًا بارزًا في تكوين القيمة المضافة للناتج المحلي الإجمالي، والحد من تزايد الانكماش الاقتصادي أثناء الازمات والحرب⁽¹⁾، وخلال المدة 2012-2021م، بلغ متوسط الانكماش الحقيقي للناتج المحلي للقطاع الخاص -4.7% مقارنة بحوالي -9.0% للناتج المحلي للقطاع العام، الأمر الذي أسهم في الحد من انكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط بلغ نحو -6.5% خلال نفس المدة. والجدول (2) يوضح ذلك.

جدول (2) معدلات النمو السنوية في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للقطاع الخاص والقطاع العام (%):

الناتج الإجمالي	القطاعات غير النفطية	الناتج للقطاع الخاص	الناتج للقطاع العام
2012	-1.1	4.9	4.0
2013	5.3	2.7	1.3
2014	-11.2	-9.5	-11.0
2015	-36.1	-24.8	-25.1
2016	-15.0	-15.0	-10.8
2017	-10.6	-9.4	-8.6
2018	-0.8	-2.1	-1.9
2019	1.4	1.1	1.4
2020	1.2	1.1	1.7
2021	1.7	1.6	2.3
المتوسط	-6.5	-4.9	-4.7

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، نشرة الحسابات القومية 2021. وكتاب الإحصاء السنوي 2020. جدول رقم (9) معدلات النمو للناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج حسب القطاعات للأعوام 2009 - 2021م (بالأسعار الثابتة % 2012=100).

يلاحظ مما سبق عرضه للوضع الراهن للقطاع الخاص أن التطورات المستقبلية تلقي بمسؤوليات جسام على عاتق القطاع الخاص والحكومة وبأهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وفي الإصلاح الإداري الشامل.

(1) الطيري، نبيل محمد: دور القطاع الخاص ومساهمته الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية في اليمن، المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات، الغرفة التجارية الصناعية بأمانة العاصمة، يوليو 2018.

ب - تحليل الوضع الراهن للبناء الهيكلي للقطاع الخاص في اليمن:

القطاع الخاص في اليمن لا يتكون من شريحة واحدة فقط، وإنما من عدد من الشرائح التي قد تختلف في طبيعة أعضائها وعملهم، ونطاقات استثماراتهم، وعلاقاتهم مع بعضهم بعض ونوعية الهيئات المنظمة لعملهم وعلاقتهم مع الحكومة ومع المنظمات المدنية ومع المانحين الخارجيين؛ لذا من المهم وضع تقسيم أولي لهذا القطاع لكونه يساعد مستقبلاً في تتبع عناصره وملاحظة مدى اتساق أعماله وانسجامها في قنوات منظمة مما يعزز من القطاع الخاص في نطاق العمل أو التعاون أو الشراكة مع القطاع العام، ويوسع من دوره المستقبلي في مرحلة ما بعد الحرب، كما أنه من المهم عدم إهمال شرائح عديدة يمكن أن تصنف ضمن مفهوم القطاع الخاص غير المنظم حتى لا يؤثر ذلك بشكل سلبي في عمل القطاع ككل، وفي إطار التوجهات المستقبلية في الإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية، وصياغة وتنفيذ السياسات اللازمة لتنظيم القطاع الخاص والإصلاح الإداري.

1- هيكل ومكونات القطاع الخاص في اليمن:

يمكن تقسيم هيكل ومكونات القطاع الخاص في اليمن إلى قسمين: القطاع الخاص المنظم، والقطاع الخاص غير المنظم.

■ القطاع الخاص المنظم في اليمن:

القطاع الخاص المنظم يمثل رجال الأعمال البارزون داخل اليمن عبر مؤسساتهم وشركاتهم المختلفة في القطاعات الاقتصادية، حيث تربطهم علاقات مع السلطة عبر هيئاتهم التنظيمية، ومن أبرز هذه الجهات:

الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية:

توجب المادة (13/أ) من القانون رقم (28) لسنة 2003م بشأن الغرف التجارية والصناعية واتحادها العام على كل من يزاول العمل التجاري أو الصناعي وحاصل على السجل التجاري والصناعي أن يشترك في الغرفة التي يقع في دائرتها مقره الرئيس، وفي حالة أن يكون للتاجر أو الشركات أو المؤسسات التجارية أو الصناعية فروعاً في دوائر غرف أخرى، فإنه على تلك الفروع الاشتراك في الغرفة التي يقع في دائرتها، ولا يمنح بطاقة العضوية إلا بعد حصوله على السجل التجاري والصناعي.

ويمارس الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية اليمنية المهام والاختصاصات والوظائف بموجب قانون رقم 18 لعام 1999م بشأن الغرف التجارية واتحادها العام، والمعدل بقانون الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية اليمنية رقم (38) لعام 2003م. وتحدد المادة (43) من هذا القانون أن الاتحاد يتمتع بشخصية اعتبارية وذمه مالية مستقلة تخوله ممارسة التصرفات القانونية والتقاضي أمام المحاكم. ويتكون الاتحاد من جميع الغرف التجارية والصناعية المنشأة في الجمهورية. وللإتحاد فروع في المحافظات اليمنية تصل إلى 21 غرفة تجارية صناعية.

نادي الأعمال اليمنيين:

نادي رجال الأعمال اليمنيين الذي تأسس في عام 2002م من نخبة من رجال الأعمال اليمنيين وتوسع ليشمل سيدات الأعمال اليمنيات، وعلى الرغم من كون أهدافه المعلنة هي تأسيس هيئة تنظيمية للقطاع الخاص قادرة على الارتقاء بالكفاءة المهنية لأعضائه وتبادل الخبرات بينهم، إلا أنه أصبح يستخدم كإحدى الآليات بالنسبة لرجال وسيدات الأعمال لتمثيل أنفسهم بشكل رسمي والتعامل مع الهيئات الخارجية الدولية، إضافة إلى ذلك فقد كان لبعض المنظمات الدولية دورًا مباشرًا في محاولة تعزيز دور القطاع الخاص من ضمنها (CIPE) مركز المشروعات الدولية الخاصة الذي مهد منذ 2009م لتعزيز دور القطاع الخاص اليمني.

أهداف ومهام واختصاصات النادي: يعمل النادي بالعمل على تحقيق الأهداف الآتية: تعزيز الروابط بين الأعضاء. الارتقاء بالكفاءة المهنية للأعضاء والإسهام في تطوير أداء مؤسساتهم. تبادل الخبرات المهنية والمنافع المشتركة بين الأعضاء، تعزيز التواصل والتعاون مع المنظمات داخليًا وخارجيًا بما يحقق أهداف النادي، الإسهام في تطوير بيئة الأعمال، الإسهام في تنمية المجتمع⁽¹⁾.

وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لهذه الغرف التجارية من كونها تقع تحت سيطرة نخبة محددة من رجال الأعمال اليمنيين الذين أضحووا يتوارثون مقاعد الرئاسة في تلك الغرف لتصبح حكراً عليهم وتنعكس على الإضعاف من أداء تلك الغرف على المستوى العام، إلا أن هناك من يرى أن دورها كان فعالاً خلال العقود الماضية في حماية مصالح رجال الأعمال في المحافظات المختلفة خصوصاً في ظل غياب أو ضعف التشريعات القانونية وعناصر الحوكمة الرشيدة التي تدعم الجوانب القانونية لعمل القطاع، كما أنها ظلت منبراً لعرض وجهات نظرهم بشأن الوضع الاقتصادي في البلاد وإنشاء شبكة علاقات مع بعضهم بعض ومع منظمات غير حكومية محلية وخارجية أبرزت دور القطاع الخاص اليمني⁽²⁾.

■ القطاع الخاص غير المنظم في اليمن:

القطاع الخاص غير الرسمي قطاع يتألف من وحدات تشتغل في إنتاج سلع أو خدمات هدفها الأساسي توفير العمل والدخل للأشخاص المعنيين، وهذه الوحدات تشتغل عادةً عند مستوى منخفض من التنظيم وينعدم فيها أو يكاد التقسيم بين العمل ورأس المال كعوامل إنتاج ونطاق عملها صغير. وتتأسس علاقات العمل - إن وجدت - في الغالب على التشغيل غير الرسمي أو القرابة أو العلاقات الشخصية بدرجة أكبر من الترتيبات التعاقدية التي تتضمن ضمانات رسمية⁽³⁾.

(1) موقع نادي الأعمال اليمنيين، 3 أغسطس 2023، متاح على الرابط: <https://www.ybc-yemen.net/ar/about/organizational-structure>

(2) دور القطاع الخاص في اقتصاد ما بعد الحرب في اليمن، مركز دبي لبحوث السياسات العامة، 2017.

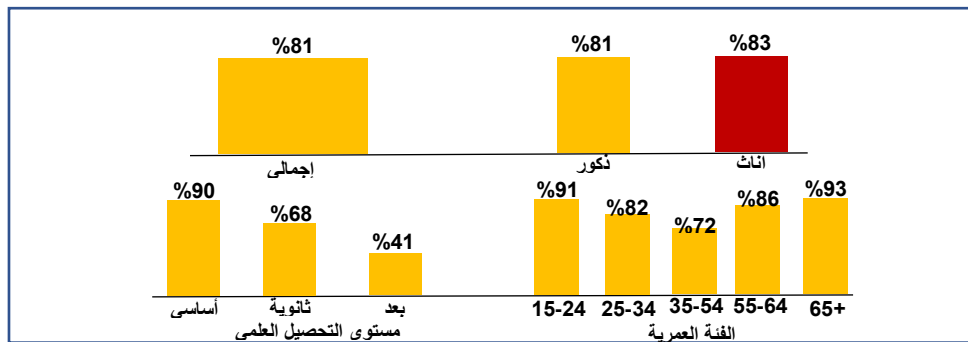
(3) قرار بشأن قياس العمالة في القطاع غير الرسمي الذي تبناه المؤتمر الدولي الـ 15 لإحصاءات سوق العمل، منظمة العمل الدولية، جنيف، 1993م

ويسعى الكثير من الأشخاص الذين لم يتمكنوا من الحصول على عمل لائق وبدخل كافٍ إلى كسب العيش عن طريق العمل الذاتي، أو كموظفين في القطاع غير الرسمي⁽¹⁾.

ويمثل القطاع الخاص غير الرسمي صغار التجار والمزارعين والصيادين، حيث عادة ما حاولوا أن يؤدي دور المنظم الذاتي لأعمالهم؛ ما أعاقهم عن إقامة علاقات تجارية عريضة مع أطراف تجارية مختلفة كما منعهم من الحصول على العديد من الامتيازات التي حصدها معظم رجال الأعمال الرسميين. وبعضهم حاول تمثيل نفسه عن طريق الاتحادات النقابية، ولكن تفتقد تلك الاتحادات للقدرات والإمكانات لرعاية مصالحهم بشكل سليم خصوصاً وأنها محتكرة هي الأخرى من قبل رموز السلطة؛ ما أسهم في انتشار الفساد المالي والإداري فيها⁽²⁾، ويقدر مسح القوى العاملة 2014/2013 أن نسبة العاملين في القطاع غير المنظم بلغت 81% من السكان العاملين، (81% للذكور، و 83% للإناث، و 91% للشباب).

شكل (1) نسبة العاملين في القطاع غير الرسمي حسب الجنس، الفئة العمرية والتعليم،

مسح القوى العاملة 2013-2014م:



وفي الواقع فإن هذه الصبغة غير النظامية للقطاع الخاص في الاقتصاد اليمني تعد من التحديات المزمنة للإصلاحات الإدارية في اليمن، فقد ارتفع حجم القطاع غير المنظم من 35% عام 1996م⁽³⁾ إلى 65% عام 1999م⁽⁴⁾، ثم إلى 81% عام 2014.

(1) مسح القوى العاملة 2014-2013 تعرف عمالة القطاع غير الرسمي أنها تشمل جميع الأشخاص في سن (15) سنة فأكثر ممن عملوا في وحدات صغيرة الحجم (أقل من 10 عمال) باستبعاد الأشخاص المنخرطين في "منشآت" مشاريع كبيرة أو وحدة حكومية أو أنشطة أسر خاصة كأرباب عمل لموظفين محليين. في سياق مسح القوى العاملة (2013- 2014) يشمل التعريف العملي للعمالة غير الرسمية الأشخاص كافة من سن (15) سنة فأكثر، الذين يعملون مساهمين في أسرهم، أو أرباب عمل أو عمال لحسابهم الخاص في وحدة غير رسمية، أو موظفًا ليس له حماية اجتماعية، أو إجازة مرضية مدفوعة أو إجازة سنوية مدفوعة الأجر.

(2) دور القطاع الخاص في اقتصاد ما بعد الحرب، مرجع سابق.

(3) الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2000-2006، وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء، 2000، ص76.

(4) الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2003-2005، وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء، 2003.

وفي إطار التوجهات إلى تطوير رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية، ينبغي العمل على إصلاحات إدارية شاملة تعمل على تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، الذي يستلزم حلولاً وتدخلات ناجعة لتسهيل الانتقال إلى التنمية المؤدية إلى نمو الاقتصاد.

حيث تنطوي على تكلفة مرتفعة ومخاطر عالية لكل من الشركات والحكومة، وكذلك العمال أنفسهم. وعمومًا كلما كبر حجم الاقتصاد غير النظامي انخفض نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وزاد من استمرار معدلات الفقر المرتفعة، كما ينطوي الاقتصاد غير النظامي الكبير على حقيقة أن الأعباء الضريبية الثقيلة سيتحملها القطاع النظامي الصغير الذي يجد نفسه معاقبًا لأنه كذلك، وغالبًا تزداد مخاطر الضعف والانكشاف للعاملين في القطاع غير النظامي الذين يعملون في غياب عقود مكتوبة أو تقاعد أو تأمين صحي، كما أن موقعهم التفاوضي محدود، وكذلك الحال بالنسبة لفرصهم في الانتقال إلى مواقع وظيفية أعلى، وأخيرًا تمثل مسألة الحوكمة في سوق العمل من حيث رقابة الحكومة وإشرافها على تطبيق القوانين واللوائح تحديًا لهذا الوضع.

وقد فرضت ظروف الحرب الأخيرة على العديد من التجار واقعًا آخر دفعهم إلى محاولة إخراج أموالهم من داخل اليمن والبدء باستثمارات خارجية في عدد من الدول، وبالرغم من الصعوبات التي واجهته، إلا أنه تمكن من تشغيل الشباب اليمني في بلاد المهجر وخفف من معاناتهم؛ لهذا تميز المهاجر اليمني عن غيره من المهاجرين في كونه لم يعان كبقية المهاجرين من بلدان أخرى مثل سوريا والعراق والسودان، ولكن تظل هجرة القطاع الخاص اليمني من ضمن التحديات التي تواجه الدولة في الوقت الحالي⁽¹⁾، لكن بعد انتهاء الصراع والحرب في اليمن ودخول اليمن في مرحلة التعافي الاقتصادي وإعادة الإعمار، سيكون لمثل هؤلاء التجار إسهام في الاقتصاد الوطني وتنميته عند عودتهم حاملين الخبرة ورأس المال إلى داخل وطنهم.

كما اكتسبت تحويلات المغتربين أهمية متزايدة في اليمن، وأصبحت تمثل أكبر مصادر النقد الأجنبي وأحد المصادر المهمة للدخل، فضلًا عن دورها في تمويل التنمية، حيث تشير إحصاءات الحسابات القومية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء لعام 2021 إلى أن تحويلات المغتربين ارتفعت من 1216 مليار يلك عام 2017 إلى 1413 مليار يلك عام 2018 لتصل إلى 1540 مليار يلك عام 2021، وهذا يعني أن النقد الأجنبي من تحويلات المغتربين يغطي أكثر من نصف قيمة الواردات؛ ما يشير إلى أهمية رفع كفاءة استغلال تحويلات المغتربين في التنمية، وهو الأمر الذي يمثل أحد أبرز الفرص الخارجية التي يمكن الاستفادة منها في توفير رأس المال؛ من أجل تعزيز مجالات الاستثمار والأنشطة الاقتصادية والإنتاجية. إن الإصلاحات الإدارية الشاملة يمكن أن تقدم مكاسب في عودة رأس المال اليمني المهاجر.

القوانين واللوائح ونظم العمل المرتبطة بالقطاع الخاص:

إيمانًا بأهمية الدور الاقتصادي والتنموي للقطاع الخاص في اليمن كانت التوجهات للسياسات العامة للدولة تركز على أساس قطاع خاص يمارس الأنشطة الاقتصادية كافة.

(1) دور القطاع الخاص في اقتصاد ما بعد الحرب في اليمن، مرجع سابق.

■ **الدستور:** نصت المادة (7) من الدستور على أن (يقوم الاقتصاد الوطني على أساس حرية النشاط الاقتصادي بما يحقق مصلحة الفرد والمجتمع وبما يعزز الاستقلال الوطني وباعتماد المبادئ الآتية: العدالة الاجتماعية الإسلامية في العلاقات الاقتصادية – التنافس المشروع بين القطاعات الاقتصادية المختلفة – حماية واحترام الملكية الخاصة)، كما أكدت المادة (10) من الدستور على أن ترفع الدولة حرية التجارة والاستثمار؛ وذلك بما يخدم الاقتصاد الوطني، وأن تصدر التشريعات الخاصة بحماية المنتجين والمستهلكين وبما يمنع الاحتكار ويشجع رؤوس الأموال الخاصة على الاستثمار.

■ **القوانين:** القوانين المتعلقة بالنشاط الاقتصادي بما في ذلك تنظيم أعمال القطاع الخاص، وأهم هذه التشريعات والقوانين ما يلي:

- قانون رقم 22 لعام 1991م بشأن الاستثمار وتعديلاته بالقانون رقم 15 لسنة 2010.
- قانون رقم 34 لعام 1991م بشأن الشركات التجارية المعدل بالقانون رقم 22 لسنة 1997 وبالقانون رقم (28) لسنة 2004م.
- قانون الجمارك رقم (14) لسنة 1990، المعدل بالقانون رقم (12) لسنة 2010م.
- قانون (25) 1991م بشأن التأمينات والمعاشات، المعدل بالقرار الجمهوري (1) 2000م.
- قانون رقم (28) لسنة 1991م بشأن المقاييس وأجهزة الوزن والكيل والقياس.
- قانون (31) لسنة 1991م بشأن ضرائب الدخل، المعدل بالقانون رقم (17) لسنة 2010م.
- القانون رقم (19) لسنة 1999م بشأن تشجيع المنافسة ومنع الاحتكار والغش التجاري.
- القانون رقم (23) لسنة 2010م بشأن العلامات التجارية والمؤشرات الجغرافية.
- قانون رقم (32) لسنة 1991م بشأن القانون التجاري.
- قانون رقم (33) لسنة 1991م بشأن السجل التجاري.
- قانون رقم (36) لسنة 1991م بشأن البنوك.
- قانون رقم (40) لسنة 1991م بشأن التجارة الخارجية.
- قانون رقم (70) لسنة 1991م بشأن الضرائب على الإنتاج والاستهلاك والخدمات.
- قانون رقم (36) لسنة 1992م بشأن تنظيم وكالات وفروع الشركات والبيوت الأجنبية.
- قانون رقم (37) لسنة 1992م بشأن الإشراف والرقابة على شركات ووسطاء التأمين.
- قانون رقم (38) لسنة 1992م بشأن الرقابة على الأغذية وتنظيم تداولها.
- قانون رقم (5) لسنة 1995م بشأن قانون العمل.

كما عملت الدولة على إعادة النظر في بعض التشريعات الضريبية والإدارية بحيث تتناسب مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية حيث عمدت إلى تعديل بعض القوانين التي كانت تعيق المستثمر وبالأخص قانون الاستثمار قانون الضرائب على الإنتاج والاستهلاك والخدمات، وقانون تنظيم وكالات وفروع الشركات والبيوت الأجنبية، قانون العمل، قانون السجل التجاري؛ وذلك من أجل تسهيل الإجراءات للمستثمرين وتشجيعهم على الاستثمار في اليمن؛ من أجل توفير فرص عمل للشباب العاطل عن العمل، وكذا الإسهام في عملية التنمية.

وكذلك العمل على تحديد دور الدولة وإعادة بناء وهيكل الأجهزة الحكومية، واستكمال البناء التشريعي والتنظيمي للوزارات ومؤسسات وهيئات الدولة التي لم تصدر اللوائح المنظمة لعملها ومراجعة القوانين واللوائح التنظيمية؛ بهدف إزالة التكرار والتداخل والازدواج في المسؤوليات والوظائف...؛ بما من شأنه تسهيل الخدمات والعمليات التي تشجع أنشطة القطاع الخاص، وبالرغم من تلك التسهيلات التي قدمتها الحكومة للقطاع الخاص؛ إلا أنه لا تزال بعض التحديات التي تواجهه مستمرة منها على سبيل المثال محدودية أو عدم توافر الخدمات والبنية الأساسية بصورة كافية في بعض القطاعات مثل الكهرباء والمياه والسياحة، بالإضافة إلى عدم توافر البيئة والمناخ الآمن للاستثمار، وكذا ضعف القدرات التمويلية للاقتصاد، نظرًا لمحدودية وتخلف أسواق رأس المال ومحدودية المدخرات المحلية، وعدم وجود أسواق مالية لتبادل الأوراق المالية، حتى يقوم القطاع الخاص بدوره التنموي في البلاد لا بد من دعمه عن طريق الآتي:

- تعزيز البيئة الاستثمارية الملائمة.
- إزالة التحديات التي تواجه القطاع الخاص بتوفير البيئة والمناخ الآمن ومكافحة التهريب والحد من إغراق الأسواق بالسلع الغير منتجة محليًا.
- جذب رؤوس الأموال الأجنبية.
- إنشاء سوق للأوراق المالية.
- تحفيز القطاع الخاص للاستثمار في القطاعات الواعدة في الصناعات الاستخراجية والسياحة والأسمك وغيرها.
- دعم قدرات الاتحاد العام للغرف التجارية ونادي الأعمال عن طريق توفير موارد مالية كافية للنهوض بالقطاع الخاص وتوجيهه بما يحق أهداف التنمية في اليمن.
- تعزيز مبدأ الشراكة بين القطاع الخاص الوطني مع دول الجوار والإقليم؛ من أجل تنمية المشروعات المشتركة للوصول إلى التكامل الاقتصادي معها.
- تكوين قاعدة بيانات عن القطاع الخاص وإمكاناته.
- إقامة المؤتمرات والمعارض التجارية لترويج السلع المنتجة محليًا.
- دعم الصادرات المحلية وتخفيض الرسوم الجمركية المفروضة عليها.

بعد هذا الاستعراض لواقع القطاع الخاص في اليمن سوف نسلط الضوء فيما يلي على واقع الحكومة الإلكترونية؛ لما له من أهمية في الدفع بالنمو الاقتصادي وتحسين الخدمات للفرد والمجتمع لتعزيز الشمول الاجتماعي والمالي الرقمي.

ج- القطاع الخاص والحكومة الإلكترونية والشمول الاجتماعي والمالي الرقمي:

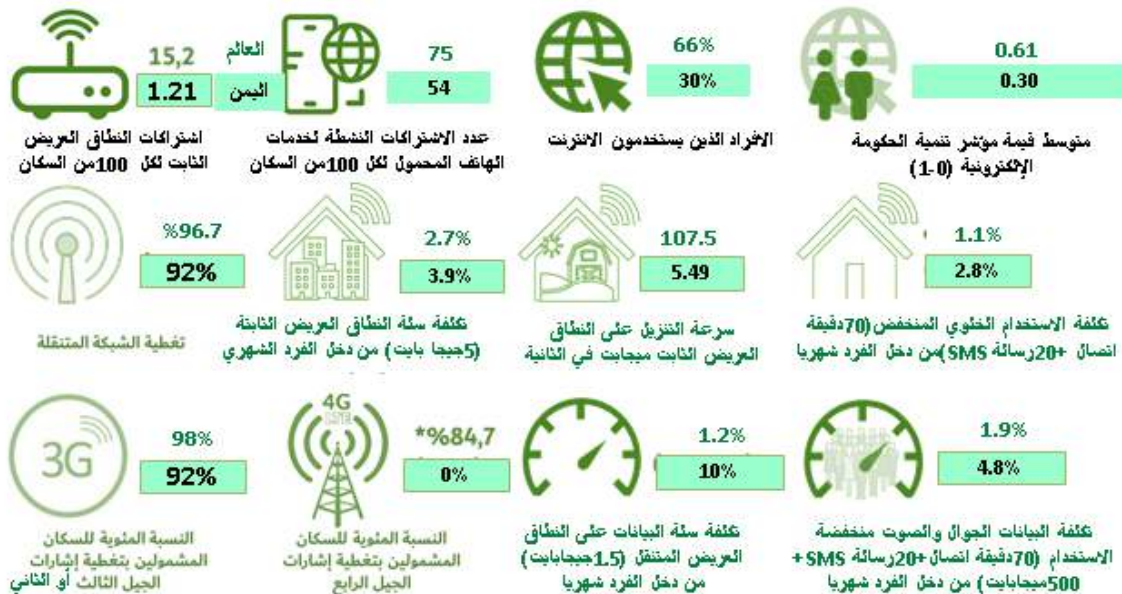
يرتبط دور القطاع الخاص في التنمية بمدى توافر خدمات متطورة في النظام الإداري للدولة، حيث يمثل تطوير الأداء في مجالات الحكومة الإلكترونية ركيزة أساسية لتعزيز وتسهيل تعاملات القطاع الخاص مع الجهات الحكومية، كما أن الشمول الاجتماعي والمالي الرقمي يمثل عنصرًا حاسمًا في دعم وتشجيع دور القطاع الخاص في التنمية.

وقد تزايد الاهتمام العالمي باستراتيجية التحول الرقمي؛ لكونها أحد أهم دوافع ومحفزات النمو الاقتصادي وتحسين رفاهية الفرد والمجتمع، بالإضافة إلى تحسين الجودة وتبسيط الإجراءات وخلق فرص وخدمات جديدة، وتوفير قنوات جديدة للارتقاء بكفاءة الأداء إلى مستويات غير مسبوقة، كما أن استراتيجية التحول الرقمي تمثل ركيزة أساسية لتعزيز الشمول المالي⁽¹⁾، ووفقاً لدراسة الأمم المتحدة حول الحكومة الإلكترونية لعام 2022، الصادرة في 29 سبتمبر 2022 هناك 155 دولة من أصل 193 دولة لديها حالياً استراتيجية للتحول الرقمي، وهذا يعني أن 80% من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لديها استراتيجية للتحول الرقمي، وهو ما يشكل ركيزة أساسية للإصلاح الإداري الشامل في اليمن وتعزيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية.

التحول الرقمي والحكومة الإلكترونية والقطاع الخاص في اليمن:

تؤدي الاتصالات وتقنية المعلومات دور مهم في النمو الاقتصادي وتعزيز دور القطاع الخاص في النمو الاقتصادي، خصوصاً وأن القطاع الخاص يمثل 68.8% من حجم الاقتصاد الوطني عام 2021، ويلخص الشكل (2) صورة عن واقع التحول الرقمي عن طريق مؤشرات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في اليمن بالمقارنة مع المتوسط العالمي استناداً إلى بيانات الاتحاد الدولي للاتصالات.

شكل (2) مؤشرات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات في اليمن والعالم (لكل 100 نسمة وبالنسبة المئوية)، 2020 و 2021:



المصدر: بالاستناد إلى: وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، مؤشرات الاتصالات 2021. آخر تحديث 16/05/2022.

March 2021, historical data series, UN E-Government Survey 2022, up data 29/9/2022 ITU ICT Price Baskets

وخلال شهر يوليو عام 2022 أعلنت وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات عن الانتقال إلى نظام الجيل الرابع، وكذا التوجهات إلى الجيل الخامس، ويمثل الانتقال إلى الجيل الرابع نقلة نوعية في مجال

(1) الطيري، نبيل محمد: استراتيجية التحول الرقمي في اليمن: الأهمية - التحديات - الفرص المتاحة، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الأول للتحول الرقمي في اليمن. صنعاء - أكتوبر 2022.

خدمات شركات الهاتف النقال في اليمن، سواء من حيث السرعة أم تقديم خدمات النطاق العريض والتقنية الشاملة⁽¹⁾.

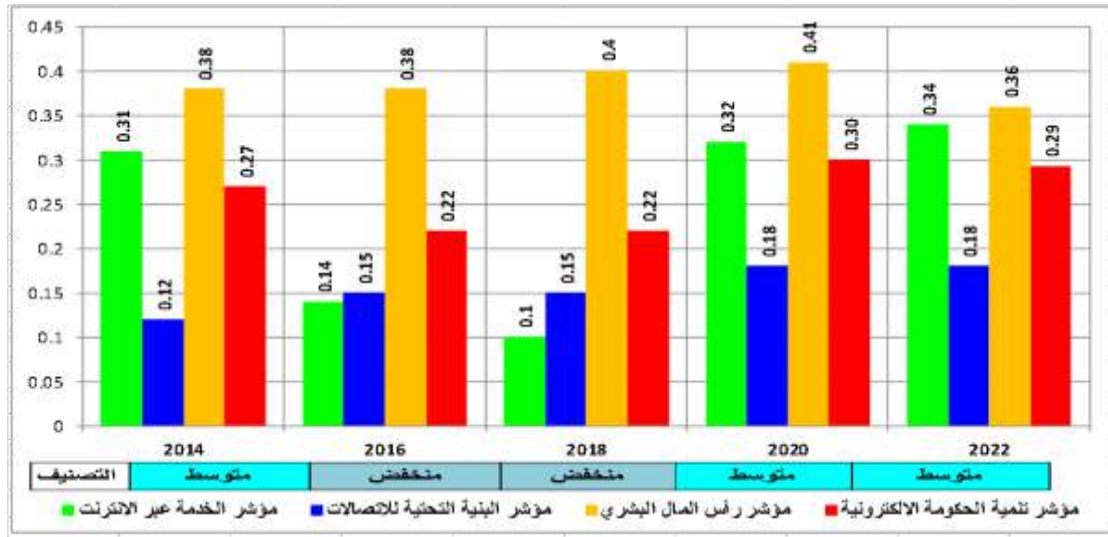
اليمن في مؤشر الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية (2014-2022):

تعرف الحكومة الإلكترونية على أنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتقديم خدمات حكومية أكثر فاعلية وكفاءة للمواطنين والشركات، هو تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العمليات الحكومية، وتحقيق الغايات العامة بالوسائل الرقمية؛ ما يعني أنه يمثل ركيزة أساسية في الإصلاح الإداري الشامل وتعزيز دور القطاع الخاص اليمني.

اتجاهات وضع اليمن في المؤشرات الفرعية لمؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية:

يبين الشكل (3) مجموعة مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية في اليمن الذي يمثل متوسط أبعاد الحكومة الإلكترونية الثلاثة، وهي: مؤشر الخدمة عبر الإنترنت، مؤشر البنية التحتية للاتصالات، مؤشر رأس المال البشري، واستنادًا إلى نتائج مؤشر الأمم المتحدة للحكومة الإلكترونية في تقرير 2020 و 2022م جرت الإشارة إلى أنه في آسيا انتقلت اليمن من المجموعة المنخفضة إلى المجموعة المتوسطة لمؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية، حيث تحسنت قيمة مؤشر تنمية الحكومة من 0.22 عام 2018م إلى 0.30 و 0.29 عامي 2020 و 2022م ليرتفع مستوى تصنيف اليمن من منخفض إلى متوسط وتحلت المرتبة 173 من 193 عام 2022م مقارنة مع المرتبة 186 في التقرير السابق عام 2018م، وسجلت اليمن مؤشر الخدمة عبر الإنترنت 0.34 و 0.18 في مؤشر البنية التحتية و 0.36 في مؤشر رأس المال البشري عام 2022م.

شكل (3) اتجاهات وضع اليمن في مؤشر تنمية الحكومة الإلكترونية والمؤشرات الفرعية 2014-2022:



المصدر: بالاستناد إلى: UN E-GOVERNMENT SURVEYS. 2014-2022.

<https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>

(1) الجيل الرابع والجيل الخامس، موقع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2022/8/29، متاح على الرابط:

https://mtit.gov.ye/strategies_info.aspx?NID=4

وهذا يشير إلى أهمية تعزيز مهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالنسبة لتطوير الإصلاحات الإدارية الشاملة واستراتيجية التحول الرقمي في اليمن؛ ما من شأنه تعزيز دور القطاع الخاص.

كما يدل على أن تطوير الاتصالات وتعزيز التحول الرقمي يكتسب أهمية كبيرة في الإصلاح الإداري الشامل وتطوير البناء المؤسسي؛ لتحقيق التغيير والتحول المنشود وتعزيز دور القطاع الخاص في عملية التنمية، وعن طريق التحول الرقمي يمكن الانتقال إلى بناء قدرات مؤسسات الدولة وإعادة بناء وهيكلة وترشيد الأجهزة الحكومية، واستكمال البناء التشريعي والتنظيمي للوزارات ومؤسسات وهيئات الدولة - وبناء القدرات البشرية وتنمية المهارات المهنية والفنية والوظيفية وتطوير الشراكة مع القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وفي رفع كفاءة أنظمة المعلومات الإدارية والوظيفية وتقنية المعلومات التي يمكن أن تسهم في تحسين إنتاجية الجهاز الحكومي والموظف العام⁽¹⁾، وهذا من شأنه تعزيز دور القطاع الخاص في النمو الاقتصادي والتنمية في اليمن.

الشمول المالي الرقمي والقطاع الخاص في اليمن:

يُعد الشمول المالي أحد الأدوات المهمة لتحقيق البعد الاقتصادي والإداري للتنمية المستدامة عن طريق إمكانية تحقيق التمكين الاقتصادي؛ بما في ذلك تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية؛ إذ يعنى «الشمول المالي» إتاحة جميع المنتجات المالية والخدمات البنكية بحسب احتياجات كل فرد أو مؤسسة، ومن بينها: "حسابات التوفير، الحسابات الجارية، خدمات الدفع والتحويل التأمين التمويل والائتمان⁽²⁾، وطبقاً لتقرير الشمول المالي للبنك الدولي 2017م تكشف مجموعة متزايدة من البحوث أن هناك منافع اقتصادية إنمائية وإدارية عديدة يمكن تحقيقها من الشمول المالي، لاسيما من استخدام الخدمات المالية الرقمية بما فيها الخدمات المالية عبر الهواتف المحمولة، وبطاقات الدفع، وغيرها من تطبيقات التكنولوجيا المالية.

يملك اليمن اقتصاداً يعتمد بشكل كبير على النقد، ويعاني من مستويات منخفضة من الشمول المالي الرقمي، وعن طريق أهم مؤشرات الشمول المالي يظهر مؤشر امتلاك الأفراد البالغين (15 سنة فما فوق) لحسابات مصرفية أن اليمن مازال تسجل أدنى المستويات في الشمول المالي حيث يمتلك نحو 6.4% فقط من السكان البالغين حسابات مصرفية، بما في ذلك حسابات إلكترونية مع مؤسسات مالية، وهي مستويات منخفضة مقارنة بالمستويات المسجلة في الدول العربية، حيث بلغت هذه النسبة في الإمارات 83.2% وفي البحرين 81.9% وفي سلطنة عمان 73.6% وفي الكويت 72.9%، في حين بلغت في لبنان 46.9% وفي الأردن 25% وفي فلسطين 24.2% وفي موريتانيا 20.4%. كما هو موضح في الجدول (3).

(1) الطيري، نبيل مجد: صناعة تقنية المعلومات والاتصالات في الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الدولي للاتصالات في جامعة الرازي، صنعاء 1443هـ - 2021.

(2) الطيري، نبيل مجد: الشمول المالي والفرص المتاحة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، ورقة عمل مقدمة إلى ورشة عمل الحماية المالية للمستهلك، صنعاء مارس 2022.

وماتزال المرأة اليمنية تعاني من تدني واضح في التعاملات المصرفية والمالية، حيث تنخفض النسبة إلى 1.7% للنساء اليمن مقارنة بـ 11.4% للذكور، والنساء اللاتي يملكن حسابات مصرفية في اليمن 1.7% أدنى نسبة في الدول العربية مقارنة بـ 66.7% في البحرين، وهذا يعني أن فرص المرأة اليمنية في امتلاك حساب مصرفي تقل عن المرأة في البحرين بـ 65 نقطة مئوية، ويلاحظ أن نسبة النساء اللاتي يملكن حسابات مصرفية تفوق 60% في دول الخليج، والجزائر 40.1% ولبنان 32.9% والمغرب 26.7% وتونس 20.5%. ينبغي تعزيز الشمول المالي في اليمن بتمكين المرأة ماليًا بما يساعد تعزيز دور المرأة في الجانب الاقتصادي وسيدات الأعمال من القطاع الخاص في التنمية والنشاط الاقتصادي.

جدول (3) نسبة المواطنين الذين تزيد أعمارهم عن 15 عاما ويمتلكون حسابات في مؤسسة مالية رسمية لدى الدول العربية (%):

الدولة	الإجمالي	الذكور	الاناث
الإمارات	83.2	89.8	66.3
البحرين	81.9	90.2	66.7
عمان	73.6	83.7	63.5
الكويت	72.9	79.3	64.0
السعودية	69.4	75.3	61.1
قطر	65.9	68.6	61.6
الجزائر	50.5	60.9	40.1
لبنان	46.9	62.4	32.9
المغرب	39.1	52.0	26.7
تونس	27.3	34.1	20.5
الأردن	25.0	33.3	15.5
فلسطين	24.2	27.3	21.2
موريتانيا	20.4	22.2	18.8
السودان	15.3	20.2	10.0
مصر	13.7	18.0	9.2
جيبوتي	12.3	16.6	8.8
العراق	11.0	14.6	7.4
الصومال	7.9	9.6	6.0
اليمن	6.4	11.4	1.7

المصدر: البنك الدولي، تقرير الشمول المالي، 2021. مارس آذار 2022

<https://www.albankaldawli.org/ar/topic/financialinclusion/overview#1>.

واستنادًا إلى واقع مؤشر الشمول المالي لا تزال اليمن ضمن أدنى المستويات في العالم فيما يخص الشمول المالي، حيث احتلت اليمن المرتبة 170 عالميًا والمرتبة 15 عربيًا⁽¹⁾، ومع ذلك فإن هناك حاجة لتعزيز الشمول المالي وتحسين الوصول للخدمات المالية، وتتعاظم هذه الحاجة لدى اليمن كونها من الدول الأقل دخلًا، ومن ثمّ يمكن أن يسهم تحسين الشمول المالي، من نتائج إيجابية على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومكافحة الفقر، ويشكل عاملاً أساسيًا في تخفيف الصدمات الاقتصادية⁽²⁾.

(1) Strategies For Enhancing Financial Inclusion In The Arab Countries - A Study Of Some Arab Experiences -. Revue Algérienne d'Economie et gestion Vol. 15, N°: 01 ,2021.

(2) World Bank Group, Aiding the digital revolution in global financial inclusion. JULY 12, 2022. <https://blogs.worldbank.org/voices/aiding-digital-revolution-global-financial-inclusion>

ومن حيث مؤشر الاقتراض من المؤسسات المالية الرسمية تأتي اليمن في المرتبة الأخيرة، وأن نسبة المقترضين من مؤسسة مالية رسمية أو عبر بطاقة ائتمان في اليمن منخفضة جدًا عند أقل من (1%) مقارنة مع لبنان (23%) والأردن (18%) وموريتانيا (9%) وفلسطين (7%) والعراق (3%) والسودان (4%) بالإضافة إلى دول المغرب العربي مثل تونس (12%) وفي دول الخليج مثل الإمارات (46%) والبحرين (36%)⁽¹⁾؛ ما يؤكد مرة أخرى اعتماد الاقتصاد اليمني بشكل كبير على النقد ويعاني من مستويات منخفضة من الشمول المالي الرقمي.

وتظهر هذه المؤشرات أن هناك حاجة ملحة وماسة لتعزيز الشمول المالي الرقمي، وتحسين وصول القطاع الخاص للخدمات المالية، حيث تتعاضد هذه الحاجة الملحة لدى اليمن التي تمثل أقل الدول دخلًا والأكثر سكانًا بالنظر إلى ما يمكن أن يسهم به تحسين الشمول المالي من نتائج ايجابية لديها على مستوى التنمية الاقتصادية ومكافحة الفقر، حيث يؤكد اتحاد المصارف العربية على أن الشمول المالي يعد شرطًا أساسيًا لمواجهة تحديات الفقر والبطالة، ما يجعل الحاجة ملحة لتوسيع نطاق الشمول المالي، وتقديم القروض والدعم بشكل أكثر فاعلية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة؛ نظرًا لدورها المهم في التنمية وخلق فرص العمل⁽²⁾.

ومن ثمَّ يعد الشمول المالي الرقمي ركيزة أساسية لتعزيز دور التنموي للقطاع الخاص والإصلاحات الإدارية الشاملة في اليمن، كما يعد من ركائز تحقيق التنمية المستدامة، فإنشار الخدمات المالية والمصرفية الرقمية ووصولها لمختلف فئات المجتمع والقطاع الخاص بما في ذلك أصحاب الدخل المتدنية ومحدودي الدخل، سيسهم في تخفيف الفقر والجوع، والحد من البطالة بتوفير فرص العمل، وتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وتعميم الرعاية الصحية والتعليم، وتحقيق الرفاهية، مما ينتج عنه في النهاية تحقيق التنمية المستدامة؛ لذلك تعد عملية تنمية القطاع الخاص من الأمور الحتمية لتعزيز الإصلاحات الإدارية الشاملة.

تحديات الحكومة الإلكترونية والشمول المالي الرقمي والقطاع الخاص في اليمن:

ارتباطًا بما تم الإشارة إليه بشأن مؤشرات الحكومة الإلكترونية وواقع التحول الرقمي والشمول المالي الرقمي في اليمن، والتعرف على تحديات الواقع والتحديات التي يتطلب التعامل معها، من أجل تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية في اليمن. ومواكبة التوجهات لتطوير وتعزيز الإصلاحات الإدارية الشاملة واحتياجات النهوض الداخلي لتتوافق مع التحولات العالمية ومتطلباتها. ومع ذلك يواجه تطوير التحول الرقمي وتعزيز الشمول المالي جملة من التحديات العديدة والمعقدة أبرزها:

(1) Strategies For Enhancing Financial, Op: Cit.

(2) واقع الشمول المالي في العالم العربي، موقع اتحاد المصارف العربية، الدراسات والبحوث، العدد 427، متاح على

الرابط: <https://2u.pw/bNxNqRO>

تحديات التحوّل لممارسات الحكومة الرقمية والأتمتة الإلكترونية والربط الشبكي في كل من جوانب أنظمة العمل والهياكل المؤسسية، لتقديم الخدمات الحكومية المقدمة للقطاع الخاص والمجتمع، ومن ثمّ فإن ذلك يتطلب الاهتمام بإصلاح إداري كامل في الاستراتيجية الحكومية ومستهدفاتها. وكذلك التحديات المرتبطة بتطوير خدمات الحكومة الرقمية فيما يتعلق بمجال الخدمة وتقديمها والحصول عليها⁽¹⁾.

تحديات المحفّزات والعوامل المشجّعة الأساسية في سياق استراتيجية التحوّل الرقمي التي تمثل مجموعة من: (1) الأسباب التي تُحفّز الأفراد والمؤسسات لاستخدام تكنولوجيات أو منصات أو نماذج خدمات رقمية محددة (عوامل الدفع) و(2) الأسباب التي قد تجذبهم إلى تحولات رقمية محددة (عوامل الجذب) و(3) التوعية والتثقيف بأهمية التحوّل الرقمي⁽²⁾.

تحديات توسيع نطاق الخدمات المالية والمصرفية والتكنولوجيا المالية الموجه للقطاع الخاص والمشروعات الصغيرة والأصغر يُعد من أبرز التحديات، حيث إنّ غالبية المنشآت الصغيرة في اليمن يعيشون ويعملون في نطاق ما يعرف بالاقتصاد غير المنظم، ولا يمتلكون حساب ادخار أو بطاقة ائتمان، ويعتمدون على الطرق النقدية لإدارة الأموال.

البنية التحتية الرقمية⁽³⁾: هي من التحديات التمكينية الرئيسة في استراتيجية التحوّل الرقمي ومنها: (1) البنية التحتية المشتركة (البوابة الوطنية للمصادقة الرقمية، الهوية الرقمية، الحوسبة السحابية) و(2) منظومة الحلول التكنولوجية و(3) توافر الموارد البشرية الماهرة⁽⁴⁾ و(4) تحفيز الابتكار التنظيمي والإداري وسمات منتجات الخدمات والتطوير و(5) الأطر القانونية والتشريعية والتنظيمية والشفافية والمساءلة والمتابعة والتقييم.

التحديات المرتبطة بمنظور الأطراف المعنية – أصحاب المصالح من وجهة نظر وتوقعات المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والمواطنين والمتعاملين، وتعزيز العمل مع الشركاء الاستراتيجيين وضمان الاستمرارية والدعم التكنولوجي.

– تحديات تطوير التشريعات واللوائح في الاتصالات وتقنية المعلومات التي تخدم التحوّل الرقمي. يُعد تعزيز الثقة في القطاع المصرفي اليمني وإعادة هيكته وتطويره من أكبر التحديات التي تواجه الشمول المالي في اليمن.

– تحديات توسع الخدمات المالية والمصرفية في المناطق الريفية لتمكين الغالبية اليمنيين الوصول إلى خدماته.

(1) الخطة المرحلية الأولى لتنفيذ الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة- الصمود والانعاش الاقتصادي 2019-2020، رئاسة الوزراء بالجمهورية اليمنية، المكتب التنفيذي لإدارة الرؤية الوطنية، 2019.

(2) الحكومة الرقمية- مفاهيم وممارسات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية، القاهرة، 2021.

(3) التحوّل الرقمي، جريدة الاتصالات، وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، نوفمبر / تشرين الثاني 2021، العدد العاشر، السنة الثالثة.

(4) معوقات التحوّل الرقمي، موقع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، مايو 2022. <https://2u.pw/iOKUZsd>

- تحديات استكمال تطوير البنية التحتية للقطاع المالي اليمني، والحد من هيمنة النقد عن طريق تحسين وتبسيط المعاملات الإلكترونية بين البنوك وأنظمة الدفع الإلكتروني المحلية، ومن بينها خدمات النقود الإلكترونية وخدمات الأموال عبر الهاتف المحمول(1).
- تحديات زيادة وتوسيع دور الصيرفة الإسلامية لإعطاء دفع للشمول المالي.
- تحديات معالجة الانقسام المالي والنقدي والمصرفي وسعر الصرف.
- تحديات غياب سوق للأوراق المالية في اليمن.

ما يعكس الحاجة الملحة إلى وجود رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل بمشاركة واسعة من الحكومة والقطاع الخاص وشركاء التنمية في اليمن؛ الأمر الذي يسهم في تمكين القطاع الخاص من أداء دوره ويعزز تنمية اقتصادية شاملة، تخفف من حدة الفوارق بين الأرياف والمدن، وخلق فرص عمل منتجة للشباب.

(1) تحديات وآفاق النقود الإلكترونية وأنظمة الدفع في اليمن، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، الوحدة الاقتصادية،

02. تجارب عالمية وإقليمية لدور القطاع الخاص :

هناك العديد من التجارب الناجحة للقطاع الخاص على مستوى العالم، منها على سبيل المثال ما تحقق في عدد من الدول التي كانت تصنف ضمن دول العالم النامي، مثل كوريا الجنوبية وسنغافورا وتركيا والبرازيل والهند والصين، حيث استطاع القطاع الخاص عن طريق الشراكة التي قام بها مع حكومات تلك الدول من جعل اقتصادياتها من أكبر الدول نموًا في العالم، ويعود ذلك إلى عدة عوامل، منها: أن الشراكة التي قام بها القطاع الخاص مع القطاع العام اعتمدت على تشاركية إيجابية بفضل قوة تلك الدول وقدرتها على المراقبة للقطاع الخاص، الذي منحت له الامتيازات لإدارة المرافق العامة، بالإضافة إلى الشفافية والمسألة والحكم الرشيد التي تميزت بها بعض تلك الدول نتيجة للشراكة الحكومية بين القطاع العام والخاص، كما يُعد الاستثمار الخاص مؤثرًا على صحة الأعمال ومحركًا للنمو الاقتصادي طويل الأمد، ويفترض أن يخلق فرص عمل كافية وأن يرفع من دخل السكان في أي بلد.

تطور بعض المؤشرات الاقتصادية في الدول النامية: شهدت التسعينيات من القرن الماضي وبداية الألفية الجديدة سلسلة من أزمات ميزان المدفوعات والأزمات المالية في البلدان النامية، بما في ذلك المكسيك في عام 1994م وبعض أجزاء آسيا في المدة 1997 - 1998م التي امتدت آثارها إلى البرازيل والاتحاد الروسي في عام 2007م، وفي تركيا في المدة 2000 - 2021م، وفي الأرجنتين في المدة 2001 - 2002م.

وعلى الرغم من هذه الأزمات فقد سجلت البلدان النامية معدل نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي بلغ المتوسط 7.4% خلال المدة 1991 - 2002م، وهذا ما يتجاوز المعدل الذي حققته الدول المتقدمة، وفي الوقت نفسه انخفض متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي للاقتصاديات الانتقالية بنسبة 6.2%، وهذا ما يعزو إلى حد كبير للانهيار الاقتصادي فيها في أوائل التسعينات من القرن الماضي، وكان أداء النمو في البلدان النامية خلال المدة 1991 - 2002م أعلى من أداء نمو البلدان المتقدمة لعدد من الأسباب التي كان أحدها يتمثل في انتعاشها من الركود الاقتصادي المتصل بأزمات الديون التي أثقلت العديد منها في الثمانينات من القرن الماضي، إلى جانب الانخفاض الحاد في أسعار السلع الأساسية.

وخلال المدة 2003-2007م تسارع نمو الناتج في البلدان النامية والاقتصاديات الانتقالية حتى في الوقت الذي ظلت فيه البلدان المتقدمة تشهد نموًا بطيئًا نسبيًا، حيث تجاوز متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي السنوي في الدول النامية البلدان المتقدمة وتراوح قيمته بين 5.4% و5% وقد أدى اندلاع الأزمة الاقتصادية والمالية إلى تعزيز هذا الاتجاه، وكان تسارع النمو خلال المدة 2003 - 2007م، مقارنة بالمدة 1991-2002م، متباينًا بدرجة كبيرة بين البلدان النامية، فقد كان واضحًا في بعض الاقتصاديات مثل الاتحاد الروسي والأرجنتين وتركيا وجنوب إفريقيا والهند، ولكن بدرجة أقل من ذلك بكثير في البرازيل والصين والمكسيك، بل إن جمهورية كوريا الجنوبية سجلت انخفاضًا في متوسط معدلات نموها السنوية، وتعزى الزيادة الحادة في هذه المعدلات في روسيا والأرجنتين وتركيا إلى العديد من الأسباب من بينها سرعة انتعاش تلك البلدان من الأزمات الحادة التي شهدتها بداية الألفية، وتسببت في خسائر كبيرة، وفي المدة 2011-2012م ازداد سوء أداء النمو تدريجيًا في جميع المناطق

النامية، لاسيما البرازيل وتركيا والهند، إلا أنه ومع ذلك بقي مستوى الدخل الفردي يتجاوز مستويات ما قبل الأزمة وذلك بفضل سياسات الاقتصاد الكلي المضادة للتقلبات الدورية الاقتصادية التي مكنت العديد من الدول النامية من تخفيف أثر الكساد العظيم على اقتصادياتها لمدة من الزمن⁽¹⁾.

إلا أنه وبالرغم من ذلك ظلت الدول المتقدمة تشكل القوى المحركة الرئيسة للنمو العالمي، فخلال المدة 1990-2005م كانت هذه الدول تستأثر بحوالي ثلث أرباح الناتج المحلي الإجمالي العالمي، بينما تجاوزت مساهمتها في النمو الاقتصادي العالمي 50%، إلا أنها خلال المدة 2007-2012م لم تسهم سوى بنسبة ضئيلة جدًا، حيث من سنة 2010م أصبحت الدول النامية هي أساسا التي تدفع النمو العالمي، حيث كانت تستأثر على نحو ثلثي هذا النمو.

ومع بداية الألفية ونتيجة للكساد انخفضت حصة البلدان المتقدمة إلى حوالي 60% في سنة 2012م، وارتفعت حصة الدول النامية بنسبة 7 نقاط مئوية بين عامي 1970-2005م، لتصل إلى أكثر من 35% من الناتج المحلي العالمي سنة 2012م، ولا تزال دول آسيا من المناطق الأشد نشاطًا بنمو يناهز 5.5% ومن بين الدول الرئيسة في المنطقة تستمر الصين في الصدارة، حيث يقدر معدل نموها بنحو 5.7% في عام 2014م بالاعتماد على الطلب المحلي مع وجود بعض الدلائل الأولية على تزايد دور الاستهلاك الخاص والعام، وازداد معدل نمو الهند، حيث يقدر بـ 5.5% نتيجة لزيادة الاستهلاك الخاص وصافي الصادرات.

ويتناول هذا القسم من الدراسة تجارب عالمية لدور القطاع الخاص في التنمية، وتحليل مقارنة إقليمية وعالمية لوضع وأداء اليمن في تقرير التنافسية العربية ركيزة أساسية في الإصلاحات الشاملة.

أ - تجارب عالمية لدور القطاع الخاص في التنمية:

1- الشراكة الحكومية بين القطاع العام والقطاع الخاص:

دخلت الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الاتجاهات الحديثة لتطوير القطاع الخاص وتعزيز مكانته في النشاط الاقتصادي، حيث تزايد عدد البلدان التي اختارت التوجه نحو الشراكة بين قطاعيها العام والخاص قصد فتح مجال آخر للتوسع في النشاط للقطاع الخاص، ألا وهو قطاع البنى التحتية والخدمات المرتبطة به، الذي تنفرد به عادة الدولة عن طريق مؤسساتها العامة، حيث تشير بعض التجارب أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (النقل) هي الأكثر استقطابًا للشراكة بين القطاعين العام والخاص مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية (الصحة والتعليم)؛ وذلك للأسباب الآتية:

- تتمتع مشاريع البنية التحتية الاقتصادية بمعدلات ربحية عالية تزيد من جاذبية القطاع الخاص.
- جاذبية رسوم الاستخدام بشكل أكبر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية.

(1) تقرير التجارة والتنمية 2013، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، الأوتكاد، جنيف، ص 23-25.

تمتع مشاريع البنية التحتية بأسواق أكبر، مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية، وزيادة على ما توفره الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أسواق جديدة لتطور نشاط القطاع الخاص وما ينجر عن ذلك من آثار إيجابية على معدلات النمو الاقتصادي والحد من الفقر، فإنها تسمح بتجنب تأجيل أو إلغاء تشييد هذه البنى التحتية في حال لم تكن الدولة - وهي المكلفة بتشبيدها - قادرة على توفير مخصصاتها المالية، وما قد ينجر عن ذلك من آثار سلبية على الاقتصاد والمجتمع نظراً للأهمية القصوى التي تتمتع بها البنية التحتية في تطوير النشاط الاقتصادي.

كما أن الشراكة بين القطاع العام والخاص من شأنها التخفيف من قيود الإنفاق والعجز في الميزانية من جهة، كما يمكنها من جهة أخرى اقتصاد النفقات الموجهة للبنية التحتية وتوجيهها نحو استخدامات أخرى في حاجة للتمويل تتكفل الدولة بأدائها وتحمل تمويلها، مما يعود بالإيجاب على الاقتصاد والمجتمع.

بعد هذه اللحظة السريعة للتجارب العالمية وللشراكة بين القطاع العام والخاص سوف نتطرق إلى بعض التجارب العربية، حيث يتكون القطاع الخاص في الدول العربية بشكل عام من عدد صغير من الشركات الكبيرة والعديد من الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة التي تمثل أكثر من 90% من الأعمال التجارية في المنطقة، وتسهم في حوالي 50% من العمالة و70% من الناتج المحلي الإجمالي في بعض الدول، ففي جيبوتي ومصر والأردن ولبنان والمغرب وتونس واليمن، تحوي أكثر من 96% من الشركات على أقل من 100 موظف. وبالفعل، تشكّل الشركات المتناهية الصغر التي تشمل أقل عدد من الموظفين (أقل من 5 إلى 10 موظفين بحسب التعريف) الغالبية العظمى من الأعمال، وهي تصل إلى 97% من المؤسسات في الأراضي الفلسطينية المحتلة و90% في اليمن). أما في مصر، فتبلغ حصة التوظيف في المشروعات متناهية الصغر حوالي 68%، وهي نسبة أعلى بكثير من البلدان المماثلة مثل الأردن (40%). وتونس (37%).

ولا يختلف الحال حتى في بعض دول مجلس التعاون الخليجي مثل البحرين، حيث تمثل المشاريع متناهية الصغر 92% من جميع الشركات، بينما تمثل الشركات الصغيرة والمتوسطة 6% و1% على التوالي، ولا يوجد تعريف موحد على مستوى المنطقة، أو حتى داخل بلدانها، للمؤسسات متناهية الصغر أو الصغيرة أو المتوسطة، أما التعريف الأكثر شيوعاً فيستخدم التوظيف كمعيار أساسي. يتغير التعريف من بلد لآخر ويعتمد على القطاع وحجم الدولة ومستوى التنمية والبنية الاقتصادية - على سبيل المثال، بينما تقوم الجزائر ومصر ولبنان بتعريف الشركات الصغيرة على أنها تلك التي يعمل بها أقل من عشرة موظفين، فإن العدد في الأردن والأراضي الفلسطينية المحتلة هو أقل من أربعة⁽¹⁾.

(1) عبال، زينة: نظرة عامة على القطاع الخاص في الدول العربية، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (annd)، بيروت 2021، ص9.

2- تحليل تجارب عربية وعالمية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛

شهدت المنطقة العربية حراكًا سياسيًا واجتماعيًا مع مطلع العام 2011م، وأحدث هذا الحراك تغييرات في نمط إدارة الحكم، وقد طالب هذا الحراك بالحفاظ على كرامة الإنسان العربي، وتأمين حياة ورفاهية الشعوب؛ لهذا كان على أصحاب الشركات في القطاع الخاص رد الجميل إلى المجتمعات التي ينتمي إليها، وتعزيز الخير الاجتماعي والتخفيف من تفاقم معاناة المواطنين في المجتمع.

وفيما يلي سوف نستعرض تجربتين حول مثل هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص هما: تجربة دولة الكويت والخليج العربي، والتجربة التركية.

3- تجربة دولة الكويت والخليج العربي⁽¹⁾؛

مر تطور القطاع الخاص في الكويت ودول الخليج بعدة مراحل تمثلت في الآتي:

مرحلة ما قبل الاستقلال واكتشاف النفط: وفي هذه المرحلة هيمن فيها القطاع الخاص عن طريق سيطرته على تجارة اللؤلؤ الطبيعي، وجلب السلع والأقمشة والتوابل ومواد البناء وتسويقها، كما قام بعملية تصدير التمور إلى بعض الأسواق الآسيوية مثل الهند وغيرها.

وقد جلب القطاع الخاص في هذه الدول الأخشاب والفحم من شرق إفريقيا، وأدى دورًا مهمًا في النشاط الاقتصادي، حيث اقتصر دور الدولة خلال تلك المدة على توفير الأمن من أجل استمرار الأنشطة الاقتصادية وازدهارها.

مرحلة ما بعد اكتشاف النفط: لعب القطاع الخاص خلال هذه المرحلة بدور فاعل في العملية الإنتاجية، وتساعد هذا الدور باستمرار كبير بعد ذلك، وأسهم في تحسين أوضاع الناس الاقتصادية والاجتماعية، كما أسهمت الكفاءات والخبرات المتراكمة في تدبير القطاع الخاص المرتكز على العائلات الكبرى في تقوية توجهات الدولة إلى استثمار فوائض عائدات النفط بعد عملية إنتاجه وتسويقه.

مرحلة ما بعد الاستقلال: أسهم استقلال الكويت وبعض الدول الخليجية من الاستعمار البريطاني الذي ظل فيها مدة طويلة يتحكم في خيارات البلاد حتى مدة الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، من بناء شراكة حقيقية ومتوازنة ومثمرة بين القطاع العام والخاص، وجرى تأسيس الشركات الكبرى التي كان لها الدور المهم في مسيرة التنمية في مختلف القطاعات مثل قطاع النفط والنقل والصناعة والخدمات وغيرها.

بعد ذلك أمتت الدولة الكويتية قطاع النفط بما فيها حصة ملكية القطاع الخاص وتهميشه، بعد ارتفاع أسعار النفط، ثم امتدت يد الدولة إلى قطاع البنوك والمصارف بعد أزمة 1982م، وأصبح للدولة الكويتية ودول الخليج الأموال الطائلة، لكنها لا تمتلك الإمكانيات الإدارية والأفكار المجدية في مجال

(1) ذياب، عامر: تجربة الكويت والخليج العربي، ورقة بحثية مقدمة لبحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة

العربية لمكافحة الفساد يومي 22 و23 سبتمبر 2011، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، يناير

2013، ص 139-145.

الأعمال؛ لذلك بات من الضروري تطوير العلاقات والشرابة بين القطاعين العام والخاص في مختلف الأنشطة والمجالات والقطاعات الاقتصادية، حيث بدأ الانتعاش في السنوات الأخيرة يزداد بشكل متسارع بين القطاعين.

ومن المتوقع أن تسهم الخصخصة المتأنية والمجدية في المستقبل من رفع الكفاءة والحد من الهدر ووقف الدعم غير المشروط وتعزيز المسؤولية باستخدام هذه المرافق الحيوية.

أما فيما يتعلق بالغرفة التجارية بدولة الكويت⁽¹⁾ فهي مؤسسة ذات نفع عام؛ تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة مادياً ومعنوياً، تأسست غرفة تجارة وصناعة الكويت بموجب مرسومٍ أكسبها وضعاً مؤسسياً متميزاً صدر في العام 1959م، يُنتخب مجلس إدارتها بالكامل ديمقراطياً من قبل جمعيتها العامة، ويُعد رئيس وأعضاء مجلس إدارتها المنتخبين بمقام متطوعين للخدمة العامة دون أي مقابل، تتكون مواردها من اشتراكات أعضائها ورسوم خدماتها دون أي دعم حكومي، كما يُعد رأيها لازماً في كل ما يتعلق بالمسائل والتشريعات ذات الطابع الاقتصادي.

إن التقدم الاقتصادي الذي حققته دولة الكويت لم يكن نتاج نبتة بلا جذور ظهرت في حقل نفط، بل هو تطوّر طبيعي لتراكم حضاري في مجتمع مستقل، قام قبل أكثر من قرنين ونصف من الزمن على أساس راسخ من الإيمان والجهد والحرية... حرية الوطن والفكر والاقتصاد.

التجربة التركية⁽²⁾:

تعد التجربة الاقتصادية التركية من أبرز التجارب الرائدة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومحط أنظار العديد من الاقتصاديين في العالم، حيث استطاعت تركيا خلال أقل من عقد من الزمن تحقيق نموذج اقتصادي تنموي، هذا النموذج جعلها في مصاف الدول الصاعدة، حيث خرجت من واقع اقتصادي صعب ومن دولة نامية فقيرة تعتمد على صادرات المحاصيل الزراعية ذات القيمة المضافة المنخفضة، إلى دولة صناعية وفي مقدمة الدول من ناحية جذبها للاستثمارات الأجنبية المباشرة، ويُعد الأداء الاقتصادي القوي لتركيا على مدى العقد الماضي يلهم الكثير من بلدان الأسواق الصاعدة ويقدم دروساً قيمة لواقعي السياسات لديها. إن دراسة مقومات هذه الدولة تضعها في صورة مهمة، حيث أصبحت تملك بنية اقتصادية واجتماعية وثقافية قوية، تمنح قاعدة صلبة ومستدامة لمشروع رفاه - بصرف النظر عن الطبيعة الإيديولوجية للحكومة القائمة - ومشروع تنموي بلغ مرحلة النضج، وأرسى مقومات صلبة لتأمين إمكانات البلاد، وتحفيز القوى الإنتاجية، على قاعدة رؤية شمولية وجذرية تضع المواطن التركي في صلب العملية التنموية بوصفه محركها الحيوي، وشهدت تركيا خلال السنوات الماضية طفرة اقتصادية واجتماعية وسياسية متسارعة، دفعت بالمواطن التركي إلى التقدم والرقى على كل المستويات، بعد أن كانت تعيش أزمة مالية عام 2001م كانت أبرز مؤشرات ارتفاع مستوى الدين الخارج. وتقرب تركيا من أعتاب الدخول في شريحة البلدان المرتفعة الدخل، فلقد

(1) مأخوذ من الموقع الإلكتروني يوم الاثنين تاريخ 7-8-2023. <https://2u.pw/qYeNdOn>

(2) أخذت التجربة التركية من الرابط تاريخ الدخول 30 سبتمبر 2023م. <https://2u.pw/litJrMH>

نجحت في الاندماج الاقتصاد العالمي استنادا إلى الركيزة التي وفرتها العلاقات التجارية مع أوروبا، ووضع مالية عامة قوية غداة الأزمة المالية أتاح للبلاد التحول من خدمة الدين إلى خدمة المواطن، وقطاع خاص ديناميكي تحفزه سياسات مواتية للسوق على نطاق واسع، وكنتيجة لتظافر هذه العوامل، فقد عم الرخاء على جميع المواطنين في تركيا.

وقد تبنت تركيا الجديدة سياسة اقتصادية حرة، حيث شجعت القطاع الخاص؛ اذ اعتمدت الحكومة على الشركات الخاصة من أجل تفعيل المنافسة، وتقليل الفساد إلى الحد الأدنى، فقد استطاعت أن تجعل قيمة الشركات المباعة بالخصخصة 9.58 مليار دولار، بعد أن كانت مقدرة بنحو 1.8 مليارات دولار.

تسهيل الاستثمار وإنجاز المشاريع: عملت الحكومة على تسهيل الاستثمار داخل تركيا بالنسبة للأجانب عن طريق تسهيل إقامة الشركات وسهولة المعاملات، وأدت الاتحادات الاقتصادية دورًا كبيرًا في تنظيم الحركة التصنيعية والإنتاجية، وأقامت الدولة علاقات قوية ومؤثرة مع هذه الاتحادات.

وبحسب النظام الرأسمالي الذي تتبعه تركيا كانت للشركات الكبرى مكانة كبيرة في الاقتصاد والسياسة، حيث كانت هناك شركات عملاقة مثل «كوج» و«دوغان»، اللتين تمتلكان عددًا كبيرًا من الشركات في بنيتهما، وعلى الرغم من أن القسم الأكبر من هذه الشركات كان تابعًا لأطراف علمانية معادية لتوجه حزب العدالة والتنمية، إلا أنه لم يمارس عليها أي ضغوط أو تطبيقات، بل أبقى على هذه الشركات وعملها بكامل قوتها، وكما هو الحال في الشركات الكبيرة، حيث تعد شركة كوج من أكبر الشركات التركية و أعرقها؛ إذ أسست عام 1926م لتكون من أولى الشركات تأسيسًا في تاريخ الجمهورية، و تملك ضمن إدارتها عشرات الشركات الكبيرة، مثل «بنك يابي كريدي»، و«توفاش لصناعة السيارات»، وعلى الرغم من وجود أعضاء في الهيئة الإدارية للشركة لهم مواقف معادية من أردوغان وحزب العدالة والتنمية، فقد أثر الحزب عدم ممارسة ضغوط على هذه الشركات، وتشجيع نموها، بسبب حاجة الاقتصاد التركي إلى التوسع، ومن ثم تحقيق الأهداف الاقتصادية الكبيرة التي تتضمنها خطط الحكومة. وللبرهنة على نمو هذه الشركة وغيرها، فإن رأس مال الشركة بلغ في عام 2011م نحو 5.2 مليار ليرة تركية، في حين كان في عام 2002م نحو 203 ملايين ليرة، وكذلك تضاعفت أصول الشركة في المدة نفسها. أولت حكومة حزب العدالة والتنمية الاستثمار الخارجي أهمية كبيرة، وقد عملت هذه الحكومات على تشجيع التصدير والتجارة الخارجية، وإزالة القيود الجمركية، وتقديم المساعدات والحوافز للعاملين في مجال التصدير، ومن أبرز الخطوات في هذا المجال:

تشريع عدد كبير من القوانين التي تخص المصدرين خارج تركيا، حيث قدمت الحكومة عام 2010م مشروع قانون ينص على دعم الشركات التي تعمل بالتصدير بقيمة 50% من تكاليف تسويقها خارج تركيا، على ألا يتعدى الدعم المأخوذ من الحكومة التركية للشركة الواحدة خلال سنة واحدة 250 ألف دولار.

تقديم خدمات تدريبية مجانية في التسويق والتصدير للشركات العاملة في التصدير الخارجي.

عمدت وزارة التجارة ابتداء من عام 2010م إلى تقديم خدمات الاستشارة ودراسة الجدوى في الدول الخارجية؛ لتقديمها مجانًا للشركات التي ترغب في العمل بالتجارة في تركيا، وخصصت وزارة المالية

ميزانية خاصة لأعمال دراسة الجدوى مما سهل عملية الاستثمار، وبرز ذلك عن طريق أحجام الاستثمارات الكبيرة في تركيا ونماذج لرؤوس الأموال المستثمرة الخارجية والداخلية.

قدمت الحكومة مساعدات مالية للفلاحين؛ لمساعدتهم على تصدير محاصيلهم ومنتجاتهم الزراعية إلى الخارج، ولأن الأسواق تؤدي دورًا فعالًا في توسيع قاعدة رأس المال وتمويل الاستثمارات بتكلفة مناسبة، كما أنها تحتل المكانة البارزة في تحقيق هدف النمو الاقتصادي المستمر، والقابل للاستدامة وفي زيادة القوة التنافسية الدولية، الحكومة التركية عملت على تحقيق الأهداف الآتية:

- تشجيع المؤسسات الاستثمارية على دخول السوق وتعميق وتفعيل أسواق المال.
- تطوير هياكل أسواق المال وأساليب عملها.
- الارتقاء ببورصة إسطنبول للأوراق المالية إلى مصاف البورصات العالمية.
- تشجيع وتطوير أشكال التمويل، مثل الشراكة الاستثمارية والعقارية وشركات رأس المال الاستثماري.
- تطبيق العقوبات اللازمة التي من شأنها منع كل أنواع المعاملات القائمة على معلومات مسربة من الداخل في أسواق المالية.
- حماية حقوق صغار المساهمين في أسواق الأوراق المالية.
- دعم أسواق البيع الآجل من أجل زيادة القدرة على التنبؤ والحد من تأثير التذبذبات في أسواق المال على الاقتصاد.
- السعي للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي: الذي كان أمرا صعبا للغاية؛ لأن معظم مساحة تركيا تتبع قارة آسيا باستثناء 10% من المساحة الكلية فقط تقع بقارة أوروبا، بالإضافة إلى النظرة الغربية إلى تركيا المحملة بالإرث العثماني الذي أدخل الإسلام إلى أوروبا.

وبهذا فقد تمكنت الحكومة التركية من تحقيق طفرة اقتصادية كبيرة، وهذا راجع للسياسة الاقتصادية التي تدعم بشكل واضح انعاش التجارة، وأولت أهمية قصوى لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية، والحد من معدلات التضخم المرتفعة، وأيضا استفادت تركيا بشكل كبير من تحولها الديمغرافي، حيث تضاعف عدد السكان ثلاث مرات منذ الستينيات فارتفعت نسبة العمالة في البلاد، فضلا عن عدد المستهلكين في السوق التركية، بالإضافة إلى النمو الاقتصادي السريع في تركيا مقابل زيادة سكانية كبيرة، حيث نجحت بشكل كبير في توفير ملايين فرص العمل، وأدت العلاقة الطردية بين زيادة عدد السكان والنمو الاقتصادي إلى ثبات نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كما يمكننا أن نستدل على نجاح تجربة الإصلاح الاقتصادي عن طريق نمو أهم المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، وكذا الأثر الواضح لهذه التجربة على كل من القطاع الزراعي والصناعي.

كما عملت الحكومة على التشجيع لتصنيع المنتجات ذات القيمة المضافة العالية القابلة للتصدير والمنتجات التي تتطلب تكنولوجيا وتقنية عالية، وكذلك تشجيع الإنتاج في مجالات الكهرباء والإلكترونيات والأنظمة الدفاعية وأنظمة الفضاء وصناعة السيارات، والاعتماد على التجارة الإقليمية بصفقتها وسيلة مساعدة للنمو الاقتصادي المستمر والقابل للاستدامة.

ويتوقع المحللون صعود بعض القطاعات التي شهدت نموًا ملحوظًا على مستوى العالم، وهو ما سيتبعه نمو مماثل في سوق العمل على رأس هذه القطاعات قطاع تكنولوجيا المعلومات، وقطاع التجارة الإلكترونية التي تشهد نشاطًا كبيرًا في تركيا بسبب نشاط الأتراك في استخدام الإنترنت، حيث يقدر عدد مستخدمي الإنترنت حوالي 43%، ويصل حجم التجارة الإلكترونية إلى حوالي 5.7 مليار دولار وهو رقم عملاق في السوق التركي، ومن المتوقع نمو التسويق الإلكتروني المرتبط بالنشاط الكبير بالتجارة الإلكترونية.

كما سجلت تركيا تطورًا كبيرًا في مشاريع البنية التحتية وتشمل الطرق والجسور والسكك الحديدية والمطارات، بمقاييس عالمية مما أسهم في تزايد الاستثمارات من قبل القطاع الخاص والأجنبي.

ب- مقارنة إقليمية وعالمية لوضع اليمن في تقرير التنافسية العربية:

يكتسب تحليل وضعية اليمن في التنافسية أهمية كبيرة نظرا لكونها تمثل ركيزة أساسية في الإصلاحات الشاملة. والبديل المطروح «القطاع الخاص» يفترض أن يؤدي مهما فشلت تجربة إجراءات قطاع الدولة في أدائها، من تطبيق سياسة تنمية، قادره على بناء اقتصاد، يؤمن زيادة مستمرة في النمو وفي معالجة البطالة والمنافسة وفي تمويل المشاريع الأساسية في البنى التحتية⁽¹⁾.

ويُعد تعزيز التنافسية من العناصر الرئيسة في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة التي تنطوي على مجالات أكثر أهمية في تشجيع ودعم دور القطاع الخاص في عملية التنمية، وتمثل التنافسية ركيزة أساسية في التجارب العالمية والإقليمية في الإصلاح الإداري الشامل، وفي السياق ذاته تتبنى العديد من الدول العربية استراتيجيات وخططًا وطنية تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي وزيادة قدراتها الإنتاجية وتحسين كفاءة المنتجات الوطنية وتطوير قطاعات الخدمات لمواجهة الحواجز التي تُعرقل من قدراتها التنافسية، وكذلك تطوير الخدمات المتعلقة بتسهيل بيئة الأعمال، وتطوير البنية التحتية، الهادفة إلى استقطاب المزيد من الاستثمارات سواء المحلية أو الأجنبية، وزيادة الاحتياطيات من العملة الأجنبية وتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة للارتقاء بمستويات المعيشة.

ويمكن تحليل مقارنة أداء اليمن في التنافسية عن طريق إطار إقليمي وفق تقرير تنافسية الاقتصادات العربية الذي يستعرض تطور مستويات تنافسية الاقتصادات العربية، كما يسلط الضوء على الإجراءات والسياسات الاقتصادية التي تنتهجها الدول العربية في سبيل تحسين مستويات إنتاجيتها وتنافسيتها، ويركز على قياس تنافسية الاقتصادات العربية باستخدام مؤشرين أساسيين هما: مؤشر الاقتصاد الكلي، ومؤشر بيئة وجاذبية الاستثمار.

مقارنة أداء اليمن على المؤشر العام لتنافسية الاقتصادات العربية:

يبين الجدول (4) أن الوضعية التنافسية لليمن شهدت تحسنًا طفيفًا في تقرير تنافسية الاقتصادات العربية لعام 2022م لمتوسط المدة 2018-2021م مقارنة بتقرير 2021م لمتوسط المدة 2017-

(1) عباس الفياض، عباس: الإصلاحات في البلدان النامية، في مؤلف جماعي: قضايا اقتصاديه معاصره، لطلبة الصف الثاني عشر أدبي، 2011.

2020م، حيث ارتفعت من المرتبة 17 إلى المرتبة 16، وعلى الرغم من ذلك لا يزال أمام اليمن تحديات كبيرة لتحسين مستوى الأداء في مؤشرات التنافسية في الاقتصادات العربية.

وبالمقارنة مع الدول العربية في تقرير 2022م، يلاحظ أن كل من الإمارات، قطر، السعودية، الكويت، عُمان، البحرين استحوذت على المراكز الستة الأولى على مستوى الدول العربية على التوالي، وجاء في المرتبة السابعة والثامنة والتاسعة كل من المغرب والأردن وتونس على التوالي، في المقابل احتلت المراتب الثلاث الأخيرة كل من السودان واليمن وليبيا في المراتب 14 و 16 و 17 على التوالي.

وتجدر الإشارة إلى تحسن ترتيب ست دول عربية على مستوى الدول العربية في هذا التقرير مقارنة بالعدد الخامس من تقرير تنافسية الاقتصادات العربية، وهي: اليمن، الأردن، الجزائر، عمان، قطر، ليبيا.

جدول (4) تطور وضعية تنافسية اليمن في تقرير تنافسية الاقتصادات العربية في العدين الخامس والسادس من تقرير تنافسية الاقتصادات العربية

الدول العربية	ترتيب الدول العربية على مستوى الدول العربية في تقرير تنافسية الاقتصادات العربية		
	الانتهاء	2021-2018	2020-2017
الأردن	▲	8	9
الإمارات	==	1	1
البحرين	==	6	6
تونس	▲	9	8
الجزائر	▼	11	14
السعودية	▲	3	2
السودان	▲	17	15
العراق	▲	15	12
عمان	▼	5	7
قطر	▼	2	3
الكويت	==	4	4
لبنان	==	13	13
ليبيا	▼	14	16
مصر	==	10	10
المغرب	▲	7	5
موريتانيا	▲	12	11
اليمن	▼	16	17

المصدر: صندوق النقد العربي، 2023، تنافسية الاقتصادات العربية، العدد السادس، فبراير 2023.

إن تدني وضع التنافسية في اليمن يظهر الحاجة والأهمية القصوى التي ينبغي أن تركز عليها الإصلاحات الشاملة في الجمهورية اليمنية، ودفعه نحو عجلة التنمية الاقتصادية (الانتعاش والنمو) المؤدي إلى تعزيز دور القطاع الخاص في التنمية ورفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق الاستقرار والتوازن الاقتصادي وتحسين الكفاءة الإدارية في تعبئة عوامل الإنتاج وتوزيعها على مختلف الهياكل المطلوبة، وتحقيق التنمية المستدامة.

03. تحليل وتشخيص تجربة دور القطاع الخاص في التنمية باليمن:

يتناول هذا القسم من الدراسة تحليل وتشخيص تجربة دور القطاع الخاص في التنمية من حيث التنوع الاقتصادي والاستثمار والمساهمات الاجتماعية والدور الإنساني مدة الحرب وهي تجربة حيوية للقطاع الخاص في اليمن، كما يتناول التحولات الاقتصادية في اليمن وتأثيرها في القطاع الخاص، بالإضافة إلى تحليل واستعراض التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجه القطاع الخاص.

أ- تجربة القطاع الخاص في تعزيز التنوع الاقتصادي والاستثمار:

تجربة إسهام القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية والاستثمار 2012-2021م:

إسهام القطاع الخاص في الأنشطة الإنتاجية والصناعية:

يمثل القطاع الخاص محور عملية التنمية الاقتصادية في معظم دول العالم والمتقدمة والنامية؛ نظراً لما يتمتع به من مزايا وإمكانات في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والصناعية، ويمكن تحليل تجربة القطاع اليمني في الإسهام في الأنشطة الإنتاجية والصناعية بالمقارنة مع القطاع العام، ويظهر الجدول (5) النتائج الآتية:

- أن القطاع الخاص يسهم في الناتج المحلي الحقيقي للزراعة والصيد بنسبة 100% من إجمالي الناتج للزراعة والصيد.
- يسهم القطاع الخاص في الناتج المحلي الحقيقي في الصناعة التحويلية بنسبة 90.8% من إجمالي الناتج للصناعة التحويلية المتوسط المدة 2012-2021م. مقابل 9.2% للقطاع العام.
- ارتفعت إسهامات القطاع الخاص في نشاط البناء والتشييد من 56.8% عام 2012م إلى أعلى مستوى عام 2021م لتصل إلى 74.6%. وشكلت في المتوسط حوالي 65.8% للمدة 2012-2021م. مقابل 34.2% للقطاع العام.

جدول (5) مؤشرات إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي بالأسعار الثابتة في الأنشطة الإنتاجية والصناعية (%):

	الزراعة والصيد		الصناعة التحويلية		البناء والتشييد	
	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع عام	قطاع خاص
2012	0.0%	100%	9.5%	90.5%	43.2%	56.8%
2013	0.0%	100%	8.6%	91.4%	45.3%	54.7%
2014	0.0%	100%	10.3%	89.7%	36.1%	63.9%
2015	0.0%	100%	8.9%	91.1%	30.0%	70.0%
2016	0.0%	100%	8.9%	91.1%	29.6%	70.4%
2017	0.0%	100%	9.1%	90.9%	27.2%	72.8%
2018	0.0%	100%	9.1%	90.9%	27.1%	72.9%
2019	0.0%	100%	9.1%	90.9%	27.1%	72.9%
2020	0.0%	100%	9.1%	90.9%	26.4%	73.6%
2021	0.0%	100%	9.3%	90.7%	25.4%	74.6%
المتوسط	0.0%	100%	9.2%	90.8%	34.2%	65.8%

المصدر: بالاستناد إلى الجهاز المركزي للإحصاء، نشرة الحسابات القومية 2021، وكتاب الإحصاء السنوي 2020. جدول رقم (8) الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج حسب القطاعات للأعوام 2009 - 2021م (بالأسعار الثابتة بملايين الريالات) 2012=100.

وهذه النتائج تظهر أهمية تعزيز إسهام القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية وتحقيق التنوع في قاعدة الإنتاج في الأنشطة الاقتصادية الزراعية والصيد، والصناعة التحويلية والبناء والتشييد، ومن ثمَّ

تتضح أهمية ظاهرة الإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية بما من شأنه تحقيق تطوراً مهماً تنويع القاعدة الإنتاجية والاقتصادية في اليمن عن طريق تقديم مزيد من التسهيلات والامتيازات والمزايا.

إسهام القطاع الخاص في الأنشطة الخدمية:

تضم الأنشطة الاقتصادية الخدمية كل من تجارة الجملة والتجزئة والمطاعم والفنادق والنقل والتخزين والاتصالات والتمويل والتأمين والعقارات وخدمات الأعمال، وتسهم في تنمية القطاعات السلعية والخدمية والارتفاع بمستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي في البلاد، كما تسهم في توليد الناتج المحلي وتوليد الدخل وفرص عمل. ويظهر الجدول (6) النتائج الآتية:

– شكلت إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الحقيقي في أنشطة تجارة الجملة والتجزئة 92.5% من إجمالي الناتج لتجارة الجملة والتجزئة لمتوسط المدة 2021-2012م. مقابل 7.5% للقطاع العام في المتوسط خلال نفس المدة.

– يسهم القطاع الخاص في الناتج الحقيقي لنشاط النقل والتخزين بنسبة 95% في المتوسط للمدة 2021-2012م. مقابل 5% للقطاع العام.

– بلغت إسهام القطاع الخاص في الناتج الحقيقي لنشاط الاتصالات حوالي 58.3% في المتوسط للمدة 2021-2012م. مقابل 41.7% للقطاع العام.

– يسهم القطاع الخاص في الناتج الحقيقي لنشاط التمويل والتأمين بنسبة بلغت حوالي 23.5% في المتوسط للمدة 2021-2012م. مقابل 76.5% للقطاع العام.

الأنشطة الخدمية الأخرى: تضم الأنشطة الخدمية الأخرى كل من نشاط الصيانة والإصلاح، ونشاط العقارات وخدمات الأعمال. ونشاط المطاعم والفنادق، ويهيمن القطاع الخاص على هذه الأنشطة بنسبة 100% لمتوسط المدة 2021-2012م⁽¹⁾ مما يعزز من تجربة القطاع الخاص في تركيب الناتج المحلي الإجمالي لقطاع الخدمات وتوليد الدخل وفرص عمل لفئات اجتماعية واسعة.

جدول (6) مؤشرات إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة للأنشطة الخدمية (%):

	تجارة الجملة والتجزئة		النقل والتخزين		الاتصالات		التمويل والتأمين	
	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع عام	قطاع خاص	قطاع عام	قطاع خاص
2012	5.8%	94.2%	4.0%	96.0%	39.1%	60.9%	76.2%	23.8%
2013	6.4%	93.6%	4.5%	95.5%	38.9%	61.1%	76.1%	23.9%
2014	9.2%	90.8%	5.3%	94.7%	43.1%	56.9%	77.0%	23.0%
2015	7.0%	93.0%	4.9%	95.1%	41.6%	58.4%	76.6%	23.4%
2016	7.8%	92.2%	5.3%	94.7%	42.7%	57.3%	76.8%	23.2%
2017	8.3%	91.7%	5.6%	94.4%	43.8%	56.2%	76.9%	23.1%
2018	8.0%	92.0%	5.5%	94.5%	43.1%	56.9%	76.3%	23.7%
2019	8.0%	92.0%	5.5%	94.5%	43.1%	56.9%	76.3%	23.7%
2020	7.9%	92.1%	5.3%	94.7%	43.1%	56.9%	76.3%	23.7%
2021	7.7%	92.3%	5.1%	94.9%	41.7%	58.3%	76.3%	23.7%
المتوسط	7.5%	92.5%	5.0%	95.0%	41.7%	58.3%	76.5%	23.5%

المصدر: بالاستناد إلى: الجهاز المركزي للإحصاء، نشرة الحسابات القومية 2021. وكتاب الإحصاء السنوي 2020.

(1) نشرة الحسابات القومية 2021، وكتاب الإحصاء السنوي 2020. الجهاز المركزي للإحصاء. صنعاء.

إسهام القطاع الخاص في الاستثمار:

يشكل الاستثمار الخاص حوالي ثلاثة أضعاف الاستثمار العام كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي. ويلاحظ أن الأهمية النسبية للاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي هي الأكبر من الاستثمار العام، حيث شكلت متوسط سنوي بلغ 11.5% خلال المدة 2012-2020م، أما الاستثمار العام فقد شكل متوسط سنوي بلغ 3.2% خلال المدة نفسها.

جدول (7) نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي (%):

المتوسط السنوي	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	البند العام
3.2	0.7	4.0	3.4	3.2	3.9	1.8	3.8	3.9	4.5	الاستثمار العام
11.5	2.7	15.0	13.3	12.1	13.7	8.4	12.9	11.3	14.9	الاستثمار الخاص
14.7	3.4	19.0	16.7	15.3	17.6	10.2	16.7	15.3	19.3	الاستثمار الإجمالي

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012-2020. نشرة الحسابات القومية بأساس 2012، مارس 2021،

جدول رقم (8) الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج بحسب القطاعات للأعوام 2009 - 2021م (بالأسعار الثابتة بملايين الريالات) 100=2012

الترتيب	الدول	ترتيب اليمن	البيان
186	ليبيا	187	الترتيب العالمي
164	ليبيا	156	بدء النشاط التجاري
186	سوريا؛ ليبيا	186	استخراج تراخيص البناء
162	السودان	187	الحصول على الكهرباء
187	ليبيا	86	تسجيل الملكية
186	العراق؛ سوريا	186	الحصول على الائتمان
183	ليبيا	162	حماية المستثمرين
164	السودان	89	دفع الضرائب
185	السودان	188	التجارة عبر الحدود
166	مصر	143	انفاذ العقود
168	العراق؛ ليبيا؛ السعودية	159	تسوية حالات الإعسار

المصدر: تقرير مؤشر سهولة الأعمال 2020.

هذه النسب تعكس الدور الكبير العام للقطاع الخاص بصفته جهازاً إنتاجياً وخدمياً؛ لكون اليمن من الدول النامية التي تقتضي فيها الأمور تزايد تحفيز وتنمية القطاع الخاص خاصة في ظل الحاجة إلى إعادة الاعمار واستعادة التعافي الاقتصادي.

ويمكن للإصلاح الإداري الشامل في اليمن أن يسهم في تطوير القطاع الخاص الذي يمثل أداة حيوية. حيث إنَّ الطريق إلى التنمية طويلة المدى والسلام يعتمد على وجود قطاع خاص متعافٍ⁽¹⁾؛ لذلك تعتبر عملية تنمية القطاع الخاص من الأمور الحتمية في عملية خلق فرص العمل وتوليد الدخل أن تستمر بعد انتهاء الأعمال الطارئة قصيرة المدى التي تمولها الجهات المانحة.

(1) تقرير البنك الدولي: الصراعات والأمن والتنمية، مجموعة البنك الدولي، نيويورك، 2011.

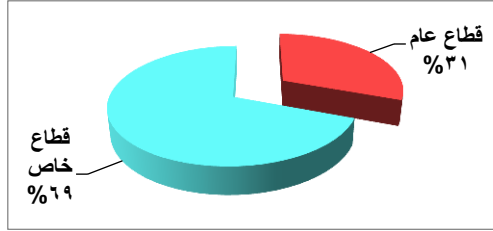
تحليل موجز لتجربة القطاع الخاص في التشغيل والمسؤولية الاجتماعية في اليمن:

إسهام القطاع الخاص في التشغيل:

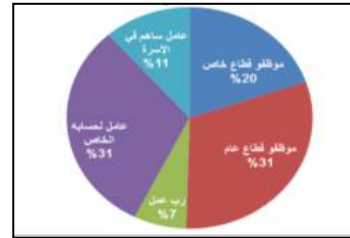
يؤدي القطاع الخاص دورًا حيويًا في تحريك عجلة النشاط الاقتصادي في اليمن، حيث يسهم بحوالي 53.7% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية عام 2014م (بدون إسهام القطاع الخاص في قطاع النفط)، ويشغل القطاع الخاص حوالي 19.6% من إجمالي السكان العاملين (وإذا تم اعتبار كل العاملين في غير القطاع العام أنهم قطاع خاص فسترتفع نسبة إسهام القطاع الخاص في تشغيل العاملين إلى 69.4%)، وفي مجال الاستثمار، يسهم القطاع الخاص بحوالي 65% من الاستثمار الإجمالي عام 2013م، وفي قطاعات كالرعاية الصحية، يقدم القطاع الخاص أكثر من نصف الخدمات، ومن ثم، بدون قطاع خاص قابل للحياة، فإن العواقب الاقتصادية والإنسانية وخيمة.

إن الإصلاح الإداري الشامل يمكن أن يسهم في تعزيز تجربة فاعلية القطاع الخاص في المنشآت الأصغر والصغيرة والمتوسطة عن طريق مجالات التعافي التي تمثل أولوية على المدى

شكل (5) السكان العاملون حسب قطاع الملكية (%)



شكل (4) السكان العاملون حسب حالة العمل (%)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، مسح القوى العاملة 2013-2014.

القصير، على النحو الذي يوفر أجواء ملائمة وأمنة للنمو والاستثمار للقطاع الخاص وخلق فرص عمل مدرة للدخول، حيث تؤدي زيادة استثمار القطاع الخاص إلى: زيادة التوظيف، ارتفاع الدخل، زيادة الإنتاجية، زيادة إنفاق الأسر. وبالنسبة: نمو اقتصادي، خدمات أحسن مقدمة للفقراء، انخفاض معدل الفقر والبطالة.

المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص:

تعد المسؤولية المجتمعية للقطاع الخاص من العناصر الأساسية على المستويات المحلية والدولية كافة، نظراً لمردودها الإيجابي على صعيد تحسين مستوى المعيشة، ومواجهة العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه المجتمعات؛ لذلك أصبح التعاون العربي في المسؤولية الاجتماعية ضرورة ملحة، حيث أصبح من الأهمية بمكان أن تسن الحكومات التشريعات اللازمة لتمكين القطاع الخاص من أداء دوره المجتمعي في تطوير ودعم التعليم والتدريب وريادة الأعمال لخلق أجيال منتجة وتواكب التطورات⁽¹⁾، وهذا مما يجعل المسؤولية الاجتماعية ضرورة ملحة ووسيلة فعالة؛ من أجل التطور والنمو وتحفز القطاع الخاص وفي إطار الإصلاح الإداري الشامل.

(1) اتحاد الغرف العربية ينظم مؤتمر "المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص ودورها في التنمية المستدامة"،

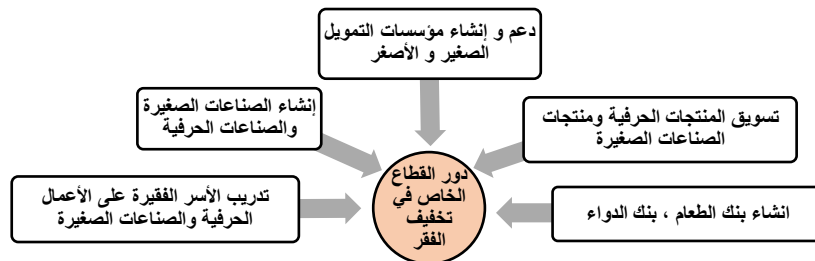
موقع اتحاد الغرف العربية، يوليو 2023، متاح على الرابط: <https://2u.pw/cpecXp17>

وفي اليمن تشير تجربة القطاع الخاص إلى عدة أمور:

يمثل القطاع الخاص اليوم - أيضاً - مصدر دخل مهم لملايين اليمنيين بالرغم من محدودية عمله، في وقت لا يستلم فيه مئات الآلاف من موظفي القطاع العام رواتبهم بشكل منتظم منذ 2016م. إن الدور المعول عليه في امتصاص أعداد متزايدة من العمالة سيكون للقطاع الخاص، إذا توافرت له الظروف المناسبة، مثل تهيئة البيئة المحيطة للاستثمار؛ ذلك أنه سيكون الأسرع في معدل النمو، إن التطوير الذي سيلحق القطاع الخاص غير المنظم سيحوّله إلى قطاع منظم.

قدرة القطاع الخاص على استيعاب أعداد متزايدة من موظفي الدولة في ظل انقطاع الرواتب. قدرة القطاع الخاص على تخفيف حدة المعاناة وتداعيات الحرب الجارية عن طريق: تدريب الأسر الفقيرة على الأعمال الحرفية والصناعات الصغيرة، إنشاء الصناعات الصغيرة والصناعات الحرفية، دعم وإنشاء مؤسسات التمويل الصغير والأصغر، تسويق المنتجات الحرفية ومنتجات الصناعات الصغيرة، ويتطلب ذلك في المدى القصير تعزيز مجالات التعاون بين القطاع الخاص ومنظمات الاغاثة الدولية.

شكل (6) صور لتجربة القطاع الخاص في تخفيف الفقر:



تتعزز تجربة القطاع الخاص في الحياة الاجتماعية والعمل الخيري عن طريق العديد من الأنشطة:

- أ- إنشاء ودعم المؤسسات الخيرية كالجمعيات التعاونية.
 - ب- إنشاء دور الأيتام وإيواء المشردين ورعاية ذوي الاحتياجات الخاصة.
 - ج- إنشاء ودعم دور العجزة.
 - د- دعم وكفالة الأيتام والأرامل والعجزة والأسر الفقيرة.
 - هـ- دعم مناسبات الزواج الجماعي. وتقديم قروض حسنة ومساعدة الفقراء القادرين على الإنتاج.
- تجربة القطاع الخاص في المسؤولية الاجتماعية خلال مدة الحرب عن طريق مبادرات عديدة أبرزها:

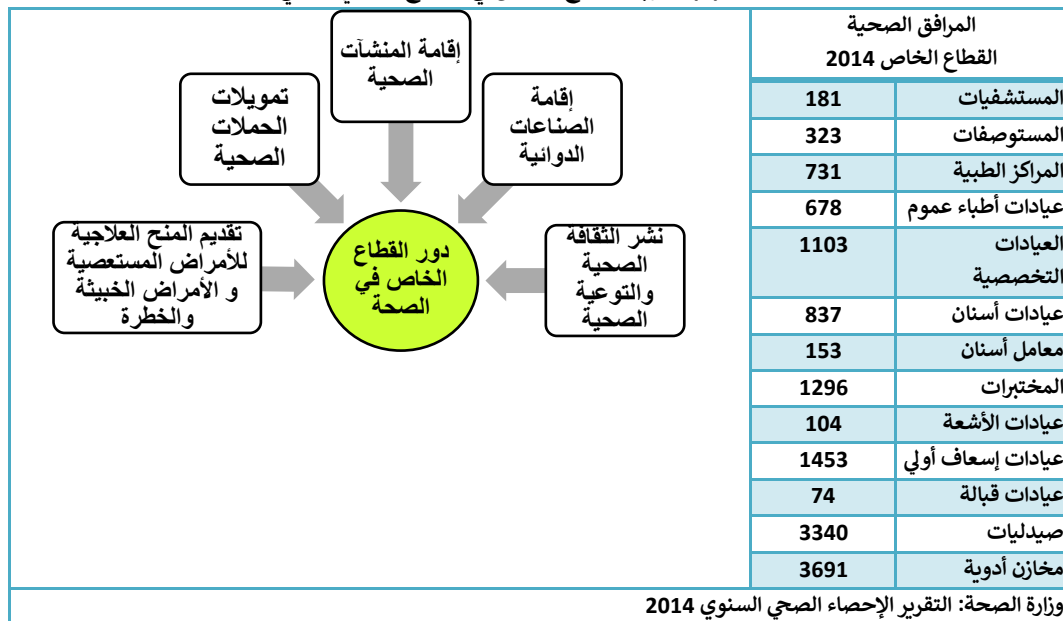
إنشاء بنك الطعام اليمني: في ظل الظروف قام القطاع الخاص بمسؤولية اجتماعية تنفيذ مشاريع خيرية ومساعدة المؤسسات الخيرية والفقراء، واستجابة للوضع الراهن أنشأ القطاع الخاص عام 2017م بنك الطعام اليمني منظمة مجتمع مدني إنسانية مستقلة تعنى بمكافحة الجوع في اليمن، تكفل بإنشائه نخبه من رجال الأعمال اليمنيين كمؤسسة تنموية غير ربحية هدفها القضاء على الجوع في اليمن. بإجمالي قيمة المشاريع 593,064,054 ي.ل.

إنشاء بنك الدواء اليمني: أنشأ القطاع الخاص بنك الدواء اليمني كمؤسسة خيرية غير ربحية تهدف إلى تقديم الخدمات الصحية والدوائية الضرورية الطارئة والسريعة التي تسهم في الحد من المرض وتخفيف الألم، كما يسهم بفاعلية في بناء نظام صحي ودوائي مؤهل وقادر على القيام بواجباته المنوطة به تجاه المجتمع، كل ذلك عن طريق تحفيز طاقات الخير والتكافل وتنسيق الجهود بين قطاعات العمل الحكومي والخاص وشركاء العمل الإنساني من منظمات المجتمع المدني الدولية والمحلية. حيث ينفذ 6 برامج يستفيد منها 44 ألف شخص، بتكلفة إجمالية بلغت 310 مليون يال.

تجربة القطاع الخاص في الصحة:

يؤدي القطاع الصحي دور مباشر في تعزيز التنمية البشرية عن طريق الحفاظ على صحة الفرد ورفع إنتاجيته، ومن ثمَّ زيادة فرص الدخل وتحسين مستوى المعيشة للسكان، والقطاع الخاص اليمني أسهم بشكل فاعل وقدمت شركات القطاع الخاص على نحو مماثل الخدمات الصحية التي عوضت عن انهيار الدولة، وتعليق معظم نفقات التشغيل في القطاع الصحي.

شكل (7) تجربة القطاع الخاص في القطاع الصحي اليمني:

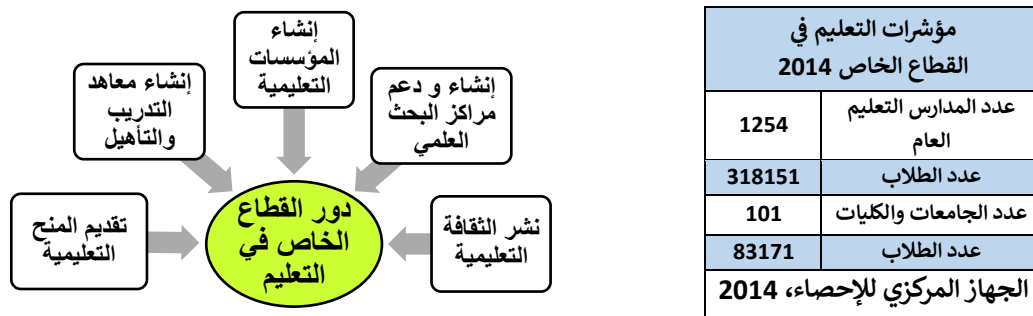


ويتطلب الأمر توفير البيئة المناسبة للقطاع الخاص في المجالات الصحية من حيث صياغة رؤية عملية لشراكة استراتيجية بين القطاعين الخاص والعام في نطاق الخدمات الصحية وتأمين احتياجات القطاع الصحي.

تجربة القطاع الخاص في التعليم:

- يشكل التعليم أحد أهم الخدمات الاجتماعية، وتزداد الأهمية في اليمن التي يقتضي تسريع عملية التنمية. وقد تعاظم دور القطاع الخاص في مختلف مجالات التعليم من منظور:
- إيجاد نوع من الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في عملية تسريع التنمية في قطاع التعليم.
 - محدودية الطاقة الاستيعابية للمؤسسات التعليمية الحكومية.
 - تزايد الوعي لدى المواطنين بأهمية التعليم.

شكل (8) تجربة القطاع الخاص في التعليم في اليمن:



وإلى جانب مبادرة اتحاد الغرف التجارية والصناعية عام 2012م حول المسؤولية الاجتماعية، هناك عدد قليل من مؤسسات الأعمال الكبيرة في اليمن، التي تنشط في المجالات الخيرية الإنسانية، وفي بعض نشاطات التنمية المستدامة، وتشير الدراسات إلى إن القطاع الخاص في اليمن، كما في العديد من البلدان، يسعى غالبًا إلى تعظيم أرباحه وتحقيق مكاسب كبيرة لا تتناسب مع العائد الاجتماعي المفترض؛ إذ إن أرباحه المحققة لا تعكس في الواقع إسهام ملموسة في الإنتاجية وخلق فرص العمل وفي جوانب التنمية المستدامة... حتى مع تفشي جائحة كورونا وحالة الدمار والحصار جراء الحرب وتفاقم حدة الفقر والبطالة⁽¹⁾.

إن تجربة القطاع الخاص اليمني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية تسعى إلى تحقيق نمو مستدام وإنشاء مجتمع قائم على تكافؤ الفرص وتوفير مستوى معيشي لائق وبيئة سمتها التفاعل الإيجابي بين كافة أطراف الإنتاج، في إطار مساعي الدول لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لعام 2030م، حيث تعتبر الكفاءة المهنية في المسؤولية الاجتماعية والشفافية والكفاءة في المنظمات غير الحكومية ذات أهمية حاسمة للنمو، وهذا يجعل المسؤولية الاجتماعية ضرورة ملحة ووسيلة فعالة؛ من أجل التطور والنمو وتحفز القطاع في صياغة الإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية.

(1) محسن، يحيى صالح. ومحمد المقطري: القطاع الخاص اليمني- بين المسؤولية الاجتماعية وإمكانية المساءلة، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. بيروت -لبنان، 2021.

تجربة الدور الإنساني والاغاثي للقطاع الخاص اليمني⁽¹⁾:

دور القطاع الخاص في التخفيف من حدة الأزمة الإنسانية: يعتمد اليمن عادة على الواردات لتلبية ما يصل إلى 90% من احتياجات سكانه الغذائية، وفقًا لمجموعة اللوجستيات التابعة للأمم المتحدة، بين يناير ومارس 2017م شكل الاستيراد التجاري 96.5% من الأغذية التي دخلت البلاد؛ في حين شكلت الجهات الفاعلة الإنسانية نسبة 3.5%، كما سهلت الأعمال التجارية عملية انتقال سريعة وواسعة نحو الطاقة الشمسية بالنسبة للكثير من الأسر في العديد من المناطق، مع توفير الوصول إلى المولدات والمعدات وقطع الغيار الصناعية والخبرات للإبقاء على مختلف شبكات المياه ومرافق الرعاية الصحية في المدن اليمنية الرئيسية، لاسيما صنعاء والحديدة وتعز، كما ظلت العديد من المرافق الطبية الخاصة مفتوحة - غالبًا لتقديم خدماتها للأشخاص غير القادرين على الدفع - في المناطق التي شهدت إغلاق العيادات العامة، هذا بينما سهلت الشركات اليمنية تدفق الإمدادات الطبية إلى الصيدليات والمرافق العامة والخاصة والإنسانية في أنحاء البلاد.

في استبيان أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أغسطس 2017م ضم 53 ممثل لمؤسسات القطاع الخاص الصغيرة والمتوسطة والكبيرة في اليمن، في جميع القطاعات الصناعية، أفاد أن أربع من بين كل خمس من هذه المنظمات تساعد الأشخاص المتضررين من النزاع. كما ذكرت هذه المؤسسات أن أهم أشكال المساعدة التي تقدمها تشمل المالية والغذائية والصحية.

يعتقد غالبية أصحاب الأعمال أن مشاركتهم في أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات هي نوع من مساهمتهم في العمل الإنساني، وقد أفاد أحدهم بأنه يملك مؤسسة خيرية، في حين يوزع الآخرون الدعم عن طريق شركاتهم، وفيما يتعلق بهؤلاء الآخرين عملت الشركات لأغراض توزيع المعونة على تطوير وحماية قواعد بيانات للمستفيدين باستخدام شبكات غير رسمية من أسر وأصدقاء وجيران، وبشكل عام يقدم الدعم موظفو الشركات من ذوي الخبرة في مجال الإغاثة الإنسانية. كما ذكر أصحاب الأعمال أن أنشطة المسؤولية الاجتماعية للشركات سابقة على الصراع الحالي، ومع ذلك، ومنذ بدء الصراع الحالي انخفض مستوى أنشطة المسؤولية الاجتماعية نسبيًا عن تلك التي كانوا قد اعتادوا على الانخراط فيها.

العلاقات مع الجهات الفاعلة الإنسانية الدولية: أدت الشركات الخاصة دورًا أساسيًا في توزيع المساعدات الإنسانية الدولية في اليمن، بما في ذلك التحويلات النقدية والسلع المادية. فعلى سبيل المثال، سجل أحد مصارف التمويل الأصغر في اليمن عام 2017م نحو 1.5 مليون تحويل نقدي بلغت قيمتها الإجمالية نحو 29.5 مليار يمني؛ وذلك لمستفيدين من المساعدات الإنسانية في جميع أنحاء اليمن. في مثال آخر، من عام 2015م، كانت لدى الوكالات الإنسانية 63 شاحنة تحمل إمدادات الإغاثة، بما في ذلك السلال الغذائية والأدوية تقطعت بها السبل في صنعاء بسبب العمليات القتالية، وقد تدخلت شبكات الأعمال في القطاع الخاص، مما سهل المفاوضات بين الأطراف المتحاربة على

(1) العزكي، علي: المنظمات الاغاثية الدولية والقطاع الخاص اليمني- الحاجة الى التنسيق في الاستجابة الإنسانية للأزمة، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 16 مارس 2018.

الأرض، وأدى في النهاية إلى إطلاق سراح الشاحنات ووصول المساعدات إلى أربع مناطق محاصرة في تعز وأربع أخرى في عدن.

كما أن الجهات الفاعلة في المجال الإنساني تعتمد على القطاع الخاص لتوفير خدمات سلسلة الإمداد، مثل النقل والتخزين وخدمات التخليص الجمركي وإعادة الشحن، وبين أبريل وسبتمبر 2017م، اعتمدت معظم الجهات الفاعلة الإنسانية العاملة في جهود الاستجابة للكوليرا على الشركات اليمنية للحصول على المستلزمات الطبية اللازمة؛ يرجع ذلك إلى تفاقم الأزمة وعدم قدرة الجهات الفاعلة الإنسانية على شراء الإمدادات اللازمة بسرعة من خارج اليمن.

ب- تجربة التحولات الاقتصادية في اليمن وتأثيرها على القطاع الخاص:

يتناول هذا الجزء تحليل تجربة التحولات الاقتصادية وتأثيره في القطاع الخاص في اليمن عن طريق التركيز على القطاع الخاص في الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتجربة الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام وأبرز التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجه القطاع الخاص.

القطاع الخاص في الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن:

احتل القطاع الخاص دورًا محوريًا في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية انطلاقًا مما يتميز به من إمكانيات وخصائص تؤهله للتأثير في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهذا ما يزيد من أهميته

تعزيز الشراكة الحكومية مع القطاع الخاص

- يتطلب تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص تبني إصلاحات تشريعية وسياسية وإدارية، إلى جانب الدعم المؤسسي وبناء القدرات، فضلًا عن إطار مؤسسي مناسب لتنظيم وإدارة مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص.
- قامت الحكومة بإنشاء وحدة للإشراف على مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص (PPP) بهدف تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص وتمكينه من إنشاء وإدارة خدمات البنية التحتية الأساسية، وجرى إعداد إطار قانوني لمشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية (مشروع قانون الشراكة مع القطاع الخاص).
- سيسهم تنفيذ القطاع الخاص لمشاريع البنية التحتية في إطار الشراكة مع الحكومة في توفير المزيد من الخدمات وبنوعية أفضل دون الحاجة إلى إرهاق الموازنة العامة بالتكاليف الاستثمارية اللازمة.

المصدر: مشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

ودوره في النشاط الاقتصادي بشكل يدفع بصانعي السياسة الاقتصادية إلى ضرورة التركيز على آليات تطويره وتوفير المناخ المناسب لنشاطه، وقد استهدفت الخطط الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للتخفيف من الفقر في الخطط الثلاث الأولى 1996 - 2000م والثانية 2001 - 2005م والثالثة 2006 - 2010م وكذلك مشروع الخطة الرابعة 2011 - 2015م والبرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012 - 2014م، بالإضافة إلى الرؤية الوطنية

لبناء الدولة الحديثة 2030م، وبصورة عامة توسيع دوره الاقتصادي أحد أهم الأسس التي تقوم عليها على اعتبار أن القطاع الخاص هو القطاع القائد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، حيث ركزت على استكمال تهيئة البيئة الاستثمارية اللازمة لتوسيع وتنويع مشاركة القطاع الخاص في التنمية، بما في ذلك تعزيز فرص اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الإنتاجية والخدمات وقطاعات النفط والغاز والثروات المعدنية ومعالجة الصعوبات التي تواجهه، بالإضافة إلى تطوير وتفعيل آليات وأطر الشراكة بين القطاع الخاص والعام عن طريق:

- توسيع نطاق الدور الاقتصادي للقطاع الخاص وتشجيعه؛ ليكون المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي، حيث اتخذت الدولة العديد من الإجراءات والتدابير التي تمكنه من الإسهام،

بصورة أكبر، في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث أكدت الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (1996-2000م) على إعادة تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وحصره في مجالين رئيسيين، هما: تأمين الاستقرار الاقتصادي الكلي وتطوير آليات اقتصاد السوق الحرة وتنظيمها، واستكمال وإقامة مشاريع البنية الأساسية والمرافق العامة⁽¹⁾.

- أكدت كل من الرؤية الاستراتيجية لليمن (2025م) والخطتين الثانية والثالثة على تحرير النشاط الاقتصادي من القيود والضوابط الإدارية والتنظيمية كافة؛ بغرض إزالة معوقات آليات السوق وحرية التجارة والمنافسة.
- توفير بيئة استثمارية تتسم بقابلية التنبؤ؛ وذلك بتعزيز الاستقرار الأمني والسياسي والاستقرار الاقتصادي، إلى جانب توفير منظومة تشريعية وقانونية تواكب التطورات الاقتصادية العالمية.
- الاستثمار في البنية التحتية اللازمة لجذب وإقامة المشاريع الاستثمارية، وتوفير خارطة استثمارية ومراكز معلومات تزود المستثمرين بالمعلومات والبيانات اللازمة.
- تعزيز الاستفادة من الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.
- تحديث النظام القضائي لتوفير الحماية الكاملة للمستثمرين وأصحاب الحقوق، وتسريع البت في القضايا التجارية، وإنفاذ الأحكام القائمة.
- تسهيل وتبسيط الإجراءات أمام المستثمرين، وأتمتة جميع السجلات التجارية والعمل على الربط الآلي بين جميع الجهات المعنية بالشؤون الاقتصادية.
- تسريع إنشاء سوق للأوراق المالية، ومواصلة الإصلاحات المصرفية، بغرض تعزيز دور القطاع المالي في الوساطة المالية وتوفير التمويل اللازم للمنشآت الخاصة.
- تفعيل آليات الحوار والشراكة مع القطاع الخاص، وإشراكه في صنع السياسات الاقتصادية واتفاقيات التعاون الإقليمي والدولي ومراجعة السياسة الضريبية والجمركية والنقدية.

تجربة الشراكة بين القطاع الخاص والحكومة في اليمن:

إن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة لا يمكن أن تتحقق بجهود الدولة وحدها، ولا يمكن أن تتحقق بجهود القطاع الخاص وحده، فالشراكة بين الدولة والقطاع الخاص ضرورة حتمية؛ من أجل النهوض بالتنمية ورفع مستوى المعيشة للمواطنين، وفي هذا الاتجاه عملت الحكومة على إشراك القطاع الخاص في رسم السياسات الاقتصادية وبحث السبل الكفيلة بتنفيذها. ويمكن استعراض تجربة الشراكة بين القطاع الخاص والدولة في اليمن على النحو الآتي:

(1) التقرير الاقتصادي 2010، نادي الأعمال اليمني، صنعاء، 2010.

واقع تجربة الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص:

خلال الثلاثة العقود الماضية شهدت مستويات الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص تناميًا ملحوظًا عن طريق البناء التشريعي والمؤسسي. الداعم لنشاط القطاع الخاص وزيادة دوره الاقتصادي والاجتماعي، إلى جانب تبني العديد من الخطط والاستراتيجيات التنموية؛ لتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص وتوسيع دوره الاقتصادي والاجتماعي باعتبار أن القطاع الخاص هو القطاع القائد والرائد الحقيقي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومع ذلك فإن مستويات الشراكة مع القطاع الخاص ما تزال دون المستوى، وقد بدا ذلك واضحًا في محدودية الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في تحريك عجلة النمو الاقتصادي والتنموي، الأمر الذي يتطلب وجود سياسات وآليات تنفيذية فاعلة ومؤثرة تعمل على تعزيز جوانب الشراكة التنموية بين كل من الحكومة والقطاع الخاص، وبصورة تمكن القطاع الخاص من المشاركة وبفاعلية مع الحكومة في رسم السياسات التنموية وتحديد الخيارات وآليات العمل المشتركة اللازمة لتفعيل العمل التنموي.

التدخلات الوطنية والتقدم المحرز في مجال الشراكة:

شهدت السنوات القليلة الماضية قيام الحكومة باتخاذ عدد من التدخلات والسياسات والإجراءات العملية اللازمة؛ لتعزيز الشراكة مع مؤسسات القطاع الخاص، ويأتي على رأس تلك الإجراءات إنشاء مجموعة من الآليات العملية التي تساهم في تعزيز جهود الشراكة في التنمية، أبرزها⁽¹⁾:

- إنشاء مجلس الغذاء من الوزراء المعنيين وممثلي الجهات الرسمية ذات العلاقة وممثلي القطاع الخاص بغرض معالجة الأوضاع التموينية، وتركز مهام المجلس بدرجة أساسية في تقييم المخزون الاستراتيجي من السلع الغذائية والتموينية على مستوى كل محافظة، إلى جانب وضع رؤية حول ما يجب اتخاذه في ضوء المؤشرات المحلية والخارجية لضمان الاستقرار التمويني والسعري بصورة دائمة.
- إنشاء المؤسسة العامة القابضة للاستثمارات والتنمية العقارية، تتولى إدارة أراضي الدولة المخصصة للاستثمار وتنميتها وتهدف إلى حل مشكلة الأراضي الخاصة بالاستثمار والمستثمرين.
- إنشاء مؤسسة ضمان الودائع المصرفية بهدف ضمان الودائع وتوطيد أركان الاستقرار المالي وزيادة الثقة في النظام المصرفي وزيادة عدد المتعاملين مع المصارف العاملة في اليمن وتوفير آلية مؤسسية قانونية للتعامل مع حالات التعثر المصرفي، إضافة إلى حشد المدخرات الوطنية وتشجيع النمو الاقتصادي.
- تعيين ممثلين عن القطاع الخاص في عضوية مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات الاقتصادية والمالية، وفي مقدمتها البنك المركزي اليمني، الهيئة العامة للاستثمار، صندوق التدريب المهني وغيرها من الهيئات والمؤسسات العامة، بالإضافة إلى مشاركة ممثلي القطاع الخاص بصورة دائمة

(1) التقرير الاقتصادي السنوي، 2008، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، صنعاء، 2008.

- في عضوية اللجان العليا والفنية التي تختص بالتعاون الاقتصادي والتجاري مع البلدان الشقيقة والصديقة والوفود والزيارات الرسمية التي تقوم بها قيادات الدولة⁽¹⁾.
- مشروع تطوير القطاع الخاص، ويهدف هذا المشروع إلى تطوير وتسهيل عمل القطاع الخاص في اليمن على الصعيدين الوطني والمحلي⁽²⁾.
 - إسهام ممثلي القطاع الخاص على القوانين والتشريعات ذات العلاقة بأنشطته واستثماراته، ومشاركة رجال الأعمال في القطاع الخاص في معظم اللقاءات والندوات والمؤتمرات ذات العلاقة بأنشطة القطاع الخاص واستثماراته وتلك التي تتعلق بالأنشطة الإنتاجية والاقتصادية، التي تنظمها الجهات الحكومية والجهات المانحة⁽³⁾.
 - إنشاء وحدة الشراكة مع القطاع الخاص (PPP) في وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ بهدف تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص وتمكينه من إنشاء وإدارة خدمات البنى التحتية الأساسية.
 - تطوير نظام النافذة الواحدة في وزارة الصناعة والتجارة؛ لتكون عن طريقه المعاملات والخدمات كافة.
 - إعداد مشروع قانون الاستثمار الجديد، وإعداد مسودة استراتيجية الترويج للاستثمار للسنوات القادمة.
 - إعداد مشروع قانون جديد للوكالات وفروع الشركات الأجنبية وإصدار لائحته التنفيذية.
 - إعداد مجموعة من التعديلات على قانوني السجل التجاري والأسماء التجارية.
 - إجراء التحديثات اللازمة على قانون التأجير التمويلي وقانون مؤسسة ضمان الودائع المصرفية الذي يهدف إلى توسيع خيارات التمويل المقدمة من الجهاز المصرفي نحو الاستثمار.
 - إجراء التحديثات اللازمة على قانون العمليات المصرفية الإلكترونية.
- من ناحية ثانية شهدت الأعوام الماضية جهوداً كبيرة على صعيد القوانين والتشريعات الرامية إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص وزيادة دوره الاقتصادي والتنموي، وأهمها⁽⁴⁾:
- إعادة تفعيل وحدة الشراكة مع القطاع الخاص في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ديسمبر 2012م⁽⁵⁾.
 - إعداد مشروع قانون الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص بنظام (PPP) في إبريل 2014م بهدف تعزيز الشراكة والشفافية مع القطاع الخاص وتنظيم المجال للقطاع الخاص لتمويل وإدارة مشاريع البنى التحتية.

(1) التقرير الاقتصادي 2010، مرجع سابق.

(2) تقرير مسح بيئة الأعمال المحلية 2009، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاتحاد العام للغرف التجارية، مؤسسة التعاون الفني الألمانية / مشروع تطوير القطاع الخاص، 18 ديسمبر 2009.

(3) التقرير الاقتصادي 2010، مرجع سابق.

(4) الشراكة في التنمية بين الحكومة والقطاع الخاص، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، 2014.

(5) وفي الوقت الحالي توقف عمل الوحدة نظراً لعدم توفر النفقات التشغيلية من الموازنة والدعم من الجهات المانحة.

- تفعيل مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص الموقعة بتاريخ 18 نوفمبر 2014م، للعمل المشترك لتنفيذ مشاريع بنظام الشراكة، وتقديم الدعم الفني للعديد من الوزارات والجهات⁽¹⁾.
- تشكيل لجنة فنية لمتابعة تنفيذ مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص في يناير 2015م.
- استكمال إصدار قرار إنشاء المجلس الأعلى للشراكة مع القطاع الخاص في وزارة الصناعة والتجارة عام 2022م⁽²⁾.

الحواجز والعقبات الرئيسة أمام تجربة الشراكة في اليمن:

- إن نتائج الإجراءات والسياسات المتعلقة بالإصلاح الإداري والمؤسسي، على تحسين وتحقيق الشراكة بين القطاع الخاص والحكومة مازالت متواضعة ومحدودة، وعلى الرغم من الجهود التي بذلت لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية والتحديث في اليمن، وما جرى اتخاذه من خطوات إصلاحية في المجال الاقتصادي والإداري، إلا أنه لا تزال هناك معوقات ومشكلات ساهمت في عدم ارتقاء العلاقة الحالية بين الحكومة والقطاع الخاص إلى شراكة إيجابية تخدم مصالح الشركاء على حد سواء. وسنتناول فيما يلي استعراض لتلك المعوقات والمشكلات⁽³⁾:
- قصور في الجوانب التشريعية المنظمة للنشاط الاقتصادي، وضعف مشاركة القطاع الخاص في إعداد القوانين والتشريعات الاقتصادية.
 - غياب رؤية استراتيجية حكومية موحدة تجاه القطاع الخاص ودورة الاقتصادي والاجتماعي، إلى جانب تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم مشاركة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية.
 - ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا مشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
 - تدني مستويات الثقة بين الحكومة والقطاع الخاص وعدم وجود نوافذ وآليات ترعى حوار استراتيجي بين الجانبين.
 - ضعف الأطر المؤسسية للقطاع الخاص وتشتت منظماته الداعمة وافتقارها إلى الكوادر المؤهلة القادرة على الحوار والتفاوض مع الجانب الحكومي لتحديد الملامح العامة للشراكة بين الجانبين.

(1) تم توقيع مذكرة التفاهم الحكومة اليمنية ممثلة في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، والقطاع الخاص ممثلة في الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية في 18 نوفمبر 2014، برعاية الأمم المتحدة في مدينة نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية.. لمزيد من التفاصيل، أنظر: توقيع مذكرة التفاهم بين الحكومة والقطاع الخاص لإشراكه في النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، صحيفة الثورة، العدد 18264، 2014.

(2) القانون الخاص بالشراكة مع القطاع الخاص مازال منظور في مجلس النواب، وحدد القانون كل ما يتعلق بالمجلس. وعند صدور القانون سيتم تنفيذه، ومن ثم لا داعي لوجود مشروع خاص بذلك.

(3) أولويات التنمية المستدامة لما بعد 2015، تقييمات وطنية للتنمية المستدامة الجمهورية اليمنية في إطار إعداد التقرير العربي حول التنمية المستدامة، الإسكوا، الجمهورية اليمنية، صنعاء، 2015.

ج- التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجه القطاع الخاص:

يمكن تقسيم التحديات التي تواجه القطاع الخاص إلى ثلاثة مكونات أساسية، وهي التحديات الخارجية التي تمثل خارج سيطرة القطاع الخاص، والتحديات الداخلية، وهي التحديات من القطاع الخاص نفسه، والتحديات المستقبلية، وبالمجمل فإن هذه التحديات هي تحديات إدارية كون المتغيرات الإدارية هي الأساس في الإصلاحات الشاملة.

التحديات الخارجية التي تواجه القطاع الخاص:

يمكن تأطيرها في التحديات التي تشكل القضايا المجملية بما في ذلك تحديات الاستقرار الاقتصادي والمالي والنقدي وتحديات بيئة الأعمال وتحديات تشريعية وقضائية والأراضي، حيث مازال القطاع الخاص في اليمن يعاني من مجموعة من المشاكل والعوائق التي تحول دون تطوره.

تحديات الوضع المالي والنقدي والمصرفي وسعر الصرف:

الوضع الكلي للموازنة العامة والدين العام:

تفاقم العجز الكلي للموازنة العامة للدولة خلال مدة المقارنة 2010 - 2020م، حيث ارتفعت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من 5.4% عام 2012م إلى 14.7% عام 2015م، ثم تراجعت قليلاً إلى 9.2% عام 2020م، بمتوسط بلغ 9.1% خلال المدة 2012 - 2020م، وهذه النسبة تجاوزت الحدود الآمنة وبالذات خلال عامي 2015، 2016م، حيث بلغت حوالي 14.7% و 14.5% على التوالي، في ظل تفاقم العجز في الموازنة العامة للدولة ووجود صعوبة في تمويله من موارد حقيقية؛ بسبب فقدان أغلب الإيرادات العامة للدولة، فقد لجأت الحكومة إلى الدين العام المحلي لتمويل العجز المتفاقم، ونتيجة لذلك تزايد الدين العام بشكل مستمر، حيث ارتفعت أهميته النسبية إلى الناتج المحلي من 55.1% عام 2012م إلى 100.4% عام 2020م، وبلغت في المتوسط خلال المدة نفسها حوالي 84.0% من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁾.

الوضع النقدي والمصرفي:

كان القطاع المصرفي والنقدي من أشد القطاعات تضرراً، وبالرغم من استخدام البنك المركزي اليمني أدوات السياسة النقدية للحفاظ على الاستقرار النقدي، إلا أن الأزمة وآثار الصراع كانت قوية وترتب عنها العديد من الاختلالات في القطاع المصرفي والنقدي، ومن أهم تلك الآثار على هذا القطاع: أن الحكومة حصلت على النصيب الأكبر حيث بلغ نصيبها من إجمالي القروض والسلفيات كمتوسط خلال المدة 2012 - 2020م نحو 73.9% يليها القطاع الخاص بنسبة 25%، وأخيراً قروض المؤسسات العامة بنسبة 1.1%، الأمر الذي يعني أن الحكومة تسيطر على معظم السيولة وأصول البنوك التجارية التي بدورها تضيق على القطاع الخاص فرص الحصول على المزيد من الموارد النقدية للاستثمار، وهي بهذه المزاومة التي توجه السيولة النقدية نحو تمويل الإنفاق الاستهلاكي في الغالب

(1) التقرير الاقتصادي والاجتماعي، 2020، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ومنظمة اليونيسف، 2020.

ويعكس هذا التوجه قصور السياسة النقدية في كفاءة توظيف الموارد المتاحة نحو الجوانب التنموية والأكثر أهمية من التوجيه نحو الإنفاق الاستهلاكي، وترجع تلك التطورات غير المنتظمة إلى تشتت إدارة السياسة النقدية والمالية بين السلطات النقدية والمالية في عدن وصنعاء⁽¹⁾.

تدهور القيمة الشرائية للعملة الوطنية:

مع تفاقم الوضع المالي والنقدي مما يُضعف القوة الشرائية للعملة الوطنية، ويقود لتآكل المدخرات وتخفيض القيمة الحقيقية للدخل، ومن ثمَّ انخفاض الاستهلاك الحقيقي وانزلاق مزيد من السكان تحت خط الفقر، لاسيما أن اليمن مستورد صافي للغذاء والدواء والكساء، ويتولد عن هذا الفارق في سعر الصرف أضرارًا كبيرة لكثير من الأسر التي تتلقى تحويلات بين المحافظات الجنوبية والشمالية، حيث تقدّر تكلفة الحوالة المصرفية نسبة قد تتجاوز حوالي 50% من قيمة المبلغ المحوّل⁽²⁾ وغيرها من الأضرار المعيشية، وارتفاع سعر الصرف تباينه بين أجزاء الوطن يعد أحد المخاطر الرئيسة التي تهدد استقرار الاقتصاد الوطني والمستويات المعيشية للأسر المتوسطة والفقيرة على وجه الخصوص، كما أن انخفاض قيمة الريال (ارتفاع سعر الصرف) بنسبة 10% يؤدي إلى زيادة معدل الفقر بما يتراوح بين 2.3 إلى 5.6 نقطة مئوية، تبعًا للزيادة في أسعار المواد غير الغذائية⁽³⁾، وبسبب استمرار الحرب فقد الريال اليمني حوالي 176% من قيمته خلال سنوات الحرب وخسر حوالي 12% من قيمته خلال الخمسة الأشهر الأولى من عام 2020م، ولاستمرار الانقسام في الإدارة المصرفية بين عدن وصنعاء خسر الريال اليمني - أيضًا - حوالي 15% من قيمته بسبب هذا الانقسام⁽⁴⁾ وفي الوقت الحالي في 12 أغسطس بلغ سعر الصرف 529 يلك للدولار في صنعاء مقابل 1417 يلك للدولار في عدن⁽⁵⁾.

التداعيات على القطاع الخاص:

يشكل عدم الاستقرار الاقتصادي والنقدي تحديات كبيرة ومشاكل كبيرة على القطاع الخاص، حيث يؤثر تفاقم عجز الموازنة العامة وتدني النفقات العامة وتوقف صرف المرتبات في كثير من المحافظات على مستويات الدخل والطلب على منتجات القطاع الخاص، وتدهور القوة الشرائية للريال وزيادة معدل التضخم وارتفاع الأسعار وصعوبة الحصول على العملة الأجنبية، وتولد معوقات أمام القطاع الخاص تتعلق بالتمويل والبنوك والمصارف، وتتمثل مشكلة السيولة النقدية في مشكلة المديونية (الدين الداخلي) التي على شكل أذون خزانة وطباعة النقود. واختلال سياسات الصرف (لتعدد السلطات)⁽⁶⁾.

(1) المرجع السابق نفسه.

(2) الأوراق النقدية الجديدة ومحدودية توافر ديسمبر 2020، ص3، pdf.

(3) مذكرة المشاركة القطرية بشأن الجمهورية اليمنية لمدة السنتين الماليتين 2020-2021، البنك الدولي، 11 أبريل 2019.

(4) مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، نشرة مايو 2020، ص4، pdf.

(5) أسعار العملات في اليمن، 12 أغسطس 2023. متاح على الموقع: <https://www.almontasaf.net/rate.html>

(6) اللقاء التشاوري مع القطاع الخاص بالمكتب التنفيذي لإدارة الرؤية الوطنية بتاريخ 2020/10/7م بحضور ممثلين عن الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، وقيادات غرفتي تجارة وصناعة أمانة العاصمة ومحافظة صنعاء.

انقسام المؤسسات الاقتصادية وتعارض / تعطل السياسات واتساع نشاط الصرافين غير الرسمي على حساب البنوك، بالإضافة إلى القيود على نقل السيولة داخلياً وخارجياً.

ارتفاع المخاطر وتكاليف النقل والتأمين على الشحنات الواردة للموانئ اليمنية، وهذا يعني زيادة الطلب على النقد الأجنبي لمواجهة الارتفاع في تكاليف النقل والتأمين، ومن ثمَّ ارتفاع سعر الصرف، مما عكس آثاراً اقتصادية شديدة غطت بظلالها على الوضع المعيشي للمواطن اليمني نتيجة لحدوث زيادة فورية في أسعار السلع الأساسية المستوردة والوقود؛ مما يؤثر سلباً في الوضع المعيشي للمواطنين، خاصة في ظل الاعتماد الكبير على الواردات في تغطية احتياجات السوق المحلي من تلك السلع.

ارتفاع سعر صرف الدولار نتيجة للمضاربة في سوق الصرافة، وتقييد الواردات وزيادة رسوم التأمين على البواخر الناقلة وتأخرها أسابيع وأشهر حتى يؤذن لها بالدخول.

عوائق النقل الداخلي والازدواج الجمركي وضعف الرقابة على الأسعار المحلية، مما دفع بالمزيد من السكان إلى دائرة الفاقة والحرمان.

عدم وجود مؤسسات تمويل لمشاريع القطاع الخاص لاسيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمشاريع الإنتاجية، وصعوبة فتح الاعتمادات المستندية عبر البنك المركزي وعبر البنوك التجارية⁽¹⁾.

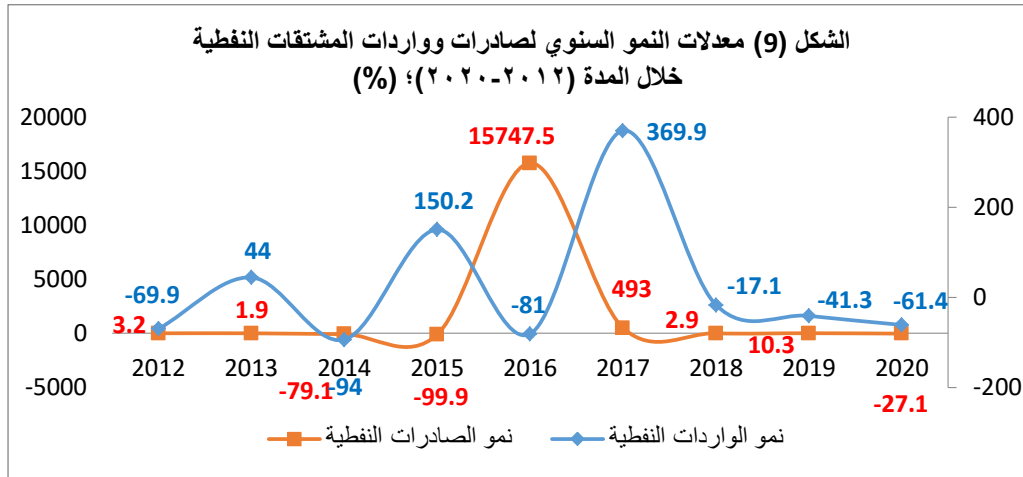
تحديات التجارة الخارجية:

تدهور القطاع الخارجي نتيجة للظروف غير المواتية التي يمر بها اليمن بصورة عامة، ويرجع ذلك التدهور في الصادرات إلى تدهور الصادرات النفطية وإلى الخسائر المادية التي لحقت بالبنية التحتية التي أدت إلى انخفاض قيمة الصادرات بشكل عام، وانخفاض قيمة الصادرات النفطية بشكل خاص، بنسبة وصلت بالسالب إلى 27.1% في المتوسط خلال المدة 2015 - 2020م، فبعد تراجع نمو الصادرات النفطية خلال المدة 2013 - 2015م بنسبة بلغت في المتوسط سالب 59% تقريباً عاودت تحقيق معدلات نمو موجبة استقرت عند 10.3% عام 2019م، بينما تراجعت عام 2020م إلى نحو سالب 27.1% كما يتضح من الشكل (28)، بينما تزايدت الواردات عام 2013م بنسبة 44% مقارنة بالعام السابق، إلا أنها تراجعت عام 2016م إلى سالب 81%، بينما ارتفع معدل النمو بين عامي 2017 - 2019م إلى نحو 369.9% و -41.3% على التوالي، ثم تراجعت لتحقيق نموًا سالبًا بلغ -61.4% عام 2020م. انظر الشكل (9).

التي أثرت بشكل سلبي في الميزان التجاري والقطاع الخاص، ومن أبرز النتائج: تفاقم الوضع المالي وشح المعروض من النقد الأجنبي، والتغيرات التي أثرت في القدرة الشرائية والاستهلاكية والإنتاجية للمواطنين، فاختلاف اتجاهات وتفضيلات المستهلكين لها أثر في الواردات، إضافة إلى تأخر دخول وتخليص السفن في الموانئ اليمنية، والقيود على المنافذ البرية والجوية الرئيسة وتعرضها لبعض الأضرار

(1) قفلة، مجد محمد: تحليل الوضع الراهن من وجهة نظر القطاع الخاص، مدير عام الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، أكتوبر 2020م.

المادية التي لحقت بها جراء الحرب، إضافة إلى مغادرة شركات النفط والغاز الأجنبية من اليمن وتأثر إنتاجية النفط، إضافة إلى القيود المفروضة على التصدير.



وتأتي هذه التطورات انعكاسًا لتوقف الكثير من الأنشطة الاقتصادية، لاسيما قطاع النفط والغاز الذي يعد المصدر الرئيس للصادرات اليمنية، كما كانت صادرات النفط والغاز أهم روافد العملة الصعبة اللازمة لتغذية الاحتياطيات الخارجية من النقد الأجنبي وتمويل الواردات السلعية ودعم استقرار سعر الصرف، حيث تراجعت نسبة الصادرات النفطية من 89.6% عام 2012م إلى 55.8% عام 2014م ثم إلى 0.2% عام 2015م، ثم عاودت الارتفاع لتتراوح بين 67.6% - 63.1% عامي 2019 - 2020م على التوالي إلى إجمالي الصادرات⁽¹⁾؛ ما يؤثر في تحديات كبيرة أمام القطاع الخاص من أبرزها⁽²⁾:

- توقف تصدير النفط وصعوبة تصدير المنتجات الزراعية.
 - ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلي نتيجة لارتفاع الرسوم الجمركية على مدخلات الإنتاج وارتفاع تكاليف الاستيراد.
 - زيادة الرسوم الجمركية وزيادة العبء الضريبي.
 - توقف جزء كبير من الواردات التي كانت تصل عبر ميناء الحديدة، وتوقف مطار صنعاء الدولي.
- وفضلاً عن ذلك يواجه القطاع الخاص تحديات مزمنة أبرزها:**
- محدودية القدرة الإنتاجية للاقتصاد اليمني.
 - ضعف القدرات التنافسية للصادرات السلعية في الأسواق الخارجية.
 - ضعف واختلال البنيان الهيكلي للاقتصاد اليمني⁽³⁾؛ نتيجة ضعف القاعدة الإنتاجية والخدمية.

(1) التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2020، مرجع سابق.

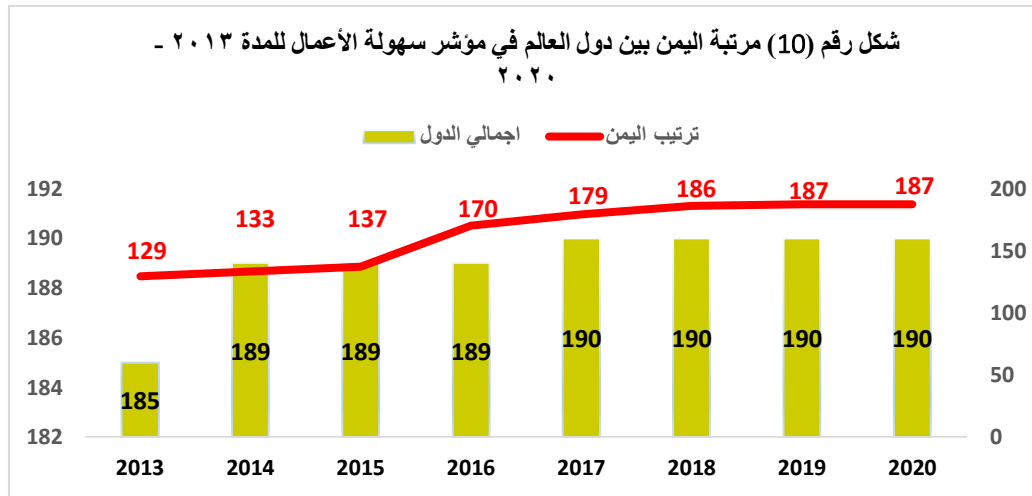
(2) قفلة، محمد، مرجع سابق.

(3) التقرير الاقتصادي 2010، مرجع سابق، ص 45.

تحديات بيئة الأعمال:

يرتبط نشاط القطاع الخاص - المحلي والأجنبي - واستثماراته بصورة أساسية بطبيعة ومستوى الأوضاع والعوامل التي تشكل في مجملها ما يعرف ببيئة أداء الأعمال من ناحية ومناخ الاستثمار من ناحية أخرى؛ لذلك فإن تشخيص الوضع الراهن لطبيعة ومستوى هذه الأوضاع والعوامل وفقًا للمؤشرات الدولية من ناحية ورؤية القطاع الخاص اليمني من ناحية أخرى يشكل الخطوة الضرورية واللازمة لتحديد الإجراءات المطلوبة لحفز وتوسيع أنشطة القطاع الخاص الاقتصاد والتنمية وزيادة استثماراته.

يقيم تقرير ممارسة أنشطة الأعمال⁽¹⁾ اللوائح التنظيمية أو القوانين التي تؤثر بشكل مباشر على الأعمال التجارية والاستثمارية ومستوى سهولة ممارستها بمقياس يتراوح من 1 إلى 190، حيث يمثل الرقم 1 الدولة ذات الأداء الأفضل بينما يمثل الرقم 190 الدولة ذات الأداء الأسوأ؛ بغرض تقييم بيئة أداء الأعمال في 10 مجالات رئيسية، وقد نفذت العديد من الإصلاحات على مستوى دول العالم، حيث قامت (115) دولة من أصل (190) بتنفيذ 294 إصلاحًا تنظيميًا لأنشطة الأعمال وفقًا لتقرير 2020م، وقد احتلت اليمن الترتيب 187 على المستوى العالمي في تقرير بيئة أداء الأعمال 2020م. أنظر الشكل (10).



المصدر: مجموعة البنك الدولي تقارير مختلفة لبيئة أداء الأعمال.

وهذا المؤشر يضع اليمن ضمن أدنى أربع دول على خارطة بيئة أداء الأعمال في العالم، فليس هناك أدنى من اليمن سوى فنزويلا (188)، وأرتيريا (189)، والصومال (190)، ولقد تراجع موقع اليمن بصورة ملحوظة من المرتبة 129 عام 2013م إلى المرتبة 187 عام 2019، 2020م مما يصعب على اليمن ليس فقط جذب الاستثمارات الأجنبية، ولكن - أيضًا - استعادة رؤوس الأموال الوطنية المهاجرة والشركات الأجنبية التي غادرت البلاد، كل ذلك أدى إلى أن تأتي في مراكز متأخرة على المستوى العالمي والإقليمي في معظم المؤشرات كما يوضحه الجدول (8) خاصة في مؤشر التجارة عبر الحدود (188 من 190 دولة)، ومؤشر الحصول على الكهرباء (187).

(1) تقرير ممارسة أنشطة الأعمال 2020 - مواصلة وتيرة الإصلاحات، موقع جمعية البنوك اليمنية، 31-10-2018،

متاح على الرابط: <https://2u.pw/aeD3yMo>

ومؤشر استخراج تصاريح البناء (186)، ولم تحقق اليمن نتائج مرتفعة نسبيًا في الترتيب سوى في مؤشري: تسجيل الملكية (86) ومؤشر دفع الضرائب (89)، ويعود ذلك إلى حصول اليمن على درجات لا بأس فيها في قيمة كلا المؤشرين تصل إلى (65.2) في مؤشر تسجيل الملكية و(74.1) في مؤشر دفع الضرائب⁽¹⁾، كما يبين التقرير 2020م حدوث تحسن طفيف في مؤشر بدء النشاط التجاري مقارنة بالتقرير السابق 2019م.

وتراجع اليمن المستمر في مؤشر بيئة أداء الأعمال خلال السنوات العشر الأخيرة، حيث تراجعت اليمن من المرتبة 129 عالميًا عام 2012م إلى المرتبة 187 عالميًا عام 2020م، ويعود التراجع المستمر في وضع اليمن في هذا التقرير إلى ظروف الصراع والحرب التي من نتائجها وآثارها السلبية⁽²⁾:

- انقطاع خدمات الكهرباء العمومية عن قطاع الأعمال وعن المستهلكين كافة وتأثيره السلبي في مناخ الأعمال.

- القيود على حركة الاستيراد والتجارة وما لذلك من تأثيرات مباشرة وغير مباشرة على الاقتصاد.

- الأزمات الاقتصادية والمالية والنقدية التي شهدتها اليمن طريق السنوات الأخيرة، منها أزمة المشتقات النفطية، وأزمة السيولة النقدية، وتدهور وضع الموازنة العامة، وتدهور قيمة العملة المحلية، وزيادة معدلات التضخم.

- انقسام المؤسسات الحكومية لاسيما المالية والاقتصادية، ومن ثم توقف مسيرة الإصلاحات الاقتصادية.

- استمرار ضعف السلطة القضائية وما نجم عنها من تدهور البيئة الاستثمارية لقطاع الأعمال.

وبالإضافة إلى ذلك فإن القطاع الخاص يواجه تحديات أبرزها ما يلي⁽³⁾:

- عدم مواكبة التشريعات القانونية في اليمن للتغيرات.
- عدم إشراك القطاع الخاص في إعداد التشريعات والقرارات.
- ضعف أداء القضاء في حل المشاكل التجارية.
- ضعف المحفزات والإعفاءات للمشاريع الاستثمارية وخصوصًا مشاريع البنية التحتية والنوعية.
- لم يُشرك القطاع الخاص في إعداد التشريعات الإشراك الفعلي.
- تجاهل القطاع العام للقطاع الخاص ودوره.
- عدم إشراك القطاع الخاص في أي قرارات.

(1) يستند التحسن في هذين المؤشرين على قاعدة من الإجراءات سبق اتخاذها خلال مدد سابقة، حيث كان ترتيب اليمن في هذين المؤشرين قد بلغ 43 و 89 في 2007 على التوالي، ثم حققا تراجعًا كبيرًا في العام 2016 في الترتيب إلى 83 و 135 على التوالي بسبب الحرب والصراع.

(2) التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2020، مرجع سابق.

(3) اللقاء التشاوري مع القطاع الخاص بالمكتب التنفيذي لإدارة الرؤية الوطنية بتاريخ 2020/10/7م بحضور ممثلين عن الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، وقيادات غرفتي تجارة وصناعة أمانة العاصمة ومحافظة صنعاء.

- القوانين لا تواكب التغيرات والشراكة بين الجانبين لم يجر تحديثها.
- الإجراءات الحكومية المعقدة.
- تعرض المطارات والموانئ والطرق والجسور وشبكات الكهرباء والمياه والشبكات للدمار.
- ندرة وشحة الوقود أدى إلى تعطل النشاط الإنتاجي، وارتفعت تكاليف الإنتاج والنقل والتخزين والتسويق.

التحديات والصعوبات الداخلية التي تواجه القطاع الخاص:

تمثل التحديات الداخلية التي تحت سيطرة القطاع الخاص نفسه، بما في هيكل القطاع الخاص ومكوناته وغياب استراتيجية لتطوير القطاع الخاص نفسه، وبالتوازي مع الإصلاحات الإدارية الشاملة في الجمهورية اليمنية سيحتاج القطاع الخاص إلى أن يحسن من تنظيم نفسه والقيام بدور استباقي؛ لتحمل مسؤولية إدارة بعض المكونات الرئيسية الاستراتيجية...

وتتعلق هذه التحديات والصعوبات بالمشاكل والتحديات التي يعاني منها بنیان وهيكـل القطاع في اليمن أبرزها ما يلي:

- ضعف وهشاشة بنیان القطاع الخاص ويتضح ذلك عن طريق ما يلي⁽¹⁾:
 - اعتماد نشاطه وحركته على نشاط وحركة الدولة وإنفاقها العام، ويمثل وجود روافد تركـز جل أنشطته على الجوانب الربعية غير المنتجة اقتصاديًا واجتماعيًا، أمرًا معيقًا لهذا القطاع.
 - انقسام منظمات القطاع الخاص وغياب آليات التنسيق بينها ومحاولة كل منظمة فرض هيمنتها وسيطرتها على التجمعات الأخرى، ويفترض أن تتسم العلاقة فيما بينها بروح التعاون والتنسيق والوضوح والشفافية.
 - تركـز جُل أنشطه القطاع الخاص على الجوانب الربحية غير المنتجة اقتصاديًا واجتماعيًا، التي تقوم على تجميع ثروات كبيرة من أنشطة ريعية غير منتجة وهو أمرًا معيق للقطاع الخاص نفسه.
- ضعف هيكل القطاع الخاص ويتضح ذلك من الخصائص الآتية⁽²⁾:
 - سيادة نمط الشركات العائلية مما يؤدي إلى تركـز الخسائر على فئة العائلات الرأسمالية وليس توزيعها على نطاق واسع من السكان.
 - غلبة المنشآت الصغيرة على هيكل المنشآت الخاصة، حيث تمثل 95% من إجمالي منشآت القطاع الصناعي ما يجعلها أقل مرونة في مواجهة الأزمات.
 - غياب رؤية مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص متوافق عليها.
 - غياب الالتزامات المشتركة لتعزيز وتطوير الشراكة.

(1) الفسيل، طه أحمد: الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص من أجل التنمية، صنعاء، 23 يناير 2009م.

(2) تقرير تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص 2020، المكتب التنفيذي للرؤية الوطنية، صنعاء، 2020.

التحديات المستقبلية التي تواجه القطاع الخاص:

تشمل مشاركة القطاع الخاص في مواجهة ما في ذلك تحديات إعادة الإعمار وتحديات التنمية المستدامة وتحديات التغيرات المناخية.

توضح التجربة العملية لكثير من الدول التي سبقت اليمن أن سياسات القطاع الخاص وتوجهاته الاستثمارية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بطبيعة الدور الذي تقوم به الدولة وبطبيعة التوجهات العامة للسياسات والقرارات التي تتخذها، والإجراءات والتدابير التي تنفذها، وتسهم بخلق بيئة ملائمة ودائمة لأنشطة القطاع الخاص ومحفزة لاستثماراته، أو بيئة معيقة ومحبطة، وفي بعض الأحيان بيئة طاردة؛ لذلك فإن مستقبل دور القطاع الخاص وتوسيع مشاركته في النشاط الاقتصادي ومساهمته في عملية التنمية الاقتصادية في اليمن يواجه العديد من التحديات المستقبلية ومنها:

- **تحديات إعادة الإعمار وبناء التنمية في اليمن:** وتشمل، مدى قدرته على المشاركة الفاعلة في تنفيذ وإدارة المشروعات الاستراتيجية في عملية إعادة الإعمار، ومن أبرزها: محدودية الثقة لدى مؤسسات القطاع الخاص بالسياسات الحكومية تجاهها، تحديات الاستقرار السياسي والأمني وتحديات التمويل ومحدودية رؤوس الأموال، إعادة تأهيل قطاع المقاولات الوطنية، ضعف رؤية القطاع الخاص في إعادة الإعمار، حيث يرى القطاع الخاص أن جانب السياسات العامة والخطط الاستراتيجية ذات العلاقة بإعادة الإعمار هي المجالات الأكثر أولوية لمؤسسات ومنظمات القطاع الخاص⁽¹⁾، وإصدار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁽²⁾.
- **تحديات التنمية المستدامة:** وهي تحديات مشتركة بين الدولة والقطاع الخاص على المشاركة؛ لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030م خاصة المتعلقة بالتعليم - الصحة - الأمن الغذائي - النمو والعمل اللائق ومواجهة التغيرات المناخية.
- **تحديات مواكبة التطورات العالمية:** تطوير الشمول المالي والتطوير الرقمي.
- **تحديات إنشاء سوق للأوراق المالية في اليمن:** يعد إقامة سوق للأوراق المالية في اليمن تعمل بكفاءة مطلبًا أساسيًا في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة وتحقيق الاستثمار والتنمية والتنوع الاقتصادي، ويتطلب ذلك قيام قطاع خاص له قدرة تنافسية عالية، وموارد رأسمالية ونطاق واسع، ومتطلبات دور القطاع الخاص في تعزيز مجالات الاندماج بين الشركات.
- **تحديات بطء مسار التسوية السياسية:** يرفع التشاؤم بمستقبل التنمية ويضعف الثقة.
- وبالرغم من تلك التحديات التي تواجه القطاع الخاص إلا أنه لا يزال يسهم في عملية التنمية، ولهذا وبمعيار أداء للحكومة الرشيدة وفي إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة مستقبلاً ينبغي

(1) الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية اليمنية، رؤية القطاع الخاص لإعادة الإعمار في اليمن. (بدون تاريخ).

(2) رؤية استمرار النشاط الاقتصادي وإعادة الإعمار، نادي الأعمال اليمني، مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، صنعاء، (د. ت).

العمل على إعداد وتنفيذ استراتيجية؛ لتطوير القطاع الخاص في اليمن، بحيث تعتمد هذه الاستراتيجية لتطوير القطاع الخاص على الهيكلية المؤسسية القائمة، والتركيز على تعزيز مجالات التنسيق والاتساق والتضامن والتشاور بين مكونات القطاع الخاص؛ بما يسهم في رفع قدرة القطاع الخاص على إدارة الاقتصاد والتنمية في اليمن. وتعزيز مجالات التنسيق ما بين الجهات الحكومية التي تقدم خدمات للمستثمرين والقطاع الخاص.

04. رؤية مستقبلية لدور القطاع الخاص في اليمن:

توضح التجربة العملية لكثير من الدول التي سبقت اليمن بأن سياسات القطاع الخاص وتوجهاته الاستثمارية ترتبط ارتباطًا وثيقًا بطبيعة الإصلاح الإداري الشامل والدور الذي تقوم به الدولة وبطبيعة التوجهات العامة للسياسات والقرارات التي تتخذ، والإجراءات والتدابير التي تنفذ؛ بحيث تسهم في مجملها بخلق بيئة ملائمة ودائمة لأنشطة القطاع الخاص ومحفزة لاستثماراته؛ لذلك فإن مستقبل دور القطاع الخاص وتوسيع مشاركته في النشاط الاقتصادي ومساهمته في عملية التنمية الاقتصادية وتعزيز دوره في رؤية مستقبلية للإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية.

بناء على التحليل الوارد في الأقسام السابقة للدراسة يتناول هذه القسم رؤية مستقبلية للقطاع الخاص وتوصيات السياسات.

أ- القطاع الخاص والمرونة الاجتماعية والاقتصادية (رؤية مستقبلية):

مما سبق يمكن القول: إن دور وتجربة القطاع الخاص اليمني في الحياة الاقتصادية والاجتماعية قد تعاظمت في الوقت الحاضر مما يعني أهمية وضرورة إشراك القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ضمن رؤية شاملة للإصلاح الإداري.

وضمن هذا السياق تتضمن الاستراتيجية المستقبلية لتطوير القطاع الخاص في اليمن رؤية لسياسة التنوع الاقتصادي والتدخلات البرمجية لأجل القطاع الخاص ومن قبله التي تفصي إلى تحقيق النمو الاقتصادي، وتخفيف حدة الفقر، وتطلعات التنمية البشرية، والسلام والاستقرار في اليمن، وستخدم - أيضًا - غرض إعادة ترتيب وضع اليمن بين الاقتصادات الإقليمية الرائدة والتكامل الفعال في سلاسل القيم العالمية التي تسهم في تعزيز صورة البلاد ومستوى تصنيفها في الأسواق والاستفادة من الميزة التي توفرها مواردها الطبيعية في تحقيق النمو والديمقراطية والازدهار المشترك على المدى الطويل.

تعزيز المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص:

انطلاقًا من أن المسؤولية الاجتماعية - التي هي مسؤولية كل الأطراف الفاعلة في المجتمع - ينبغي الانتقال من الصيغة الحالية الطوعية والاختيارية والانتقائية للمسؤولية الاجتماعية إلى صيغة ملزمة، ضمن آلية عمل متكاملة تشمل الجوانب كافة: القانونية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والرقابية.

ومن أجل زيادة الدور الاجتماعي للقطاع الخاص فإنه من الأهمية إزالة العوائق كافة التي تحول دون قيام القطاع الخاص بدوره المنشود، كما يمكن تعزيز الدور الاجتماعي للقطاع الخاص عن طريق:

- أن تقدم الدولة حزمة من السياسات التحفيزية تمنحها لمؤسسات الأعمال الملزمة بالإسهام الفاعلة في عمليات التنمية المجتمعية بمختلف جوانبها، وفقًا لضوابط محددة قانونًا؛ وذلك بتحفيز القطاع الخاص على الالتزام بمسؤوليته الاجتماعية عن طريق حوافز ضريبية، تعاقدات حكومية، حوافز معنوية تحفيز التنافس بين القطاع الخاص على المبادرة والإسهام في التنمية الاجتماعية، وفي حماية البيئة وحماية العاملين والمستهلكين وأصحاب المصلحة، وعلى إنشاء صناديق الدعم الاجتماعي.

- حملات توعية وتثقيف للقطاع الخاص وتعريفه بجوانب وثقافة المسؤولية الاجتماعية المفترضة عليه، من حيث أهمية التزامه ببرامج عمل وسياسات واضحة ومباشرة تجاه مسؤولياته الاجتماعية، وفقاً للمواثيق الدولية وحقوق الإنسان وللاحتياجات الاجتماعية.
- إضفاء الطابع المؤسسي- على نشاطات المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص بإنشاء كيانات قانونية خاصة بالمسؤولية الاجتماعية، كإحدى آليات ممارسة المسؤولية الاجتماعية تخصص لها ميزانيات محددة، وربطها بخطط واستراتيجيات التنمية الحكومية، وفقاً للأولويات المحددة، والابتعاد عن الانتقائية.
- إتاحة الفرصة للقطاع الخاص لإنشاء المزيد من مؤسسات التعليم في المراحل كافة، وعلى القطاع الخاص الاستفادة من المؤسسات التعليمية المناظرة له في الخارج عن طريق إيجاد اتفاقيات تعاون مشترك معها.
- اتجاه القطاع الخاص في الجانب التعليمي إلى المجالات التي لم يستطع القطاع العام أن يلبيها لاسيما التعليم الفني الذي يحتاج إليه القطاع الخاص، حيث إنَّ (70%) من الناتج المحلي الإجمالي يتولد داخل القطاع الخاص، ومن ثم على القطاع الخاص عليه أن يعي تلك الحقيقة ويعمل على إيجاد اليد العاملة الماهرة التي تلبي احتياجاته وتطلعاته المستقبلية.
- تنفيذ المزيد من الاستثمارات في القطاع الصحي، سواء عن طريق إنشاء المؤسسات الصحية العلاجية كالمستشفيات أم المؤسسات التعليمية كالكلية الطبية والمعاهد الصحية والاستفادة من المؤسسات المناظرة لها في الخارج، فضلاً عن تشجيع التعليم في المجال الطبي وبالذات في التعليم العالي.
- أهمية استشعار القطاع الخاص المسؤولية الاجتماعية نحو أفراد المجتمع، فضلاً عن تنظيم الدور الاجتماعي للقطاع الخاص بما يعكس حقيقة جوهر الشراكة الاجتماعية للقطاع الخاص.
- رفع مستوى شراكه القطاع الخاص مع الحكومة في مجال محاربة الفقر والبطالة، حيث إنَّ الوضع الاقتصادي الذي تعيشه اليمن ينعكس على وضع القطاع الخاص وعلى الفرص المتاحة.
- إزالة كافة العراقيل أمام القطاع الخاص، ووضع حوافز تشجيعية خاصة فيما يتعلق بالبيئة المحيطة بالاستثمار، مثل النظام الضريبي، والنظام القضائي والأمني، وقد أثبتت التجارب الدولية أن أكثر الدول نجاحاً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية هي تلك الدول التي حفزت القطاع الخاص على الاستثمار وتحمل أعباء التنمية.
- اعتماد نهج متكامل للتنمية يعزز الترابط بين أهداف التنمية المستدامة مع سياسات وبرامج تنفيذها، كذلك التأكيد على أولويات التنمية المستدامة 2030م.
- إن المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص في اليمن أصبحت القضية الأكثر اهتماماً في سياق التنمية المستدامة التي يتطلب من القطاع الخاص أن يؤدي دوراً أعظم في رفع مستوى رفاهية المجتمع، والحفاظ على البيئة، إما رضوخاً لضغوط أفراد ومنظمات المجتمع، أو رغبة في المحافظة على سمعة طيبة للشركة في المجتمع على اعتبار أن المسؤولية الاجتماعية ترتبط بعلاقات ومتغيرات متعددة، سواء أكان منها ما هو داخل القطاع الخاص أم خارجه.

رفع كفاءة وفعالية القطاع الخاص في التعافي والاستقرار الاقتصادي وإعادة الإعمار؛

يتطلب هذا الأمر ما يلي:

التوجهات المستقبلية في الزراعة والاسماك وتحقيق الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي في اليمن؛ وذلك عن طريق:

- تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في الزراعة بشكل عام وبشكل خاص في زراعة القمح والحبوب، بما يلبي احتياجات المستهلكين.
- على الحكومة والقطاع الخاص تقديم الدعم للجمعيات الزراعية والمزارعين وبالأخص في جوانب التمويل، وإدخال الأساليب الزراعية الحديثة والتدريب والبحوث، وتوفير المعدات الزراعية المطوّرة أو إنتاجها محليًا.
- دعم المزارعين عن طريق إمدادهم بالبذور المحسنة والمخصبات يجب أن يحتل أولوية لزيادة الإنتاج الزراعي.
- تعزيز الاستثمار في الزراعة، على مستوى القطاعين العام والخاص، وتحسين البنية التحتية الريفية، والسماح لصغار المزارعين بالاستفادة من فرص السوق. لضمان تحقيق تنمية زراعية مستدامة.
- التوجّه نحو اعتماد نظم زراعية أعلى قدرةً على الاستدامة وزيادة الإنتاجية؛ من أجل تلبية الاحتياجات السكانية المتزايدة والاستجابة للتغيّرات المناخية.
- دعم مشروعات الإنتاج السمكي، وتوفير الآلات والمعدات وتنمية الكوادر البشرية في مجالات الإنتاج السمكي.

التوجهات المستقبلية في القطاع الصناعي؛

- تحسين البنية التحتية وتعزيز إسهام القطاع الخاص في تبني استثمارات حيوية في جانب البنية التحتية.
- تبني جهودًا مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص لضمان إنشاء سوق فعالة وليست شكلية للأوراق المالية في اليمن لتعبئة المدخرات المحلية وجذب الاستثمارات.
- تشجيع التوجه نحو إقامة المشاريع الصناعية الكبيرة؛ نظرًا لما تمثله هذه المشاريع من وفورات إنتاجية كبيرة على جانب الاهتمام بالصناعات الصغيرة والمتوسطة وزيادة العلاقات التشابكية داخل القطاع الصناعي وبينه وبين باقي القطاعات الاقتصادية.
- التركيز على مفهوم الجودة والتميز؛ نظرًا لما تمثله المرحلة المقبلة من تحديات تتمثل في العولمة والتكتلات الاقتصادية والتكامل الإنتاجي، الأمر الذي أدى إلى إحلال شعار المقدرة على المنافسة بدلًا من الميزة النسبية.
- محاربة ظاهرة التهريب والغش التجاري والإغراق نظرًا لما تلحق بالاقتصاد الوطني من أضرار وتشويه هيكل الأسعار، ومن ثمّ عكس خريطة استثمارية غير ملائمة وخلق بيئة طاردة للاستثمار.

التوجهات المستقبلية في إعادة الإعمار:

- تحويل الشركات الفردية والشركات العائلية إلى شركات إسهام كبيرة للدخول في مشاريع إعادة الإعمار.
- تطوير رؤية وطنية واسعة لتهيئة واستعداد القطاع الخاص للمشاركة الفعالة في إدارة وتنفيذ مشاريع إعادة الإعمار.
- إنشاء جهاز تنفيذي لإعادة الإعمار يتمتع بالكفاءة والاستقلالية والنزاهة والشفافية.
- الارتقاء بقدرات وخبرات القطاع الخاص المحلي في إعادة الإعمار.

ب- الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص (رؤية مستقبلية):

- إن مستقبل دور القطاع الخاص وتوسيع مشاركته في النشاط الاقتصادي وإسهامه في عملية التنمية والاقتصادية، ومن ثم إقامة شراكة حقيقية وإيجابية مع القطاع الخاص يتطلب توفر مجموعة من المتطلبات الضرورية، من بينها توفير إطار مؤسسي ينظم العلاقة، ويحدد أسس التعاون والتكامل بين الطرفين، يأتي في مقدمتها ما يلي:
- أن تتسم رؤية الدولة تجاه القطاع الخاص وخيارها الاقتصادي بالوضوح والشفافية وعلى المستويات الحكومية كافة، ويمكن أن يكون ذلك عن طريق إنشاء آلية مؤسسية قانونية تنظم عملية التشاور والتنسيق والتخطيط بين الطرفين، يكون عن طريقها إشراك القطاع الخاص في صنع القرارات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية.
 - تحديد مسؤولية الدولة ومهامها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي والنقدي، وتطبيق القواعد القانونية والأنظمة الإدارية، وتوفير بيئة الأعمال المناسبة والمناخ الاستثماري الملائم.
 - تحديد مهام القطاع الخاص في قيادة النشاط والتنمية الاقتصادية، والإسهام في توفير الخدمات الأساسية، إلى جانب تحمل مسؤوليته الاجتماعية بأبعادها كافة، الإدارية والتنظيمية، الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، وكذلك التزام القطاع الخاص بتعزيز البناء المؤسسي لمنظوماته وتوسيع قاعدة العضوية وتعميق ثقافة المشاركة والممارسة الديمقراطية داخلها.
 - الاتفاق بين منظمات القطاع الخاص على وضع ميثاق للتعاون فيما بينها، يكون في إطاره توزيع الأدوار وأنماط تكاملها والتنسيق فيما بين أنشطتها.
 - وضع إطار قانوني وتنظيمي يعمل على زيادة أنشطة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنى التحتية والسلع العامة وفق الأساليب والطرق الحديثة، مثل الـ BOOT وغيرها.
 - تعزيز نشر وإعلان المعلومات الاقتصادية والمالية السليمة والدقيقة عن مختلف أوجه النشاط الاقتصادي.
 - الاستفادة من التقارير والدراسات والمؤشرات والمسوح الدولية والإقليمية والمحلية عن طريق ترجمة نتائجها وتوصياتها في الواقع العملي إلى إجراءات وتدابير يجري تنفيذها أول بأول على أرض الواقع.
 - وضع خطة عاجلة لإصلاح مؤسسات الدولة وتسهيل أنشطة القطاع الخاص واستثماراته.

- العمل على تحقيق الاستقرار النسبي للتشريعات القانونية واللوائح التنظيمية.
- إعداد استراتيجية لتنمية وتطوير القطاع الخاص بوضوح الرؤية لكيفية تطوير وتنمية القطاع الخاص وبالذات في القطاعات الواعدة مثل الصناعة، الأسماك، السياحة، المصارف والتأمين.

الالتزامات المشتركة لتعزيز وتطوير الشراكة:

يُعد وجود هذه الالتزامات من العوامل الأساسية التي لا بد من توافرها لإنجاح تجربة الشراكة بين القطاع العام والخاص في اليمن عن طريق العمل الفعلي على توفير الالتزامات التي تعزز وتطور الشراكة عن طريق الجوانب الآتية:

- وضع سياسة وطنية واضحة المعالم للشراكة.
- وضع إطار قانوني ومؤسسي خاص بالشراكة بين العام والخاص.
- إجراء التعديلات المطلوبة للتشريعات المنظمة للقطاعات المستهدفة (كهرباء، مياه، نقل).
- وضع برنامج واضح وشفاف ومحدد زمنياً لمشاريع الشراكة، وتحديد المشاريع ذات الأولوية.
- وضع واعتماد مواصفات قياسية ومعايير واضحة لجودة ونوعية البنية التحتية والخدمات العامة.
- التعاون مع المؤسسات والجهات الدولية ذات الصلة، للحصول على كل أشكال الدعم الممكن (فني، تمويلي، استشاري) لبناء القدرات وإنجاح تجربة الشراكة في اليمن.

ج - تعزيز القطاع الخاص للتحولات الرقمية والشمول المالي:

تبرز أهمية تطوير استراتيجية وطنية للتحول الرقمي في اليمن لتعزيز النمو الاقتصادي وتعزيز الشمول المالي، وهو ما يربطهما من أمور وموضوعات مشتركة تساهم في رفد الاقتصاد ودفع عجلة التنمية والتنمية المستدامة بنحو أكثر كفاءة وفاعلية، كما أنهما يشغلان حيز مهم وأساسي من عمل ومهام كافة أطراف العمل في الدولة والمجتمع والقطاع الخاص، ومن ثَمَّ فإن اليمن معنية بإعداد استراتيجية للتحول الرقمي وتعزيز الشمول المالي كضرورة ملحة بالنظر إلى الفرص المتاحة وتحقيق الرؤية الشاملة للاصطلاحات الإدارية ومن أبرزها:

- دعم جهود سرعة تنفيذ المشاريع الحالية لاسيما مشاريع الأتمتة للمؤسسات الحكومية ومشاريع البنية التحتية في قطاع الاتصالات، ومشاريع تطوير التشريعات، والربط الشبكي، وسرعة إصدار الاستراتيجية الوطنية للأمن السيبراني؛ ذلك أن استراتيجية التحول الرقمي الحقيقية لن تتحقق على مستوى اليمن إلا بتحقيق التحول داخل الجهات الحكومية والقطاع العام.
- تبني وزارة الاتصالات السعي إلى سرعة تقديم مشروع استراتيجية التحول الرقمي في اليمن في الخطة السنوية للعام 1445هـ في إطار الرؤية الوطنية التي تمثل ضرورة ملحة.
- ضمان مشاركة جميع الأطراف المعنية: الحكومة والقطاع الخاص وشركات تكنولوجيا المعلومات والقطاع المصرفي.

- اتباع أفضل الممارسات الدولية الجيدة في تصميم استراتيجية التحول الرقمي التي تتماشى مع المتطلبات والمراحل الأساسية لبناء وتصميم استراتيجية التحول الرقمي.
- تبني نهج تدريجي - لكونه أمراً بالغ الأهمية - لضمان التخطيط والتنفيذ الفعال في استراتيجية التحول الرقمي عن طريق مشاريع قصيرة ومتوسطة وبعيدة المدى والبدء بالمشاريع التي يمكن استكمالها بسهولة؛ لتحقيق التقدم والنجاح الذي يشجع على المشاركة العامة.
- تكثيف الجهود لرفع التوعية لدى المؤسسات والأفراد والمجتمع حول أهمية استراتيجية التحول الرقمي في اليمن.
- إعداد وتنفيذ خطط وبرامج التدريب والتأهيل النوعي وبناء القدرات والمهارات الرقمية لموظفي الاتصالات والمؤسسات الحكومية وربط مخرجات التعليم العالي مع متطلبات سوق العمل في استراتيجية التحول الرقمي.
- تصميم استراتيجية التحول الرقمي تلبى الاحتياجات الوطنية لتعزيز الشمول المالي.
- تحديد الإطار القانوني والتشريعي لعملية بناء وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتحول الرقمي والشمول المالي الرقمي.
- تعزيز مشاركة المؤسسات المالية والنقدية في اليمن لدعم جهود بناء استراتيجية وطنية للتحول الرقمي.
- التركيز على نشر البيانات والمعلومات التي تتعزز وضع اليمن في التقارير والمؤشرات الدولية، لاسيما مؤشر مسح الحكومة الإلكترونية للأمم المتحدة وتقرير الاتحاد الدولي للاتصالات.
- تعزيز الثقة في القطاع المصرفي والمالي في اليمن عن طريق تعزيز منظومة حماية المستهلك المالية لتشمل كافة المتعاملين مع الخدمات المالية وضمان توفير الخدمات المالية بشكل يتسم بالمسؤولية⁽¹⁾؛ من أجل رفع مستوى العمل المصرفي بإدخال تكنولوجيا رقمية تواكب استراتيجية التحول الرقمي والشمول المالي، مع أهمية رفع مستوى الوعي المصرفي للمواطن.
- ضمان سلامة وموثوقية الخدمات عن طريق رصد مشكلات المستهلكين التي تظهر، وتقرير توقيت ونوع الإجراء التنظيمي اللازم والفعال لتجنب فقدان الثقة أو كبح إساءة الاستخدام من جانب الجهات المستفيدة.
- توفير بيئة مشجعة ومواتية لحصول النساء والشباب على التمويل والخدمات المالية وتوسيع نطاق الخدمات المالية لتمتد إلى المناطق الريفية.

(1) المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك، الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، نيويورك وجنيف، 2016.

د- الفرص المتاحة لنمو القطاع الخاص :

في إطار الإصلاح الإداري الشامل والسياسة العامة القائمة على أساس تعزيز دور القطاع الخاص وزيادة مساهمته في عملية التنمية بأبعادها ومكوناتها المختلفة، تبرز عددًا من الفرص المتاحة لنمو القطاع الخاص وأهمها:

- فرص استثمارية كبيرة أمام القطاع الخاص خلال المرحلة القادمة عن طريق المشاركة في إعادة التأهيل والأعمار.
- تعزيز المشاركة الفاعلة للقطاع الخاص في صياغة رؤية عملية في الخطط والسياسات العامة للدولة.
- وجود فرص استثمارية مجدية في مختلف القطاعات الاقتصادية والإنتاجية والخدمية، وتوفير عمالة ماهرة ورخيصة تمكن القطاع الخاص من زيادة دوره الاقتصادي.
- وجود مسودة قانون للشراكة بين القطاع العام والخاص (PPP) تمكن من توسيع الشراكات مع القطاع الخاص المحلي الأجنبي.
- الاستثمار في بناء رأس مال بشري نوعي يخدم تطلعات الإصلاح الإداري الشامل.
- تقليص العجز المتكرر في الموازنة العامة للدولة بسبب الأموال الموجهة للقطاعات غير الناجحة.
- تحديث الاقتصاد الوطني عن طريق الاستثمار في النشاطات التي تخلت عنها الدولة.
- الإسهام في إحلال المنتج المحلي محل المنتجات المستوردة.
- المشاركة في تخفيض نسبة البطالة عن طريق خلق فرص عمل دائمة.
- إعطاء الأولوية للاستثمارات القائمة حالياً أو المتعثرة.
- الاستثمار في مشاريع الطاقة المتجددة والنظيفة.
- الاستثمار في تطوير البنى التحتية من طرق وموانئ ومطارات ومدن سكنية ووسائل مواصلات وغيرها.
- الاستثمار في النهوض بالقطاع الزراعي.
- الاستثمار في الصناعات التحويلية.
- وجود العديد من كبار رجال الأعمال المتحمسين إلى شراكة حقيقية مع القطاع الحكومي؛ لتحقيق تطلعات الرؤية الوطنية وبرامجها التنموية.
- إنشاء أطر للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، وعقد لقاءات دورية عليا لرسم الأولويات ومعالجة الصعوبات.
- إعداد خارطة بالفرص الاستثمارية في مجال النقل والطاقة لتنفيذها بالشراكة مع القطاع الخاص.
- إعداد خارطة بمشاريع الاستثمارات ذات الأولوية التي يمكن أن تزيد من فاعلية القطاعات الحيوية.

النتائج والتوصيات

النتائج:

عن طريق ما جرى تحليله حول الوضع الراهن للقطاع الخاص، وتجربة القطاع الخاص في الجمهورية اليمنية برزت عدة نتائج، من أهمها:

1- ارتفاع نسبة إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، حيث يمثل 68.8% من حجم الاقتصاد الوطني عام 2021، يتطلب سياسات اقتصادية داعمة لتعزيز دور القطاع في الاقتصاد الوطني.

2- تبين أن نسبة العاملين في القطاع غير المنظم بلغت 81% من السكان العاملين.

3- تبين أن هناك ضعفًا وهشاشة في بنیان وهيكلية القطاع الخاص في اليمن.

4- تبين اعتماد التشغيل في القطاع الخاص غير المنظم على القرابة أو العلاقات الشخصية بدرجة أكبر من الترتيبات التعاقدية مع العمال التي تتضمن ضمانات رسمية، كحقوق التقاعد والتأمينات وغيرها من حقوق العمال.

5- تحديات الحكومة الإلكترونية والشمول المالي الرقمي يعكس الحاجة الملحة إلى تمكين القطاع الخاص من أداء دوره ويعزز تنمية اقتصادية شاملة، تخفف من حدة الفوارق بين الأرياف والمدن، وخلق فرص عمل منتجة للشباب.

6- تبين أن هناك توجهًا من قبل الحكومة بالبدء باستخدام الحكومة الإلكترونية والرقمية في بعض الوزارات والجهات؛ ما ساعد في تسهيل بعض الإجراءات والتخفيف من الصعوبات أمام القطاع الخاص.

7- أظهر التحليل لتجارب عربية بين القطاعين العام والخاص ممارسات جيدة ودورًا يمكن الاستفادة منها في اليمن.

8- مؤشرات التنافسية اشارت إلى الحاجة والأهمية القصوى التي ينبغي أن تركز عليها الإصلاحات الشاملة في الجمهورية اليمنية؛ لتعزيز دور القطاع الخاص في التنمية ودفعه في عجلة التنمية الاقتصادية (الانتعاش والنمو) المؤدي إلى رفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحقيق الاستقرار والتوازن.

9- أظهرت نتائج تحليل تجربة دور القطاع الخاص في التنمية في اليمن أن القطاع الخاص يسهم بفاعلية في التنوع الاقتصادي للأنشطة الإنتاجية والصناعية والخدمية والاستثمار وتشغيل القوى العاملة.

- 10- أظهرت تجربة القطاع الخاص في المسؤولية الاجتماعية والأعمال الإنسانية مشاركة طوعية واسعة للقطاع الخاص.
- 11- أظهرت النتائج أنه على الرغم من الجهود التي بذلت من أجل تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص والعام، إلا أن الإجراءات والسياسات مازالت متواضعة ومحدودة.
- 12- أن القطاع الخاص في اليمن أثر بشكل مباشر في الدفع بعملية التنمية الاقتصادية عن طريق القيمة المضافة وصادرات القطاع الخاص، وكذا في عدد العاملين به.
- 13- الشراكة بين القطاعين العام والخاص باتت ضرورية في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، ولكن مسار تطور وتقدم مجالات الشراكة ضعيفة وبطيئة.
- 14- هروب أصحاب رؤوس الأموال نتيجة لما فرضته عليهم ظروف الحرب دفعهم إلى إخراج أموالهم من داخل اليمن.
- 15- تبين سيادة نمط الشركات العائلية مما أدى إلى تركيز الخسائر على فئة العائلات الرأسمالية وليس توزيعها أسهمًا على نطاق واسع من السكان.
- 16- تبين بروز القيمة المضافة للقطاع الخاص في اليمن عن طريق العلاقة الطردية بين القيمة المضافة والنتائج المحلي الإجمالي.
- 17- تبين أن هناك توجهًا من قبل القطاع الخاص من زيادة استثماراته المحلية في مختلف المجالات الزراعية والسمكية وفي الصناعات التحويلية وغيرها.
- 18- تبين أن هناك توجهًا من قبل القطاع الخاص في زيادة صادراته إلى الدول المجاورة، وهذا مما سوف يسهم في المستقبل من زيادة الناتج المحلي الإجمالي.
- 19- تبين أن القطاع الخاص لا يزال يواجه تحديات تشمل مدى قدرته على المشاركة الفعالة في تنفيذ وإدارة المشروعات الاستراتيجية في عملية إعادة إعمار في اليمن.
- 20- تبين أن هناك توجهات حقيقية من قبل القطاع الخاص بتشغيل القوى العاملة الشابة وتدريبها في مختلف المجالات بدلاً من اعتماده على العمالة الأجنبية، وهذا مما سوف يؤدي في المستقبل من خفض معدل البطالة في اليمن.

التوصيات:

خرج هذا البحث بعدد من التوصيات من شأنها أن تسهم في زيادة فاعلية القطاع الخاص في عملية التنمية خلال المدة القادمة، ومن أهم هذه التوصيات:

إيجاد استراتيجية لتطوير وتعزيز دور القطاع الخاص في مجال التنمية في اليمن وتكون خارطة طريق لتوطيد مساعي الحكومة لتطوير القطاع الخاص في التنمية وفي مجال الإصلاح الإداري الشامل تقوم على الركائز الآتية:

إعداد خطة عمل مؤقتة لضمان إطلاق تنفيذ استراتيجية تطوير القطاع الخاص دون تأخير عن طريق عملية تشاور جادة تصاحب إعداد استراتيجية تطوير القطاع الخاص:

- 1- التوافق على استراتيجيات مشتركة متوافق عليها وفق آلية قوية للتنسيق بين المؤسسات.
- 2- تبني أنظمة حوكمة واضحة وشفافة ومستقلة.
- 3- وجوب تركيز المسارات الاستراتيجية على إطلاق ديناميكيات ذاتية للإصلاح والتحديث وإعادة الهيكلة والتجديد التي ستقود في نهاية المطاف منظومة القطاع الخاص إلى الرؤية الموضوعة.
- 4- تأسيس إطار عمل شامل ومنسق للسياسات والاستراتيجيات في مجالات تطوير القطاع الخاص كافة.
- 5- تصميم نظام الحوكمة يؤسس مجلس تطوير القطاع الخاص مدعومًا بفريق عمل الإصلاح الشامل واللجان الفنية المتخصصة في مختلف المجالات المستهدفة في استراتيجية تطوير القطاع الخاص، بمشاركة من القطاع العام المعني والقطاع الخاص وممثلي النقابات والقطاع المالي، على مستوى المركزي والمحافظات.
- 6- تطوير آلية فعالة لإدارة سياسات اقتصادية تدعم تحقيق نمو اقتصادي مرتفع والتحول نحو اقتصاد متنوع، والقدرة التنافسية التي توفر بيئة داعمة لتعزيز دور القطاع في الاقتصاد الوطني.
- 7- العمل على إصلاحات إدارية شاملة تعمل على تسهيل الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم الذي يستلزم حلولاً وتدخلات لتسهيل الانتقال إلى التنمية المؤدية إلى نمو الاقتصاد، وخفض البطالة في اليمن عن طريق تنظيم القطاع غير المنظم وتطويره؛ لكونه مؤهلاً لاستقطاب الفائض من العمالة غير الماهرة التي لا تتمتع بأية حماية.
- 8- تطوير الحكومة الإلكترونية وتعزيز الشمول المالي الرقمي كركيزة أساسية؛ لتحسين الخدمات الحكومية المقدمة للقطاع الخاص وتسهيل وصول القطاع الخاص والمجتمع للخدمات المالية والخدمات العامة الرقمية.

9- توفير التمويلات اللازمة والميسرة لإقامة المشاريع الاستثمارية للشباب، سواء عن طريق التمويلات المحلية أو بالتوجه لاعتماد تمويلات من مصادر خارجية للدفع بمشاركة القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية.

10- إزالة الصعوبات كافة التي تواجه القطاع الخاص والتنسيق مع الحكومة في إنشاء جهة معينة تتبع رئاسة الوزراء تستقبل الشكاوى كافة، وتعمل على حلها بسرعة حتى لا يتحمل المستثمر المحلي أو الأجنبي أي معاناة في المعاملات الروتينية التي تنفر القطاع الخاص المحلي والأجنبي من القيام بمشاريع تنموية في اليمن.

11- إعداد استراتيجية وطنية لتطوير القطاع الخاص، بالتوازي مع الإصلاحات الإدارية الشاملة في الجمهورية اليمنية سيحتاج القطاع الخاص إلى أن يحسن من تنظيم نفسه والقيام بدور استباقي؛ لتحمل مسؤولية إدارة بعض المكونات الرئيسة الاستراتيجية.

12- تشجيع القطاع الخاص بزيادة صادراته إلى الخارج عن طريق إعفاءه من بعض الضرائب والرسوم الجمركية.

13- تقليص الواردات من السلع المنتجة محلياً ورفع الرسوم الجمركية على السلع التي يتوافر لها بديل محلي.

14- تنظيم وتطوير سوق العمل وتوفير مراكز التأهيل والتدريب؛ لمساعدة الشباب في التكيف مع الظروف المتغيرة وتكثيف التدريب على المهن وأنماط العمل الجديدة وتسهيل الانتقال إليها والتكيف مع الهيكلية الجديدة لسوق العمل، واتخاذ الاتجاه المهني الذي يتناسب مع مؤهلاتهم وقدراتهم الإنتاجية.

15- سرعة العمل على انجاز شراكة حقيقية بين القطاع الخاص والقطاع العام؛ لما لذلك من أهمية في نجاح عملية التنمية الاقتصادية باليمن؛ من أجل المشاركة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030م بما في ذلك الاهداف المتعلقة بالتعليم - الصحة - الامن الغذائي - النمو والعمل اللائق ومواجهة التغيرات المناخية.

16- تفعيل عمل الحكومة الإلكترونية في مختلف المجالات والمعاملات الاقتصادية والتجارية الداخلية والخارجية؛ لما لذلك من أهمية في تسهيل الإجراءات للمستثمرين، وكذا تطوير الشمول المالي والتطوير الرقمي.

- 17- العمل على عودة أصحاب رؤوس الأموال المحلية المهاجرة بسبب ظروف الحرب من الدول التي هاجرت إليها، وكسب ثقتها عن طريق وضع التسهيلات والإجراءات القانونية التي تعمل على عودتها إلى أرض الوطن.
- 18- تشجيع ودعم القطاع الخاص على التحول من الشركات العائلية إلى شركات إسهام لتحقيق التنمية في اليمن.
- 19- إقامة سوق للأوراق المالية في اليمن تعمل بكفاءة مطلب أساسي في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة؛ من أجل تحقيق الاستثمار ومن ثم التنمية والتنوع الاقتصادي.
- 20- بناء المنظومة التشريعية وتطوير البنية المؤسسية وتنمية القدرات البشرية النوعية.
- 21- توعية القطاع الخاص بأهمية البحث العلمي وتوطين التكنولوجيا؛ لتطوير النشاط الاقتصادي وبيئة الاستثمار والأثر البيئي، وتجنب الخطوات الخاطئة التي تضر النشاط الاقتصادي وتباطئه.
- 22- تعزيز الكفاءة المهنية في المسؤولية الاجتماعية والشفافية والكفاءة؛ من أجل التطور والنمو وتحفز القطاع في صياغة الإصلاح الإداري الشامل في الجمهورية اليمنية.
- 23- توفير بيئة استثمارية تتسم بقابلية التنبؤ، وذلك بتعزيز الاستقرار الأمني والسياسي والاستقرار الاقتصادي، إلى جانب توفير منظومة تشريعية وقانونية تواكب التطورات الاقتصادية العالمية.

الفصل السادس

ملامح الحكومة الإلكترونية

01. مدخل إلى الحكومة الإلكترونية:

يعيش العالم اليوم في عصر التكنولوجيا الرقمية، حيث يتطور الاتصال وتبادل المعلومات بشكل سريع وفعال، وفي هذا السياق ظهر مفهوم الحكومة الإلكترونية وسيلة لتحويل وتطوير العمل الحكومي عن طريق استخدام التكنولوجيا وتوفير الخدمات الحكومية عبر الإنترنت.

تهدف الحكومة الإلكترونية إلى تحسين العملية الحكومية وتوفير خدمات أكثر كفاءة وشفافية للمواطنين. تعتمد هذه الحكومة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للتفاعل والتواصل بين الحكومة والمواطنين، وبين الجهات الحكومية المختلفة ذاتها.

من أهم الفوائد التي توفرها الحكومة الإلكترونية هي توفير الوقت والجهد للمواطنين، فبدلاً من الحاجة إلى الانتقال إلى المكاتب الحكومية وتقديم الأوراق والمستندات الضرورية شخصياً، يمكن للمواطنين الوصول إلى الخدمات الحكومية عبر الإنترنت من أي مكان وفي أي وقت، حيث يمكن للمواطنين تقديم طلباتهم ومعاملاتهم الحكومية ومتابعتها عبر منصات إلكترونية مختلفة.

بالإضافة إلى ذلك تسهم الحكومة الإلكترونية في تحسين الشفافية ومكافحة الفساد، حيث يجري توثيق العمليات والمعاملات الحكومية عبر الإنترنت فيقلل من فرص التلاعب والتزوير، بالإضافة إلى توفير معلومات وبيانات الحكومة بشكل شفاف ومتاح للجمهور، فيعزز الشفافية والمساءلة الحكومية.

تواجه الحكومة الإلكترونية تحديات معينة، بما في ذلك توفير الأمان وحماية البيانات الحكومية وبيانات المواطنين؛ لذا يجب وضع نظم أمان قوية وآليات لحماية البيانات من الاختراقات والهجمات السيبرانية، كما يجب التأكد من توفير التكنولوجيا اللازمة والتدريب المناسب للموظفين الحكوميين لضمان فهمهم واستخدامهم الفعال للأدوات والتطبيقات الإلكترونية.

بالإضافة إلى ذلك يجب أن تكون الحكومة الإلكترونية شاملة ومتاحة لجميع شرائح المجتمع بصرف النظر عن الجنس، العمر، الجنسية أو القدرات الفنية، كما يجب توفير واجهات مستخدم سهلة الاستخدام ومتوافقة مع مختلف الأجهزة والتقنيات لضمان قدرة جميع المواطنين على الوصول إلى الخدمات الحكومية بكل يسر.

يمكن القول: إن الحكومة الإلكترونية تعد تحولاً مهماً في طريقة تقديم الخدمات الحكومية وتفاعل الحكومة مع المواطنين، ومع استمرار التطور التكنولوجي، ستستمر الحكومة الإلكترونية في التطور والتحسين لتلبية احتياجات المجتمع وتطلعاته في العصر الرقمي.

الحكومة الإلكترونية والمجتمع:

أدى ظهور اقتصاديات المعرفة والاستخدام الواسع النطاق لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في قطاع الأعمال إلى زيادة الضغط على الحكومات لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في منصات تقديم الخدمات العامة الخاصة بها، وبسبب الكفاءات التي نتجت عن اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها بشكل مناسب في الشركات وغيرها من كيانات القطاع الخاص، أصبحت الحكومة الإلكترونية شرطًا لا غنى عنه للحكومة سريعة الاستجابة والشفافة، ويُنظر إليها على أنها أحد أهم مكونات القدرة التنافسية الوطنية⁽¹⁾، وقد توج ذلك بدعوة أكبر للحكومات في العالم المتقدم والعالم النامي على حد سواء لتعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أطر تقديم الخدمات العامة الخاصة بها.

أ- ما هي الحكومة الإلكترونية ؟

هناك العديد من الاختلافات بين أنظمة الحكومة التقليدية والحكومة الإلكترونية، حيث ينطوي تنفيذ الحكومة الإلكترونية على التفاعل بين الحكومة والمواطنين والشركات عن طريق منصات الإنترنت، ولذلك فإن الفرق الرئيس بين الحكومة التقليدية والحكومة الإلكترونية هو أن الأخيرة تستخدم أشكالًا مختلفة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتمكين المواطنين والشركات من الوصول إلى المعلومات والخدمات الحكومية على نطاق واسع.

في الحكومة التقليدية يكون الوصول إلى الخدمات الحكومية بزيارة مقار الحكومة التي تقدم الخدمات فعليًا، وبصرف النظر عن الحاجة لزيارة مكتب فعلي للوصول إلى الخدمة فإن الأنظمة الحكومية التقليدية تجري معظم عملياتها التجارية يدويًا على الورق ولها ساعات تشغيل محدودة.

بينما تقدم الحكومة الإلكترونية نفسها منصة، حيث يمكن للمواطنين عبرها الوصول إلى الخدمات والمعلومات الحكومية باستخدام الإنترنت وشبكات الاتصال المحلية في أي مكان وفي أي وقت بما يناسب عملاء الحكومة الإلكترونية⁽²⁾، وقد يجري تقديم معظم الخدمات الحكومية عبر الإنترنت اعتمادًا على مدى نضج الحكومة الإلكترونية التي يجري تشغيلها.

جذر الحكومة الإلكترونية هو «الحكومة»، ومن المهم أن نفهم ما هي الحكومة حتى ندرك المعنى الكامل للحكومة الإلكترونية. كلمة "حكومة" أصلها يوناني ويعني "توجيه"⁽³⁾، وعلى نطاق واسع، تشير

(1) Klievink, Bram, & Janssen, Marijn. (2009). Realizing joined-up government—Dynamic capabilities and stage models for transformation. *Government information quarterly*, 26(2), 275-284.

(2) Iqbal, M Sohel, & Seo, Jin-Wan. (2008). E-governance as an anti corruption tool: Korean cases. *한국지/역정보화학/학회/지*, 11(2), 51-78 .

(3) Godse, Vasant, & Garg, Aditya. (2007). *From E-government to E-governance*. Paper presented at the Proceeding of the 5th International Conference on e-Governance.

إلى هيئة تتمتع بسلطة سن القوانين وسلطة إنفاذها داخل المنظمات المدنية والشركات والدينية والأكاديمية وغيرها⁽¹⁾.

إن الفهم المعاصر للحكومة يأخذ نهجًا تشاركيًا حيث يشارك المواطنون وغيرهم من أصحاب المصلحة في التنمية وفي عمليات صنع القرار وتوجيه المشاريع الاجتماعية والاقتصادية، ومع هذا التحول النموذجي يأتي مفهوم الحكومة المتصلة، ويستلزم الحكومة المتصلة أو المتصلة بالشبكة ربط الجوانب أو الكيانات المختلفة للبنية التحتية للحكومة معًا، وهذا يعني أن ظهور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في منصات الحكومة يزيد من تعزيز هذا المفهوم.

ومع الفوائد المتوقعة من التنفيذ الفعال للحكومة الإلكترونية أدركت الحكومات وغيرها من واضعي السياسات والقوانين المستقلين أهمية الحكومة الإلكترونية كأداة قوية للحكومة سريعة الاستجابة والشفافة⁽²⁾. ومن المعروف تقليدياً أن العديد من الحكومات كانت تستخدم أساليب الورق والملفات في إدارة أعمالها، وقد ثبت أن هذا غير ملائم فيما يتعلق بالمساءلة⁽³⁾.

شهد العالم مؤخرًا تحولًا نموذجيًا، حيث تتم الآن غالبية معاملات الحكومات وتفاعلاتها مع المواطنين والكيانات التجارية والشركاء من القطاع الخاص على المستوى المحلي (اللامركزية)، وهذا يحتاج لوضع آليات تسمح بأقصى قدر من التعاون والحكم التشاركي بمشاركة المواطنين العاديين والحكومة عن طريق الوسائل المناسبة قدر الإمكان، وتتمثل إحدى هذه الوسائل في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات العامة بكفاءة.

وقد أدى ذلك إلى التحول من نظام الحكومة الورقي التقليدي إلى أنظمة الحكومة غير الورقية، حيث يجري تنفيذ جميع التفاعلات بين الحكومة والمواطنين أو الشركات إلكترونياً عبر الإنترنت. يستلزم تنفيذ الحكومة الإلكترونية أن تتمكن الدولة من المشاركة بشكل إيجابي في عصر المعلومات والمعرفة والتكنولوجيا الناشئ⁽⁴⁾.

(1) Dimitrova, Daniela V, & Chen, Yu-Che. (2006). Profiling the adopters of e-government information and services: The influence of psychological characteristics ,civic mindedness, and information channels. *Social Science Computer Review*, 24 (2), 172-188.

(2) UN e-Government Survey. (2010). Retrieved from: <https://desapublications.un.org/file/737/download>.

(3) Hiller, Janine S, & Bélanger, France. (2001). Privacy strategies for electronic government. *E-government*, 200(2001), 162-198. & Mehrtens, Jenni, Cragg, Paul B, & Mills, Annette M. (2001). A model of Internet adoption by SMEs. *Information & management*, 39(3), 1..176-65

(4) Srivastava, Shirish C, & Teo, Thompson SH. (2007) .(7E-government payoffs: Evidence from cross-country data. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 15(4), 20-40 .

يوجد العديد من التعريفات للحكومة الإلكترونية، أبسطها: الحكومة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إدارة الحكم وتقديم الخدمات في بلد ما، ومن ثَمَّ فإنه يسهل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التفاعل بين الحكومة والمواطنين والشركات.

فيما يلي بعض التعريفات الشائعة للحكومة الإلكترونية:

- تشير الحكومة الإلكترونية إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من الإدارة العامة لإنشاء هيكل شبكي ل: الترابط، وتقديم الخدمات، الكفاءة، الفاعلية، الشفافية، والمساءلة⁽¹⁾.
- الحكومة الإلكترونية تعمل على نطاق واسع يشمل جميع جوانب الحكومة، وداخل قلب كل كيان حكومي، وستكون حتمًا عامل تحويل للحكومة والحكومة⁽²⁾.
- الحكومة الإلكترونية هي أداة قوية للحكم المستجيب والشفاف، وتسهل الوصول إلى المعلومات، وحرية التعبير، وزيادة العدالة والكفاءة والإنتاجية، والاندماج⁽³⁾.
- الحكومة الإلكترونية مزيج من الخدمات الإلكترونية القائمة على المعلومات (الإدارة الإلكترونية) مع تعزيز العناصر التشاركية (الديمقراطية الإلكترونية) لتحقيق هدف "الحكومة الإلكترونية المتوازنة"⁽⁴⁾.
- جرى تقديم تعريف شائع للحكومة الإلكترونية⁽⁵⁾، يشير إلى أن الحكومة الإلكترونية تتضمن استخدام تطبيقات تكنولوجيا الإنترنت المستندة إلى الويب من قبل الحكومة لتعزيز وصول المواطنين والشركات والشركاء والموظفين والوكالات الأخرى إلى المعلومات والخدمات الحكومية، وهذا تعريف أساسي للحكومة الإلكترونية مقارنة بالتعاريف الأخرى في الأدبيات.
- ومن الجدير بالذكر أن جميع تعريفات الحكومة الإلكترونية تكمن في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تقديم الخدمات العامة للمواطنين والشركات ضمن نطاق معين من المجالات كما هو موضح في جدول (1)، ونخلص إلى التعريف الأنسب للحكومة الإلكترونية هو:

(1) Yildiz, Mete. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government information quarterly*, 24(3), 646-665.

(2) Boyle, Brendan, & Nicholson, David. (2003). E-government in New Zealand. *Journal of Political Marketing*, 2(3-4), 89-105.

(3) ECA, UN. (2004). (ADF IV : governance for a progressing Africa, 11-15 October 2004, Addis Ababa, Ethiopia Addis Ababa, Ethiopia :: Economic Commission for Africa.

(4) Coleman, Stephen. (2006). African e-governance: opportunities and challenges. *Ox-ford University Press, University of Oxford*.

(5) McClure, David L. (2000). Statement of David L. McClure, US general accounting office, before the subcommittee on Government management, information and technology, committee on Government reform, House of Representatives. *Committee on Government Reform*.

استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتعزيز التفاعل بين مختلف الجهات الفاعلة (الحكومة والمواطنون والشركات) في سلاسل القيمة الاجتماعية والاقتصادية من أجل تعزيز عملية صنع القرار التشاركية، والحد من الفساد، وتسهيل تقديم الخدمات العامة بشكل أسهل وأكثر كفاءة، والتصويت الإلكتروني والشمول الاجتماعي⁽¹⁾.

مجالات تأثير الحكومة الإلكترونية:

وتعد الحكومة الإلكترونية أحد مكونات تعزيز الديمقراطية والمؤسسات، وتعزيز الإنتاجية في الخدمات العامة، وتشجيع مشاركة المواطنين عن طريق منصة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مختلف قضايا التنمية الوطنية، وتسهيل الاندماج الاجتماعي. في جوهر الأمر تؤثر الحكومة الإلكترونية في ثلاث مجالات مختلفة من التسلسل الهرمي للحكومة: الحكم والاقتصاد والمجتمع، جدول (1) يوضح المجالات الواقعة ضمن نطاق الحكومة الإلكترونية.

جدول 1: المجالات الواقعة ضمن نطاق الحكومة الإلكترونية:

الحكم	الأعمال الأساسية	إدارة سير العمل والشؤون المالية والموظفين والوثائق والسجلات والمعلومات والمعرفة والاتصالات الداخلية والمعلومات التنفيذية وصنع القرار
الحكم	الشفافية	المشتريات الإلكترونية، البوابة الحكومية، توفر القوانين واللوائح عبر الإنترنت
	المشاركة	الالتزامات والإشعارات والتعليقات وشبكة المواطنين ونشر نتائج الانتخابات عبر الإنترنت، إرسال رسائل البريد الإلكتروني إلى البرلمانين
الاقتصاد	الإيرادات العامة	معلومات الضرائب والجمارك والرسوم وإدارتها
	الإدارة المالية	تخطيط الميزانية والمحاسبة والنفقات والاستثمار وكشوف المرتبات وغيرها من المعلومات
	إدارة الموارد	معلومات وإدارة الموارد الجغرافية والطبيعية، إدارة الأراضي / الممتلكات / المساكن، التخطيط الحضري، التخطيط التنموي
	إدارة الأعمال	معلومات تسجيل المؤسسات والاستثمار والتكنولوجيا ونقل التكنولوجيا ومعلومات براءات الاختراع ومعلومات السوق والتحليل الإحصائي والتنبؤ الاقتصادي والقوانين واللوائح
اجتماعي	خدمات اجتماعية	الطلبات المدنية، التسجيلات المدنية، تسجيل الأراضي والعقارات، وثائق الهوية الشخصية، الضمان الاجتماعي، تسجيل المركبات
	التعليم والثقافة	المعلومات والإدارة لـ المكتبات الرقمية ومراكز المعلومات المجتمعية والمؤسسات التعليمية
	الصحة	خدمات الطب والوصفات الطبية عن بعد، معلومات المستشفى والمواعيد، تقارير توفر الدم، تعويضات التأمين الصحي، التسوية المباشرة
	السلامة العامة	المعلومات والإدارة لـ الجريمة، ومراقبة المخدرات ومكافحتها، السجون، النقل، والتنبؤ بالكوارث الطبيعية وإدارتها
	البيئة الطبيعية	معلومات البيئة الطبيعية وإدارتها، والتنبؤ بالطقس

المصدر: مقتبس جزئياً من (Godse & Garg, 2007).

(1) Cho, Yong Hyo, & Choi, Byung-Dae. (2004). E-government to combat corruption: The case of Seoul metropolitan government. *International Journal of Public Administration*, 27(10), 719-735. & Verdegem, Pieter. (2011). Social media for digital and social inclusion: challenges for information society 2.0 research & policies. *tripleC-Cognition, Communication, Co-operation*, 9(1), 28-38.

الدافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية:

يعود نشأة الحكومة الإلكترونية إلى الدافع لتعزيز وصول المواطنين إلى المعلومات الحكومية والخدمات العامة عبر منصات الإنترنت في أي وقت وأي مكان. إن الفهم الأساسي لدى الحكومات هو أنه عندما تكون المعلومات متاحة للعامة، فإن المواطنين سيشاركون على مستويات مختلفة من التسلسل الهرمي للحكم وهناك ثقة معززة في مؤسسة الحكم بأكملها.

وتنبع - أيضًا - من عالم الأعمال، حيث جرى تحفيز الحكومات في جميع أنحاء العالم على تنفيذ الحكومة الإلكترونية بالنظر إلى الشركات التي استخدمت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عالميًا في عملياتها التجارية، ومن ثمَّ حققت مستويات أعلى من الفاعلية والكفاءة، ومن ثمَّ بدأت الشركات والمواطنون وأصحاب المصلحة في التنمية في تكثيف الضغوط على الحكومات لتوظيف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - أيضًا - بهدف تحسين تقديم الخدمات العامة والمساءلة وغرس الشمول الاجتماعي في نماذج الحكومة الخاصة بهم⁽¹⁾.

يمكن الافتراض أن الدوافع المحددة لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في جميع أنحاء العالم ليست متجانسة. جدول 2 يوضح الدوافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية.

جدول 2: الدوافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية:

الدافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية	البلد
الهدف الرئيس لتنفيذ الحكومة الإلكترونية هو الأتمتة وتوفير منصة متكاملة بين مختلف قطاعات المعلومات الحكومية، وذلك لتبسيط وتسخير الاستفادة الكاملة مما تقدمه التكنولوجيا (Iyer, Baqir, & Vollmer, 2006)	الولايات المتحدة الأمريكية
الدافع الرئيس من الرغبة في تقديم خدمات عامة حديثة وأفضل للمواطنين (Cuddy, 2003)	أوروبا
الدافع الرئيس للحكومة الإلكترونية هو تعزيز المساءلة، ومن ثمَّ تقليل مستويات الفساد في القطاع العام (مثل تنفيذ المشتريات الإلكترونية للحد من الفساد في عمليات تقديم العطاءات والمشتريات)، وتعزيز الشمول الاجتماعي، حيث يحق للمواطنين، بصرف النظر عن وضعهم الاجتماعي والاقتصادي، الوصول إلى المعلومات الحكومية والمشاركة في القضايا ذات الاهتمام الوطني (Iqbal & Seo, 2008).	البلدان المعرضة للفساد
يتم تحفيز البلدان الأخرى لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في أطر تقديم الخدمات العامة الخاصة بها من أجل القفز إلى عربة البلدان التي تنفذ الحكومة الإلكترونية و"مواكبة الجيران".	البلدان الأخرى

لا توفر الحكومة الإلكترونية منصة يمكن عن طريقها للمواطنين والشركات المختلفة التواصل مع الحكومة فحسب، بل تمكنهم - أيضًا - من المشاركة في عمليات صنع القرار بشأن القضايا ذات الأهمية الوطنية، كما أنها تقلل من تكلفة تقديم الخدمات العامة، وتشجع وتمكّن الديمقراطية التشاركية والاندماج الاجتماعي (يمكن للمواطنين المشاركة في صنع القرار بصرف النظر عن وضعهم

(1) Weerakkody, Vishanth, Dwivedi, Yogesh Kumar, Brooks, Laurence, Williams, Michael D, & Mwange, Anthony. (2007). E-government implementation in Zambia: contributing factors. *Electronic government, an international journal*, (4)4 508-484

الاجتماعي والاقتصادي، حيث سيكونون على اطلاع بالمعلومات والسياسات الحكومية)، وتقلل الفساد، وتسهل نظامًا فعالًا لتقديم الخدمات العامة⁽¹⁾.

جرى تحسين تقديم الخدمات العامة من خلال الحكومة الإلكترونية من خلال توفير منصة حيث يمكن للإدارات المختلفة التواصل ودمج خدماتها من خلال تعميم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سلاسل القيمة التجارية الخاصة بها⁽²⁾.

ب- فوائد الحكومة الإلكترونية:

توجد العديد من الدراسات التي تقيم العوائد الإيجابية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية، التي أبرزت الآثار الإيجابية الكبيرة لقدرة الحكومة الإلكترونية على تقديم الخدمات العامة، وكذلك في المشهد السياسي والاجتماعي والاقتصادي⁽³⁾.

وقد وثقت العديد من الدراسات الفوائد المرتبطة بالتنفيذ الناجح لمبادرات الحكومة الإلكترونية على النحو الآتي:

- أنها تسهل المشاركة التفاعلية والعمودية والتعاونية والتشاركية للمواطنين والشركات والحكومات الأخرى، مما يقلل من تكلفة تقديم الخدمات، وتشجع المشاركة العالمية للمواطنين في عمليات صنع القرار، وتوافر فرصة للحكومات لإعادة التفكير وإعادة صياغة

(1) Heeks, Richard. (2004). eGovernment for development: What is eGovernment?, from <http://www.egov4dev.org/success/definitions.shtml> & Kumar, Rajendra, & Best, Michael L. (2006). Impact and sustainability of e-government services in developing countries: Lessons learned from Tamil Nadu, India. *The Information Society*, 22(1), 1-12 . & Papadopoulou, Panagiota, Nikolaidou, Maria, & Martakos, Drakoulis. (2010). *What is trust in e-government? A proposed typology*. Paper presented at the 2010 43rd Hawaii International Conference on System Sciences. & Syamsuddin, Irfan, & Hwang, Junseok. (2010). *A new fuzzy MCDM framework to evaluate e-government security strategy*. Paper presented at the 2010 4th International Conference on Application of Information and Communication Technologies. & Weerakkody et al..., (2007): Op, Cit, .508-484 , (4)4 ،

(2) Ngulube, Patrick. (2007) .The nature and accessibility of e-government in Sub Saharan Africa. *the International review of Information Ethics*, 7, 155-167 .

(3) R. Kumar & Best, 2006, Op, Cit. & Wong, Wilson, & Welch, Eric. (2004). Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance*, 17(2), 275-297 .

ممارساتها الإدارية وتوافر إطارًا تقوم فيه الحكومات باستمرار بإعادة هندسة عملياتها التجارية للحفاظ على العملة والارتباط بأفضل الممارسات⁽¹⁾.

- يمكن استخدام الحكومة الإلكترونية للتخفيف من مستويات الفساد في القطاع العام، على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي إدخال المشتريات الإلكترونية والمناقصات الإلكترونية إلى تقليل الفساد في عمليات تقديم العطاءات بشكل كبير.
- للحكومة الإلكترونية آثار إيجابية مباشرة في الأفراد والشركات والحكومة نفسها. مثلاً، من المعتقد أن أجزاء ضخمة من المعلومات التي يجري إنشاؤها يوميًا من العمليات التجارية الحكومية يمكن أرشفتها بشكل مناسب للمراجع المستقبلية، كما تعمل الحكومة الإلكترونية على تسهيل ممارسات إدارة المعلومات الفاعلة ضمن منصات تقديم الخدمات العامة⁽²⁾.
- توفر الحكومة الإلكترونية منصة مناسبة للحكومات لإشراك المؤسسات الخاصة عن طريق ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في برامج التنمية وتقديم الخدمات العامة لهم.
- تهدف الحكومة الإلكترونية في مجملها إلى إفادة المجتمع عن طريق جمعه والقطاع العام والشركاء الدوليين وأصحاب المصلحة؛ لتشجيع التشاركية وشاملة للحكم وصنع القرار⁽³⁾.
- الحكومة الإلكترونية تقلل أو تلغي التجزئة المؤسسية للإدارة العامة لأن المواطنين والشركات يمنحوا فرصة الوصول إلى الخدمات العامة من مصدر واحد⁽⁴⁾، وعن طريق القيام بذلك، تقدم الحكومة الإلكترونية نفسها أداة بديهية لدعم القرار لاتخاذ قرارات حكيمة في الخدمة العامة⁽⁵⁾، وتخفف من البيروقراطية الحكومية في الخدمة العامة⁽⁶⁾ وتخفف من البيروقراطية الحكومية في تقديم الخدمات العامة.

(1) Sarantis, Demetrios, Charalabidis, Yannis, & Askounis, Dimitris. (2011). A goal-driven management framework for electronic government transformation projects implementation. *Government information quarterly*, 28(1), 117-128. & Wu, Raymond. (2007). Enterprise integration in e-government. *Electronic Government, an International Journal*, 4(2), 179-190 .

(2) Navarra, Diego Daniele, & Cornford, Tony. (2007). *The State, Democracy and the Limits of New Public Management: Exploring Alternative Models of Egovernment*: Information Systems Group, London School of Economics and Political Science.

(3) Navarra & Cornford, 2007, Op. Cit.

(4) Shareef, Mahmud Akhter, Kumar, Vinod, Kumar, Uma, & Dwivedi, Yogesh K. (2011). e-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels. *Government information quarterly*, 28(1). 35-17

(5) Fang, 2002.

(6) Fang, Zhiyuan. (2002). E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 10(2), 1-22.

- تتوج الفوائد المترجمة من التنفيذ الناجح للحكومة الإلكترونية بتمكين المواطنين من المشاركة في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالقضايا ذات الأهمية الوطنية بغض النظر عن وضعهم الاجتماعي والاقتصادي، وتعزيز الديمقراطية التشاركية والاندماج الاجتماعي، وخفض تكلفة تقديم الخدمات العامة، والحد من الفساد، وتشجيع نظام لتقديم الخدمات العامة⁽¹⁾.
- تفيد الحكومة الإلكترونية الكيانات التجارية من حيث إنها تخلق القيمة وتوفر البيانات وتعزز الشفافية بحيث يتم الحفاظ على العلاقات الجيدة بين الحكومة والشركات المختلفة.
- **مكافحة الفساد**، مع ارتفاع مستويات الفساد في معظم دول العالم النامي قد يوفر تنفيذ الحكومة الإلكترونية منصة يتم عن طريقها اتخاذ القرارات في الفضاء المفتوح، ومن ثمّ تقليل الفساد إلى حد كبير⁽²⁾.
- **التعامل البيئي وتعزيز العمل التشاركي**، لا يقتصر الأمر على تعزيز المشاركة المدنية وقطاع الأعمال فحسب، بل يمكن لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إطار الحكومة الإلكترونية -أيضاً - تسهيل مشاركة الحكومة وكيانات قطاع الأعمال/المجتمع المدني عن طريق زيادة قدرتها على العمل كشبكات منظمة⁽³⁾. تقوم الشبكات المنظمة على وجوب أن يكون هناك تبادل حر للمعلومات بين عقد الشبكات المشاركة؛ بحيث تحافظ الشبكة بأكملها على مستوى معين من الكفاءة وتعزز الثقة والشفافية بين جميع الأطراف.
- قد يؤدي التنفيذ الناجح للحكومة الإلكترونية إلى الحد من تغلغل الفساد في أعمال الخدمة العامة.
- تبسيط الإجراءات وتقليل التكاليف؛ لكي يجري تجميع الفوائد المذكورة أعلاه، فمن الضروري إجراء إصلاحات تنظيمية ومؤسسية مناسبة وتبسيط الإجراءات والسياسات التنظيمية، وإزالة

(1) Bwalya, Kelvin Joseph, & Healy, Mike. (2010). Harnessing E - Government Adoption in the SADC Region: A Conceptual Underpinning. *Electronic Journal of E-government*, 8(1), pp-22 □ 13pp13-22. & Cho, Yong Hyo, & Choi, Byung-Dae. (2004): Op. Cit. & Iqbal, M Sohel, & Seo, Jin-Wan. (2008): Op. Cit. & R. Kumar & Best, 2006, Op, Cit. & Navarra & Cornford, 2007, Op. Cit. & Papadopoulou, Panagiota, Nikolaidou, Maria, & Martakos, Drakoulis. (2010): Op.Cit. & Syamsuddin, Irfan, & Hwang, Junseok. (2010): Op.Cit. & Wong, Wilson, & Welch, Eric. (2004): Op.Cit.

(2) Banerjee, Probir, & Chau, Patrick YK. (2004). An evaluative framework for analysing e-government convergence capability in developing countries. *Electronic Government, an International Journal*, 1(1), 29-48. & Cho, Yong Hyo, & Choi, Byung-Dae. (2004): Op. Cit. & Wong & Welch, (2004): Op. Cit.

(3) Hamel, Jean-Yves. (2010). ICT4D and the human development and capabilities approach: The potentials of information and communication technology.

أنظمة الحكم المركزية المختلفة والأنماط التقليدية للتفاعل الاجتماعي، وإطلاق حملات توعية قوية بالحكومة الإلكترونية⁽¹⁾، وينبغي أن تقتزن التدخلات المذكورة أعلاه بمبادرات نشطة لتبسيط الإجراءات والخدمات عن طريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ضمن سلاسل قيمة أعمال القطاع العام⁽²⁾.

إن الاستخدام الواسع النطاق لخدمات الحكومة الإلكترونية قد يخلق قيمة من جانب المواطن ومجتمع الأعمال من حيث التكلفة والراحة. قد تشمل أمثلة الحكومة الإلكترونية تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) للوصول إلى الخدمات الحكومية، مثل طلب جوازات السفر، وتجديد رخص القيادة، والوصول إلى وثائق السياسة والقانون، والاستفادة من المنصات والمنشآت التفاعلية للتواصل مع القادة السياسيين. والوصول إلى الخدمات الحكومية في أي مكان وأي وقت، وهذا يستلزم أن يتمكن المواطنون من المشاركة بشكل تعاوني في صنع القرار والسياسات عن طريق استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المشاركة الإلكترونية). علاوة على ذلك فإن تنفيذ الحكومة الإلكترونية يمكن المواطنين والشركات من الوصول بكفاءة وفي الوقت المناسب إلى المعلومات والخدمات، مثل (الوصول إلى فرص الأعمال في القطاع العام، واستخدام قنوات المشتريات الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية).

إن الوصول إلى فرص الحكومة الإلكترونية هذه قد يغير التصور العام للناس عن الحكومة الذي كان دائماً هو أن الحكومات عبارة عن مؤسسات بيروقراطية معقدة وضخمة ذات بنية تحتية معلوماتية مفككة مما يجعل الوصول إلى المعلومات والخدمات العامة مرهقاً ومحبطاً⁽³⁾.

وبخلاف التأثيرات الإيجابية في المواطنين الأفراد فإن تحقيق الحكومة الإلكترونية - أيضاً - عددًا لا يحصى من الفوائد من جانب الشركات، عندما يكون تنفيذ الحكومة الإلكترونية بنجاح لتكون بمقام إدارة معلومات بين الحكومة وكيانات الأعمال المختلفة، فإنها تخلق إحساسًا بقيمة تجارية؛ بحيث تعزز العلاقات والثقة بين الحكومة والشركات المختلفة، ويبين جدول 3 الفوائد المختلفة للحكومة الإلكترونية الناجحة من جانب الشركات والحكومة نفسها⁽⁴⁾.

جدول 3: فوائد تنفيذ الحكومة الإلكترونية:

الفوائد التي تعود على الشركات	الفوائد التي تعود على الحكومة
-------------------------------	-------------------------------

(1) Srivastava, Shirish C, & Teo, Thompson SH. (2007): Op.Cit.

(2) Misra, D.C. (2007). *Ten guiding principles for knowledge management in e-Government in developing countries*. Paper presented at the First International Conference on knowledge Management for Productivity and Competitiveness., New Delhi. <https://2u.pw/lwTqh4q>

(3) Coleman, Stephen. (2006): Op. Cit.

(4) Capgemini, I. (2007). The user challenge: benchmarking the supply of online public services. *European Commission Directorate General for Information Society and Media, EU*.

- تحسين القدرة التنافسية	- تقليل عبء الامتثال
- زيادة كفاءة العمليات وأداء الحكومة	- تفاعل أكثر كفاءة مع الحكومة
- زيادة الإنتاجية	- تقليل التكاليف
- تقليل التكلفة عند استهداف خدمات ذات حجم أكبر.	- مرونة أكبر، على سبيل المثال في القدرة على تقديم
- خفض التكاليف التشغيلية على المدى الطويل وتكاليف الاستثمار المجزئ.	- المرتجعات على مدار الساعة طوال أيام الأسبوع
- اقتصاد أكثر ابتكاراً وتنافسية	- الوصول عبر الإنترنت إلى معلومات مفصلة
- القدرة على تقديم خدمات على مدار الساعة طوال أيام الأسبوع وتكبد	- تحسين شفافية التعامل مع الحكومة
- تكاليف إضافية من ساعات العمل الأطول	
- جودة أعلى للبيانات	
- تقليل أيام العمل المطلوبة لجمع البيانات	
- المزيد من الثقة في الحكومة	

المصدر: (Capgemini, 2007)

إن الفوائد المختلفة الموضحة سابقاً ليس لها أي معنى إذا لم يشارك المواطنون بشكل فعال في تطبيق الحكومة الإلكترونية، حيث إنَّ الثقة في الحكومة بشكل عام ومنصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي التي تملي مشاركة المواطنين أو عدم مشاركتهم في تطبيقات الحكومة الإلكترونية. إن تآكل ثقة المواطنين في الحكومة بسبب الفساد على مختلف المستويات في الحكومة يجب أن يكون مجالاً مثيراً للقلق الشديد، ويجب معالجته إذا جرى تطوير مشاريع الحكومة الإلكترونية بعيدة المدى⁽¹⁾.

يمكن لاستراتيجية الحكومة الإلكترونية المصممة جيداً أن تؤدي إلى حكومة أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية. إذا تم التخطيط لتطبيقات الحكومة الإلكترونية بالتشاور مع ممثلي أصحاب المصلحة الرئيسيين فيمكنها إعادة بناء ثقة المواطنين في الحكومة عن طريق تحسين تقديم الخدمات والحد من الفساد وتمكين المواطنين من المشاركة في تعزيز الحكم الرشيد، ومن الحقائق المعروفة أن هناك عاملين رئيسيين يساهمان في نمو الفساد هما انخفاض احتمال اكتشافه، والحصانة المتصورة ضد الملاحقة القضائية. السرية في الحكومة، والقيود المفروضة على وصول المواطنين ووسائل الإعلام إلى المعلومات، والقواعد والإجراءات واللوائح غير المحددة والمعقدة والمفرطة، يمكن أن تؤدي جميعها إلى انخفاض فرصة الاكتشاف⁽²⁾.

إن ضعف طبيعة المؤسسات التي من المفترض أن تحقق في اتهامات الفساد وتحاكم المذنبين، فضلاً عن عدم كفاءة القضاء أو فساد، يزيد من تفاقم مشكلة الفساد ويسهل حصانة مرتكبيه من الملاحقة القضائية. إن التنفيذ المناسب للحكومة الإلكترونية يعطي الأمل فيما يتعلق بجميع جوانب الفساد المختلفة.

(1) Elliman, T. (2006). *Generating citizen trust in e-government using a trust verification agent: a research note*. & Horst, Mark, Kuttschreuter, Margôt, & Gutteling, Jan M. (2007). Perceived usefulness, personal experiences, risk perception and trust as determinants of adoption of e-government services in The Netherlands. *Computers in human behavior*, 23(4), 1838-1852.

(2) Cho, Yong Hyo, & Choi, Byung-Dae. (2004): Op. Cit. & Welch, Eric. (2004): Op.Cit.

تعد الحكومة الإلكترونية عامل التمكين الرئيس للتنمية الاجتماعية والاقتصادية⁽¹⁾، وهذا يستلزم أن يكون لها بعد اقتصادي إضافة للبعد الاجتماعي التقني، ويتحقق هذا البعد الاقتصادي في الغالب عن طريق توفير المال والوقت على الشركات والمواطنين والجانب الحكومي عن طريق التنفيذ الناجح لعمليات الأعمال الحكومية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومن المنطقي القول: إن تنفيذ الحكومة الإلكترونية سوف يتوج بتسخير العديد من المزايا الاقتصادية. تعرض القائمة الآتية المزايا الاقتصادية المختلفة للتنفيذ الناجح للحكومة الإلكترونية:

- على الجانب الحكومي يضمن تنفيذ الحكومة الإلكترونية تخفيض التكلفة المالية السنوية لتقديم الخدمات العامة بكفاءة بشكل كبير⁽²⁾.
- هناك وفورات هائلة في التكاليف ناجمة عن عدم توظيف عدد كبير من القوى العاملة في أطر تقديم خدمات القطاع العام (مثل توزيع نماذج الطلبات للخدمات الحكومية، مثل جوازات السفر وبطاقات التسجيل الوطنية - البطاقة الشخصية⁽³⁾).
- يمكن تخصيص الوقت الذي يوفره وصول الأفراد العاديين إلى خدمات الحكومة الإلكترونية لأنشطة التنمية الاقتصادية الأخرى⁽⁴⁾.
- هناك إمكانية لإحداث تغيير جذري في الطريقة التي يرتبط بها الناس بالحكومة، حيث يمكنهم التفاعل مع مؤسسات الدولة في أي وقت وفي أي مكان عندما تنشأ الحاجة⁽⁵⁾، كلما زاد عدد المعلومات التي يمكن للناس الوصول إليها في كل مكان أصبح المواطنون أكثر قدرة على المنافسة، ومن ثمّ تترجم هذه الكفاءة إلى تنمية اجتماعية واقتصادية.
- يؤدي تقديم الخدمات الإلكترونية إلى ربط تقديم الخدمات عبر حدود الإدارات، ويكسر شبكات تقديم المنعزلة ويسمح للمواطنين بالتفاعل مع الحكومة متى رأوا ذلك مناسباً⁽⁶⁾.
- حكومة أفضل، وصنع سياسات أفضل، واستجابة أفضل لما يريده الناس، وخدمات عامة أفضل عن طريق إصلاح آلية الحكومة⁽⁷⁾.

(1) Visser, W, & Twinomurizi, H. (2008). E-Government & Public Service Delivery: Enabling ICT to put 'People First. A Case Study from South Africa', <http://www.mendeley.com/research/egovernment-public-service-delivery-enabling-ictput-people-first-case-study-south-africa/>, Accessed on, 13(10), 2011.

(2) Ebrahim, Zakareya, & Irani, Zahir. (2005). E-government adoption: architecture and barriers. *Business process management journal*, 11(5), 589-611.

(3) Mimicopoulos, Michael G. (2004). E-government funding activities and strategies. *Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York*.

(4) Fang, Zhiyuan. (2002): Op. Cit.

(5) Misra, D.C. (2007): Op.Cit.

(6) Ibid.

(7) Ndou, Valentina. (2004). E-government for developing countries: Opportunities and challenges. *Electron. J. Inf. Syst. Dev. Ctries.*, 18(1), 1-24.

ومع ارتفاع مستويات الفساد في معظم دول العالم النامي قد يوفر تنفيذ الحكومة الإلكترونية منصة يتم عن طريقها اتخاذ القرارات في الفضاء المفتوح ومن ثمّ تقليل الفساد إلى حد كبير⁽¹⁾. تسلط القائمة الآتية من الدراسات التجريبية الضوء على تأثير تنفيذ الحكومة الإلكترونية في مكافحة الفساد ووصول المواطنين العاديين إلى المعلومات، وتتمثل هذه الدراسات في:⁽²⁾

- استخدم مشروع تعزيز الإجراءات عبر الإنترنت في مدينة سيؤول بكوريا الجنوبية للتطبيقات المدنية (OPEN)، ونظام المشتريات الإلكترونية الحكومي في كوريا الجنوبية (GePS) على نطاق واسع كمنصات لمكافحة الفساد⁽³⁾.
- في الهند، جرى إجراء تقييم أثر خمسة مشاريع للحكومة الإلكترونية وأدى إلى انخفاض في النسبة المئوية للمعاملات التي تنطوي على رشاي⁽⁴⁾.
- في باكستان أعيد هيكلة إدارة الضرائب بأكملها في عام 2002م في محاولة لمكافحة الفساد، أُدخلت أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ بحيث يمكن تقليل الاتصال بين جامعي الضرائب ودافعي الضرائب، ومن ثمّ القضاء على فرص الفساد⁽⁵⁾.
- حللاً⁽⁶⁾ تسع مبادرات للحكومة الإلكترونية في الهند وتوصلاً إلى نتيجة مفادها أن الحكومة الإلكترونية فعالة في الحد من الفساد أو القضاء عليه تماماً، الاستخدام الفعال⁽⁷⁾ لأنظمة دعم القرار التي يمكن دمجها في تطبيقات الحكومة الإلكترونية، وفي أنظمة المشتريات العامة (الحكومة الإلكترونية G2B) يمكن أن يحد من الآثار الضارة للفساد.

(1) Banerjee & Chau, 2004; Cho & Choi, 2004; Wong & Welch, 2004.

(2) Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007). *E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world*. Paper presented at the International Conference on E-governance.

(3) Iqbal, M Sohel, & Seo, Jin-Wan. (2008): Op. Cit.

(4) Bhatnagar, SC, & Rama Rao, TP. (2007). Impact Assessment study of e-government projects in India.

(5) CDTI. (2002). *Center for Democracy and Technology, and InfoDev. The E-Government Handbook for Developing Countries. The World Bank Group*.

(6) Pathak, Raghuvar D, & Prasad, RS. (2006). Role of e-governance in tackling corruption: The Indian experience. *The role of public administration in building a harmonious society*, 434-463.

(7) Csáki, Csaba, & Gelléri, Péter. (2005). Conditions and benefits of applying decision technological solutions as a tool to curb corruption within the procurement process: The case of Hungary. *Journal of purchasing and supply management*, 11(5-6), 252-259.

- في الفلبين أنشئت إدارة الميزانية والإدارة (DBM) للإشراف على تنفيذ نظام المشتريات الإلكترونية عبر الإنترنت، يسمح هذا النظام للجمهور بتقديم عطاءات لتلبية احتياجات الحكومة، وقد أدى هذا النظام إلى زيادة الشفافية في إجراءات المناقصات⁽¹⁾.

تشير النقاط الموضحة أعلاه إلى حقيقة أن التنفيذ النشط للحكومة الإلكترونية يقطع شوطاً طويلاً في تخفيف مستويات الفساد في العمليات التجارية الخاصة بتقديم الخدمات العامة، وعلى الرغم من ذلك فإن الحكومة الإلكترونية ليست علاجاً سحرياً للمشاكل المتأصلة في التسلسل الهرمي لتقديم الخدمات في القطاع العام، على سبيل المثال: أظهر تنفيذ الحكومة الإلكترونية في إحدى الدوائر الحكومية في الهند أن عدد الرشاوى المسجلة قد زاد بالفعل، وعلى وجه التحديد أظهر تقييم تأثير استراتيجية الحكومة الإلكترونية الذي أجري في الهند أن هناك زيادات في الرشاوى في الإدارات التي تتعامل مع حوسبة جوازات السفر، في حين أظهرت حوسبة وزارة شؤون الشركات علامات على انخفاض الرشاوى⁽²⁾، وهذا يوضح الحالة التي تتوج فيها الحكومة الإلكترونية بنتائج مختلفة في بيئات سياقية مختلفة.

ولجميع الفوائد المذكورة أعلاه من المهم أن تكون هناك مستويات ثقة مناسبة في الحكومة الإلكترونية والحكومة نفسها، بالإضافة إلى التخفيف من حدة الفساد في سلاسل قيمة تقديم الخدمات في القطاع العام، فإن مبادرة تعزيز الإجراءات عبر الإنترنت للتطبيقات المدنية (OPEN) في كوريا الجنوبية ومشروع بهومي في الهند هدفت إلى إظهار أثر الثقة في تشجيع مشاركة المواطنين في تطبيقات الحكومة الإلكترونية.

العوامل المؤثرة في انتشار الحكومة الإلكترونية:

في الحكومة الإلكترونية هناك عاملان يجب الموازنة بينهما؛ من أجل حدوث تطور مناسب للحكومة الإلكترونية، العامل الأول هو جانب العرض: هناك حاجة إلى تنفيذ التدخلات والاستراتيجيات والبرامج اللازمة بناءً على الخصائص السياقية المحلية، أما العامل الثاني فهو جانب الطلب، حيث يجب على المواطنين الأفراد والشركات أن يكونوا على دراية بحلول وتطبيقات الحكومة الإلكترونية المتاحة وأن يكونوا قادرين على اعتمادها واستخدامها.

وبشكل عام تنقسم العوامل المختلفة التي تؤثر على تبني واعتماد الحكومة الإلكترونية إلى فئتين فردية وتنظيمية (الأعمال)⁽³⁾، يمكن تحديد قدرة الفرد على المشاركة في الحكومة الإلكترونية بحسب

(1) Gonzalez, Eduardo T. (2007). Policy transfer in the Philippines: Can it pass the localisation test. *JOAAG*, 2(1), 1-10.

(2) NeGP. (2007). Draft Report of the first phase of NeGP Impact Assessment Study. Ahmedabad: Indian Institute of Management, Ahmedabad.

(3) Kitaw, Yayehyirad. (2006). E-government in Africa: Prospects, challenges and practices. *International Telecommunication Union*.

العمر والجنس والثقافة ومستوى التعليم، إضافة لعوامل أخرى قد تستخدم منظمة (مثل الإدارة الحكومية) تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في عملياتها التجارية اعتمادًا على مرونتها في ترتيبها الهيكلي. إن تحقيق الاستعداد التنظيمي يضمن إمكانية تغلغل الحكومة الإلكترونية عن طريق الهياكل التنظيمية والعمليات التجارية، والاستعداد التنظيمي هو قدرة أي دائرة حكومية أو مؤسسة تجارية، مع العاملين لديها والعمليات التجارية المختلفة في تلك المؤسسة على اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها في سلاسل قيمة أعمالها اليومية.

بالإضافة إلى ما سبق هناك المتطلبات الأساسية لنجاح تنفيذ الحكومة الإلكترونية ما يلي:⁽¹⁾

- يجب أن تكون هناك بنية تحتية قوية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- هناك حاجة إلى وضع أطر قانونية ومؤسسية وتنظيمية مناسبة.
- مواطنون مثقفون بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات حتى يتمكنوا من استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمشاركة في التطبيقات الإلكترونية المختلفة.
- السياسة الجيدة التي تتجلى في وضع سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ذات الصلة.
- استعداد مختلف الإدارات الحكومية لدمج شبكات تقديم الخدمات العامة الخاصة بها بسلسلة.

هذه المتطلبات الأساسية المبينة أعلاه تصدرها القيادة بعدها مطلبًا أساسيًا وعنصرًا أساسيًا في تطوير الحكومة الإلكترونية. تعد القيادة مهمة جدًا في أي بيئة تنفيذ للحكومة الإلكترونية؛ لأنها توفر خرائط طريق إستراتيجية يجب اتباعها في تطوير الحكومة الإلكترونية، إضافة لذلك أن التكنولوجيا تتغير باستمرار فهناك حاجة إلى قيادة حكيمة لكي تتمكن الحكومة الإلكترونية من مراقبة طبيعتها القابلة للتطوير وتكون قادرة على التكيف في الوقت المناسب.

مستويات الحكومة الإلكترونية:

هناك مستويات مختلفة للحكومة الإلكترونية مع لاعبين وأصحاب مصلحة مختلفين، ويحدد ميشيل⁽²⁾ ثلاثة مستويات مختلفة لخدمات الحكومة الإلكترونية، وهي:

- **في المستوى الأول:** يعد العملاء «المواطنين/المؤسسات» والشركات في قلب جميع مبادرات الحكومة الإلكترونية. الدافع الأساسي للحكومات في هذه المرحلة هو زيادة رضا المواطنين عن طريق زيادة الكفاءة في أنظمة تقديم الخدمات العامة.

(1) Lenk, Klaus, & Traunmuller, Roland. (2001). Broadening the concept of electronic government. *Law And Electronic Commerce*, 12, 63-74.

(2) Michel, Hélène. (2005). e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(4), 213-218.

- **أما المستوى الثاني:** فيمكن الحكومات من نشر تقنيات كالتصويت الإلكتروني ما يمكن من تقييم مستويات قبول سياسات الحكومة والإدارة الشاملة للموارد الاجتماعية والاقتصادية.
 - **في المستوى الثالث:** لا يُنظر إلى العملاء فقط كمتفرجين أو عملاء للخدمات العامة أو جهات فاعلة خاملة يجب أن تخضع للإرادة السياسية، ولكن أيضًا كعناصر فاعلة تشارك في عمليات صنع القرار وصنع السياسات⁽¹⁾. ويعد المستوى الثالث بمقام المرحلة المتكاملة، حيث يعتقد أن تعامل الحكومة مع المواطنين قد وصل إلى مستويات متقدمة.
- هذه المستويات الثلاثة هي المراحل المفاهيمية لتطبيق الحكومة الإلكترونية المعاصرة، وهي الخصائص الأساسية والمرغوبة لجميع تطبيقات الحكومة الإلكترونية، علاوة على ذلك فإن المستويات الثلاثة تحدد الخصائص المختلفة لتطوير الحكومة الإلكترونية، وهذا قد يساعد على التركيز عند تصميم استراتيجيات الحكومة الإلكترونية.

ج- الحكومة الإلكترونية مقابل الحوكمة الإلكترونية:

هناك العديد من التعريفات المختلفة للحكومة الإلكترونية، وكذلك الحال بالنسبة للحوكمة الإلكترونية. قدم⁽²⁾ تعريفًا ينتشر على نطاق واسع: لا تقتصر الإدارة الإلكترونية على الحكومة - فقط - ويفترضون أن الحوكمة - في مجملها - تشمل العمليات والمؤسسات المختلفة (سواء من القطاع الرسمي أم غير الرسمي) التي توجه وتقيّد الأنشطة الجماعية للمجموعة، ويشارك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة في الحكم بشكل أو بآخر.

تستلزم الحوكمة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مستويات مختلفة من التسلسل الهرمي الحكومي لغرض تعزيز الجودة الشاملة للحكم⁽³⁾، كما أن الحوكمة الإلكترونية تشمل المفهوم بأكمله الذي يوضح بالتفصيل الشبكات والعلاقات المختلفة داخل الإدارات الحكومية فيما يتعلق بتطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

بينما تستلزم الحكومة الإلكترونية استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتعزيز استجابة الحكومة، وتشمل خصائص مثل سير العمل الإلكتروني، التقييم الإلكتروني، تقديم الخدمات الإلكترونية التي تؤدي في المقابل إلى زيادة الإنتاجية الإلكترونية، بالإضافة إلى ذلك تتضمن الحوكمة الإلكترونية الجوانب الإجرائية للحكومة الإلكترونية، والحوكمة الإلكترونية هي العملية التي تؤدي إلى المشاركة في العمليات الحكومية باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبعض خصائص ظاهرة الحوكمة الإلكترونية ما يلي: الاستشارة الإلكترونية، والتحكم الإلكتروني، والمشاركة الإلكترونية،

(1) Baumgarten, Jason, & Chui, Michael. (2009). E-government 2.0. *McKinsey Quarterly*, 4(2), 26-31.

(2) Keohane, RO, & Nye, JS. (2000). Introduction, In Nye, JS and Donahue, JD (editors), *Governance in a Globalization World*. Washington. *Brookings Institution Press*, 68.

(3) Bedi, Arjun Singh, Kimalu, Paul, Manda, Damiano, & Nafula, Nancy. (2002). The decline in primary school enrolment in Kenya. *ISS Working Paper Series/General Series*, 355, 1-35.

والتوجيه المجتمعي الشبكي⁽¹⁾. الاختلافات بين خصائص الحكومة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية موضحة في جدول 4.

جدول 4: أوجه الاختلافات بين الحكومة الإلكترونية والحكومة الإلكترونية:

الحكومة الإلكترونية	الحكومة الإلكترونية
البنية الفوقية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والنهج المؤسسي لأنظمة تقديم الخدمات العامة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	وظائف النظام والأداء.
القواعد والأدوار في أطر تقديم الخدمات العامة	العمليات التجارية لتقديم الخدمات العامة.
تنفيذ الحكومة الإلكترونية	الاستشارة الإلكترونية.
الإنتاجية الإلكترونية	المشاركة الإلكترونية.
التصويت الإلكتروني	تنسيق أنظمة تقديم الخدمات العامة.
سير العمل الإلكتروني	الأهداف والنتائج.

د- تطبيقات الحكومة الإلكترونية:

سعيًا إلى الوصول إلى مختلف المستفيدين من تطبيقات الحكومة الإلكترونية يكون تنفيذ الحكومة الإلكترونية بشكل أساسي في أربعة أنواع مختلفة، لكل منها مواصفات مختلفة وتستهدف الوصول إلى مستخدمين محددين. وتهدف تطبيقات الحكومة الإلكترونية المختلفة هذه إلى توفير التشغيل الآلي وتبسيط العمليات التجارية الحكومية؛ بحيث يجري تحقيق أقصى قدر من الكفاءة والمساءلة وتقليل تكاليف المعاملات العادية.

هناك العديد من أشكال الحكومة الإلكترونية: الحكومة إلى الحكومة (G2G)، والحكومة إلى الأعمال (G2B)، والحكومة إلى المواطن (G2C)⁽²⁾، وهذه الأشكال المختلفة تمثل مختلف أصحاب المصلحة اللذين يشاركون في التفاعلات المختلفة التي تنتج عن الحكومة الإلكترونية، مع هذه الأشكال المختلفة للحكومة الإلكترونية يُمنح المستخدمون المختلفون (مثل المواطنين والشركات) الفرصة لتجربة فوائد الحكومة الإلكترونية. كما تتيح الأشكال المختلفة للحكومة الإلكترونية للحكومات المختلفة تنفيذ الحكومة الإلكترونية بدوافع مختلفة.

الحكومة إلى المواطنين (G2C):

يتيح هذا النمط من الحكومة الإلكترونية التفاعل البناء بين الحكومة ومواطنيها، ويُمنح المواطنون فرصة المشاركة الفاعلة في بروتوكولات الحوكمة والتأثير على اتجاه السياسة باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. يُعرّف⁽³⁾ تطبيقات G2C أنها جميع التعاملات التي تجري بين الحكومة

(1) Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007): Op. Cit.

(2) Kokkinaki, Angelika I, Mylonas, Socrates, & Mina, Stalo. (2005). *E-government initiatives in Cyprus*. Paper presented at the EGovernment Workshop.

(3) Alsaghier, Hisham, Ford, Marilyn, Nguyen, Anne, & Hexel, Rene. (2011). Conceptualising citizen's trust in e-government: Application of Q methodology. *Leading Issues in E-Government*, 1(2011), 204.

ومواطنيها عبر المنصة الإلكترونية، وتعمل تقنية G2C على تسهيل التفاعل المناسب بين المواطنين والحكومة، ويُنظر إليها عمومًا على أنها الهدف الأساسي للحكومة الإلكترونية، وتعتمد G2C على تماثل المعلومات بين الحكومة ومواطنيها. من جانب الحكومة يمكن للمواطنين الوصول إلى الخدمات الأساسية، مثل طلب جوازات السفر، وتجديد التراخيص، والخدمات الزراعية، والحصول على شهادات الزواج/الميلاد/الوفاة، والتقدم بطلب للحصول على الخطط الحكومية، وضرائب الدخل، ومعلومات عن الخدمات العامة الأساسية مثل الرعاية الصحية والمكتبات ومعلومات المستشفيات والتعليم. تتيح تطبيقات G2C المشاركة الإلكترونية للمواطنين، ومن ثمّ تتيح تطوير الحكومة الإلكترونية⁽¹⁾.

الحكومة إلى الشركات (G2B):

يتيح G2B التفاعل بين الحكومة ومؤسسات الأعمال المختلفة، وهذا يمكن مجتمع الأعمال من المشاركة في تشكيل السياسات ومواكبة المعلومات الحكومية، مثل المذكرات والسياسات والقواعد واللوائح. يمكن للشركات - أيضًا - الاستفادة من هذا التنظيم؛ لأنه يمكنها من تنزيل نماذج تسجيل الأعمال التجارية، والحصول على التصاريح، وتجديد تراخيص الأعمال، ودفع الضرائب، وتتضمن G2B أيضًا المشتريات الإلكترونية، وهي إعفاء حكومي لتبادل وشراء السلع والخدمات⁽²⁾. إن المشتريات الإلكترونية تجعل عملية تقديم العطاءات للمشاريع الحكومية شفافة ولا تترك مجالاً لممارسات الفساد⁽³⁾، وهذه إحدى الطرق التي تسهم عن طريقها الحكومة الإلكترونية في الحد من الفساد في شبكات تقديم الخدمات العامة. وفي المقابل، يتيح الشراء الإلكتروني توفير التكاليف من جانب الحكومة، حيث لا يوجد وسطاء أو وكلاء في عملية الشراء⁽⁴⁾.

حكومة إلى حكومة (G2G):

تتيح تقنية G2G للوزارات والهيئات الحكومية المختلفة إمكانية التكامل بسلاسة، ومن ثمّ تسهيل تقديم الخدمات العامة بشكل أسرع وأكثر كفاءة وشفافية، كما توفر مبادرة G2G منصة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للحكومات في مختلف البلدان للتعاون وتبادل الأفكار حول القضايا التنموية⁽⁵⁾. عند استخدامها بهذه الطريقة يُنظر إلى G2G على أنها تطبيق للعلاقات الدولية والدبلوماسية، وفي أطر G2G يمكن تمرير الرسائل بسهولة بين الإدارات لزيادة كفاءة تقديم الخدمة والتعاون بين الإدارات، يعزو سيفرت⁽⁶⁾ القوة الدافعة

(1) P. Kumar, Umashankar, Rani, & Ramana, (2010); Op. Cit. & Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007): Op. Cit.

(2) Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007): Op. Cit.

(3) Banerjee & Chau, 2004.

(4) Mimicopoulos, Michael G. (2004): Op.Cit.

(5) Ebrahim, Zakareya, & Irani, Zahir. (2005).

(6) Seifert, Jeffrey W, & McLoughlin, Glenn J. (2007). State e-government strategies: Identifying best practices and applications.

الرئيسة لتطبيقات الحكومة إلى الحكومة بعدها السعي إلى تقليل تكاليف المعاملات التجارية الحكومية في زيادة كفاءة وسرعة هذه المعاملات، وتقليل عدد الموظفين، وتحسين نتائج عملية الأعمال. تتضمن بعض أمثلة تطبيقات G2G إدارة المستندات الإلكترونية، والأمن الإلكتروني، والهوية الإلكترونية، وخدمات إدارة العمليات، وتمثل تطبيقات G2G العمود الفقري الرئيس لتطبيقات الحكومة الإلكترونية.

يتطلب التنفيذ الفعال للحكومة الإلكترونية تعزيز الأنظمة والإجراءات الداخلية التي تسمح بالتعاون بين مختلف الإدارات الحكومية قبل نجاح المعاملات الإلكترونية مع المواطنين والشركات، ومن الجدير بالذكر أن الحكومة إلى الحكومة هي مثال جيد على الإدارة الإلكترونية لأنها تسعى إلى تحسين كفاءة تقديم الخدمات العامة من داخل العمليات التجارية الداخلية.

من الحكومة إلى الموظفين (G2E):

يهدف هذا النمط من الحكومة الإلكترونية إلى وضع قاعدة الموارد البشرية في الخدمة العامة في ميزة تنافسية؛ بحيث يمكن تحقيق تقديم الخدمات المناسبة والتنافسية⁽¹⁾، وبواسطة هذه المنصة توفر الحكومة التدريب للموارد البشرية حتى يكونوا على اطلاع بمهنتهم، يسمح هذا الوضع - أيضًا - بالتفاعل بين الحكومة والموظفين وكذلك الموظفين المحتملين، حيث يقدم المشورة بشأن أي فرص عمل متاحة ونطاق العمل وخطط رعاية الموظفين والقواعد واللوائح والتعبير عن ثقافة عمل الخدمة العامة المرغوبة⁽²⁾. تعمل منصات G2G على تعزيز التعاون بين مختلف الموظفين، ويمكن استخدامها كمنصة للتعليم الإلكتروني. يبين جدول أدناه ملخصًا لخصائص الأنواع الأربعة المختلفة لأنماط التفاعل مع الحكومة الإلكترونية.

جدول 5: خصائص تطبيقات الحكومة الإلكترونية:

نوع الحكومة الإلكترونية	المستهلكون الرئيسون لمحتوى الحكومة الإلكترونية	الخصائص الرئيسة للخدمة
الحكومة إلى المواطنين (G2C)	المواطنون العاديون	منصة تفاعلية للمواطنين للوصول إلى الخدمات العامة والمعلومات الحكومية
الحكومة إلى الشركات (G2B)	مؤسسات الأعمال	تقليل التكاليف والأعباء الإدارية عن طريق توفير منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المناسبة لتمكين الشركات من الوصول إلى الخدمات العامة، مثل: (المشتريات/ المناقصات الإلكترونية، ودفع الضرائب، وتجديد تراخيص الأعمال)
حكومة إلى حكومة (G2G)	الإدارات والهيئات الحكومية	مساحة للتفاعل والتعاون الفعال بين الإدارات التكامل السلس لعمليات الأعمال الحكومية على مستويات مختلفة من الحكومة، مثل: (الحكومات المحلية والإقليمية)
الحكومة إلى الموظفين (G2E)	الموظفون الحكوميون والمتطوعون	أتمتة العمليات الإدارية الحكومية الكفاءة الداخلية والإنتاجية المناسبة للجهات الحكومية تحسين العمليات التجارية الحكومية

(1) Markellou, Penelope, Panayiotaki, Angeliki, & Tsakalidis, Athanasios. (2003). *E-Government and Applications Levels*. Paper presented at the Proc. of IADIS Conf. e-Society, Portugal.

(2) Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007): Op. Cit.

توفر الأنواع المختلفة لتطبيقات الحكومة الإلكترونية فرصة، حيث يجري أخذ جميع أصحاب المصلحة النشطين في الحكومة الإلكترونية بعين الاعتبار، ويعرض⁽¹⁾ أمثلة ملموسة على الأنواع المختلفة لتطبيقات الحكومة الإلكترونية؛ كالآتي:

(أ) مبادرات الديمقراطية الإلكترونية في البلدان الأقل نمواً:

جنوب إفريقيا: بوابة الحكومة الإلكترونية – (G2C) <http://www.gov.za/>. تستخدم لإعلام وتمثيل وتشجيع واستشارة وإشراك المواطن بمعلومات، مثل أسماء الوزراء وأعضاء البرلمان والبنية الديمقراطية والدستور، يتيح للمواطنين التفاعل مع الأجهزة الحكومية وتقديم الملاحظات إليها، ويمكن تنزيل نماذج مختلفة، مثل: (طلبات الهوية وشهادات الميلاد وتسجيل الناخبين).

أوغندا: بوابة البرلمان – (G2C) <http://www.parliament.go.ug/>. يستخدم لاطلاع المواطن على معلومات مثل الدستور وحقائق عن البلد وأي معلومات تتعلق بنتائج الانتخابات.

بوركينافاسو: البوابة الوطنية – (G2C) <http://www.primature.gov.bf/>. يستخدم لتزويد المواطن بمعلومات، مثل الدستور والقوانين والهيكل الحكومي الحالي عبر الإنترنت.

(ب) مبادرات الحكومة الإلكترونية:

جنوب إفريقيا: الخدمات الحكومية عبر الإنترنت – (G2B) <http://www.gov.za/>. يزود المواطنين بالمعلومات اللازمة، مثل وثائق المناقصات عبر الإنترنت.

الهند: إنشاء شبكة إنترنت جديدة لتمكين التوقيعات الرقمية (G2C، G2B، G2G).

البيرو: أنشأ نظام معلومات للتنمية الريفية. (G2B، G2G).

الجابون: تهدف وزارة المياه والغابات ومصايد الأسماك والبيئة وحماية الطبيعة في غابون - <http://www.gabon-forests.org/> (G2C، G2G) إلى الوصول إلى الأشخاص الذين يستخدمون تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

البرازيل: توحيد صفحات الويب العامة بولاية باهيا؛ لاستخدام تقنيات موحدة لعرض المعلومات. وتبين الأمثلة المبينة أعلاه أنه حتى أقل البلدان نمواً تنفذ بشكل صارم الحكومة الإلكترونية من أجل تحديث عملياتها الحكومية نحو الكفاءة والفاعلية.

(1) Backus, Michiel. (2001). E-governance and developing countries, introduction and examples. *International Institute for Communication and Development (IICD)*, 1(3), 109-132.

02. عوامل نجاح أو فشل تنفيذ الحكومة الإلكترونية:

تلاحظ الحكومات بشكل متزايد فائدة تنفيذ أنظمة الحكومة الإلكترونية، وقد حدث تحول نموذجي، حيث أصبحت الحكومات مهتمة بنفس القدر باستخدام الإنترنت في تنفيذ أنشطتها اليومية⁽¹⁾، وعلى الرغم من هذا الاهتمام والتصميم والدعم من جانب الحكومة، فقد جرى الإبلاغ عن فشل ونجاح تنفيذ واعتماد الحكومة الإلكترونية في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية⁽²⁾. وكما هو مذكور أعلاه، فإن تنفيذ الحكومة الإلكترونية يأتي بتكلفة فرصة أعلى؛ لذلك لن يكون من الجيد لأصحاب المصلحة في الحكومة الإلكترونية والشركاء المتعاونين أن يشهدوا فشل تنفيذ الحكومة الإلكترونية وخصوصًا عند تخصيص موارد مالية ضخمة.

قد يتوج الدافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية من رغبة الحكومات في استرداد أقصى فائدة من نفقاتها المالية الضخمة نحو إنشاء البنى التحتية المناسبة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وغيرها من التدخلات اللازمة لاستيعاب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مستوى العالم⁽³⁾.

تقسم تنفيذ الحكومة الإلكترونية إلى ثلاث فئات مختلفة كما هو مفصل أدناه:⁽⁴⁾

- **ناجحة إلى حد كبير:** حققت معظم مجموعات أصحاب المصلحة أهدافها الرئيسة ولم تشهد نتائج كبيرة غير مرغوب فيها.
- **النجاح التام:** حققت جميع مجموعات أصحاب المصلحة أهدافها الرئيسة ولم تشهد نتائج كبيرة غير مرغوب فيها.
- **من السابق لأوانه التقييم:** كان التنفيذ قبل وقت قليل جدًا ولا يوجد سوى القليل من الأدلة حتى الآن لتقييم النتيجة.

جرى تحديد أشكال أخرى من النجاح على النحو المفصل أدناه:⁽⁵⁾

(1) Nurdin, Nurdin, Stockdale, Rosemary, & Scheepers, Helana. (2010). *Examining the role of the culture of local government on adoption and use of e-government services*. Paper presented at the International Conference on E-Government and E-Services.

(2) Heeks, Richard. (2004): Op. Cit.

(3) Almarabeh, Tamara, & AbuAli, Amer. (2010). A general framework for e-government: definition maturity challenges, opportunities, and success. *European Journal of Scientific Research*, 39(1), 29-42.

(4) Heeks, Richard. (2003). Most eGovernment-for-development projects fail: how can risks be reduced ?

(5) Andersen, Kim Viborg, & Henriksen, Helle Zinner. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government information quarterly*, 23(2), 236-248.

& Wimmer, MA, Scholl, HJ, Grönlund, Å, & Andersen, KV. (2006). EGOV (2006): LNCS, vol. 4084: Springer, Heidelberg.

■ **الفشل التام:** هو الحالة التي لم يجر فيها تنفيذ المبادرة مطلقاً، أو كان تنفيذها ولكن يحصل التخلي عنها على الفور، أو جرى تنفيذها، ولكن لم تحقق أيّاً من الأغراض المقصودة منها. الحالة غير الناجحة إلى حد كبير هي الحالة التي جرى فيها تحقيق بعض الأهداف، ولكن معظم مجموعات أصحاب المصلحة لم تحقق أهدافها الرئيسة و/أو شهدت نتائج كبيرة غير مرغوب فيها.

■ **النجاح الجزئي/الفشل الجزئي:** هو الحالة التي جرى فيها تحقيق بعض الأهداف الرئيسة للمبادرة، ولكن لم يتم تحقيق بعضها و/أو كانت هناك بعض النتائج المهمة غير المرغوب فيها.

والسؤال الذي يستحق الطرح هو: ما الذي يجعل تطبيقات الحكومة الإلكترونية الرئيسة تفشل؟ وتشير دراسات الحالة⁽¹⁾ من بلدان مختلفة حول تنفيذ الحكومة الإلكترونية إلى أن هناك العديد من التحديات التي تواجه تنفيذ أنظمة الحكومة الإلكترونية، وتظهر هذه الدراسات أن عوامل التبني تختلف من بلد معين، وتعتمد من ثَمَّ على السياق والثقافة المحلية⁽²⁾.

عوامل رئيسة تسبب الفشل:

■ التنفيذ غير المدروس - اعتماداً على دوافع الحكومة لتنفيذ الحكومة الإلكترونية - عندما يكون تنفيذ الحكومة الإلكترونية على عجل فالمرجح ألا تتحقق فوائدها المتوقعة⁽³⁾، فقد تُخفى بعض المبادئ الأساسية في تنفيذ الحكومة الإلكترونية، ومن ثَمَّ يكون تجاهلها، مثل هذه الظروف تؤدي إلى فشل العديد من مشاريع الحكومة الإلكترونية.

■ ضعف البنية التحتية، وفي سياق العالم النامي، لاسيما في حالة إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فإن الافتقار إلى البنية التحتية الكافية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمنع بشكل خطير نمو الإنترنت، ومن ثَمَّ الحكومة الإلكترونية، وبالإضافة إلى ذلك، فإن رسوم الاتصال بالإنترنت والخدمات بعيدة عن متناول المواطنين العاديين في عدة بلدان إفريقية جنوب الصحراء الكبرى، ويزيد من ضعف البنية التحتية في إفريقيا عدم انتظام إمدادات الكهرباء أو وجودها التي تشكل عائقاً رئيساً أمام استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأنظمة الحكومة الإلكترونية المقابلة لها. وقد أدى هذا النقص في البنية التحتية القوية والكافية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى فشل العديد من مساعي الحكومة الإلكترونية في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

(1) Ali, Maged, Weerakkody, Vishanth, & El-Haddadeh, Ramzi. (2009): The impact of national culture on e-government implementation: A comparison case study .

(2) Baumgarten, Jason, & Chui, Michael. (2009): Op. Cit.

(3) Anttiroiko, Ari-Veikko, & Malkia, Matti. (2006): *Encyclopedia of digital government*: IGI Global. & Seifert, Jeffrey, & Petersen, R Eric. (2002). The promise of all things E? Expectations and challenges of emergent electronic government. *Perspectives on Global Development and Technology*, 1(2), 193-212 .

- ويمكن أن يعزى انخفاض مستويات مشاركة المواطنين في تطبيقات الحكومة الإلكترونية في حالة كندا إلى تجاهل وضع أدوات التصفح والتنقل في الموقع المناسبة، وكذلك الافتقار إلى الواجهات الجميلة والجذابة⁽¹⁾، وكذلك افتقار المنصات إلى إضافة الطابع الشخصي- للعميل وإمكانية عمل التخصيصات اللازمة⁽²⁾ وبرامج الولاء⁽³⁾ والتي تعتبر استراتيجيات رئيسية لجذب الأفراد لزيارة موقع الويب أو بوابة الحكومة الإلكترونية.
- ضعف ثقة المواطن، وكان أحد الأسباب الرئيسية لذلك هو قضايا الثقة وسهولة الاستخدام التي استمرت في العمل كحاجز أمام استيعاب واعتماد خدمات الحكومة الإلكترونية على نطاق أوسع⁽⁴⁾.
- ضعف وهجرة الكادر الخبير، كما أن القدرات البشرية معرضة للخطر في معظم الحالات؛ بسبب ندرة الموارد البشرية بسبب هجرة العقول إلى الخارج ونقص برامج بناء القدرات⁽⁵⁾.
- الأمية التكنولوجية، وقد أكد⁽⁶⁾ أن الفشل الحاصل في تجارب إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يرجع أساساً إلى أن المواطنين في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء لا يعرفون تكنولوجيا المعلومات، وأن جودة المعلومات الحكومية رديئة.
- التشريعات والقوانين المنظمة، كما أن العديد من الحكومات لم تضع قوانين وسياسات ومعايير لحماية الخصوصية والوصول إلى المعلومات، وضعف كبير في التشريعات المنظمة، ومن ثم لا توجد بيئة تمكينية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية.
- البيروقراطية والفساد الحكومي تعاني العديد من الحكومات في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من الروتين والفساد في أنظمة تقديم الخدمات العامة الخاصة بها، مما يحد من تطوير الحكومة الإلكترونية. على سبيل المثال، عند التقدم بطلب للحصول على جوازات سفر في بوتسوانا، يمكن للمرء تنزيل النماذج من الإنترنت (<http://www.gov.bw>)، ولكن لا يزال يتعين عليه زيارة مقر الجهة المختصة لإكمال عملية التقديم.
- ضعف الربط البيني والعمل التشاركي المنظم والمعياري، حيث إنَّ هناك ضعفاً في المعايير التي تضمن قابلية التشغيل البيني وقابلية النقل لأنظمة المعلومات الحكومية غير كافية وفي بعض

(1) Coleman, Stephen. (2006): Op. Cit.

(2) Horst, Mark, Kuttschreuter, Margôt, & Gutteling, Jan M. (2007): Op. Cit. & Thorbjørnsen, Helge, Supphellen, Magne, Nysveen, Herbjørn & Egil, Per. (2002). Building brand relationships online: A comparison of two interactive applications. *Journal of interactive marketing*, 16(3), 17-34.

(3) R. Kumar & Best, (2006): Op, Cit. & Navarra & Cornford, (2007): Op. Cit.

(4) Napoli, Julie, Ewing, Michael T, & Pitt, Leyland F. (2000). Factors affecting the adoption of the internet in the public sector. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 7(4), 77-88. & Wimmer, MA, Scholl, HJ, Grönlund, Å, & Andersen, KV. (2006): Op. Cit.

(5) Coleman, Stephen. (2006): Op. Cit. & Ngulube, Patric, (2007): Op. Cit.

(6) Ngulube, Patric, (2007): Op. Cit.

الأحيان غير موجودة على الإطلاق؛ ما يؤدي إلى الفشل المتوقع للحكومة الإلكترونية في تحقيق أهدافها وتحقيق الاندماج المجتمعي.

عوامل رئيسة للنجاح:

ومن البلدان التي شملتها الدراسة أظهرت الحكومة الإلكترونية قدرًا كبيرًا من النضج في كندا، ويرجع جزئيًا إلى التزام الحكومة الكندية بتنفيذها⁽¹⁾. أحد الالتزامات التي تعهدت بها الحكومة الكندية هو تخصيص 880 مليون دولار كندي لدعم تطوير مبادرات الحكومة الإلكترونية وحدودها في كندا⁽²⁾، ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا الاستثمار الضخم، لا تزال كندا تواجه التحدي المتمثل في انخفاض استخدام المواطنين لمنصات الحكومة الإلكترونية المتاحة مثل بوابات ومواقع الحكومة الإلكترونية.

يعتمد نجاح الحكومة الإلكترونية - إلى حد كبير - على الجاهزية الإلكترونية بمنطقة تنفيذ الحكومة الإلكترونية واستراتيجيات الحكومة الإلكترونية المتاحة، مثلاً: يعزى نجاح نيوزيلندا في تنفيذ الحكومة الإلكترونية إلى المبادرات الآتية التي وضعتها وحدة الحكومة الإلكترونية⁽³⁾:

- طُوِّرت استراتيجية الحكومة الإلكترونية.
- صيغت المعايير والمبادئ التوجيهية.
- توفير القيادة لتسهيل تحقيق رؤية واستراتيجية الحكومة الإلكترونية.
- تحديد وتنسيق فرص التعاون بين الإدارات الحكومية.
- مراقبة الإنجاز المحقق نحو تحقيق التنفيذ الناجح للحكومة الإلكترونية.

توضح الأمثلة أعلاه أنه في البيئات التي تزدهر فيها الحكومة الإلكترونية، توجد بنى تحتية سليمة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والالتزام حكومي قوي، واستراتيجية ورؤية محددة بوضوح للحكومة الإلكترونية، ومحو الأمية المعلوماتية، ومحو الأمية الإلكترونية، والاتصال.

ولتنفيذ الحكومة الإلكترونية بنجاح، يقدم⁽⁴⁾ قائمة من التوصيات التي ينبغي استخدامها للتغلب على بعض التحديات التي تواجه تنفيذ الحكومة الإلكترونية، تتعد هذه التوصيات الموضحة في جدول 6 عامة بطبيعتها، وقد تكون قابلة للتطبيق في أي بيئة يجري فيها تنفيذ الحكومة الإلكترونية، علاوة على ذلك قد تكون هذه التوصيات بمقام مبادئ توجيهية عند تطوير استراتيجية الحكومة الإلكترونية لأي منطقة معينة في سياقات العالم المتقدم والنامي.

(1) Kumar, Vinod, Mukerji, Bhasker, & Butt, Irfan. (2007): Factors for Successful E-Government Adoption: A Conceptual Framework. *Electronic Journal of E-government*, 5(1), pp63- 76.

(2) Ibid.

(3) Boyle, Brendan, & Nicholson, David, (2003): Op, Cit.

(4) Almarabeh, Tamara, & AbuAli, Amer. (2010): Op. Cit.

وكما ذكر أعلاه، يمكن استخدام التوصيات الموضحة في جدول 6 لتقييم مستويات نضج تنفيذ الحكومة الإلكترونية، وتمثل هذه التوصيات مبادئ توجيهية للمسؤولين لكيفية تقييم مدى نضج التعاملات الإلكترونية الحكومية.

جدول 6: توصيات للتغلب على تحديات تنفيذ الحكومة الإلكترونية:

التحديات	التوصيات
تطوير البنية التحتية	- تطوير المشاريع المتوافقة مع البنية التحتية للاتصالات في البلاد - استخدام أكشاك عامة للاتصالات ومراكز المتنقلة إذا كانت كثافة الاتصالات منخفضة - إدخال المنافسة مجال الاتصالات ورفع القيود المفروضة على التقنيات اللاسلكية وغيرها من التقنيات الرقمية لتسريع نشرها - البناء على نموذج المشاريع الصغيرة لتوفير الاتصال للمناطق المحرومة وضمان الاستدامة - النظر في استخدام الحكومة الحالي للتكنولوجيا والتعلم من تجارب النجاح والفشل الماضية - إنشاء إطار عمل في بداية العملية، للسماح بجهد استثماري عقلائي ومنسق في المستقبل
القانون والسياسة العامة	- التشاور مع أصحاب المصلحة لتقييم كيف يمكن للقوانين الحالية أن تعرقل النتائج المطلوبة؟ - إعطاء الوضع القانوني لنشر المعلومات الحكومية عبر الإنترنت - توضيح القوانين واللوائح للسماح بالتسجيل الإلكتروني وحفظ الملفات الإلكترونية لدى الجهات الحكومية - إصلاح العمليات عن طريق تبسيط اللوائح والإجراءات
الفجوة الرقمية	- توفير الوصول الجماعي عن طريق مراكز الكمبيوتر أو الأكشاك في القرية - الجمع بين الوصول والتدريب - تقديم حوافز للقطاع الخاص للتبرع بالمعدات والتدريب - التأكيد على اللغة المحلية والمحتوى المصمم خصيصاً للمجتمعات المختلفة - استخدام رواد الأعمال لعمل مشاريع بناء واستدامة لنقاط الوصول في المجتمعات الصغيرة
محو الأمية الإلكترونية	- التأكد من أن المحتوى باللغة المحلية وأن الواجهات سهلة الاستخدام - تطوير التطبيقات التي تستخدم الكلام أو الصور بالإضافة إلى النص المكتوب أو بدلاً منه - إدراج مكون تعليمي في مشاريع الحكومة الإلكترونية - توفير مساعدين في نقاط الوصول يمكنهم تدريب المواطنين على مهارات الكمبيوتر الأساسية - إنشاء برامج تتضمن وسائل الإعلام التقليدية، برامج إذاعية والكتابات الصحفية، إذ للمواطنين التعرف إلى الحكومة الإلكترونية - ينبغي إيلاء اهتمام خاص للمجموعات التي يصعب دمجها، مثل: (النساء والمهاجرين وكبار السن)
إمكانية الوصول	- الأخذ بعين الاعتبار تصميم تطبيقات تلائم المعاقين، مثل خيار الصوت للمكفوفين منذ بداية التنفيذ - وضع شرط قانوني يقضي بضرورة قيام الحكومة بتبني التكنولوجيا لمساعدة المعاقين - وضع معايير الأداء وقياس مستوى الإنجاز
الثقة	- تعيين الشركاء الداخليين والخارجيين الرئيسيين وبناء استراتيجية لفتح خطوط الاتصالات - البدء بمشاريع قصيرة المدى تحقق نتائج مبكرة. وهذا يساعد لبناء الثقة ويمكن أن يشير إلى مجالات لمشاريع واسعة النطاق - القيادة القوية يمكن أن تساعد في بناء الثقة في البرامج
الخصوصية	- تثقيف وتدريب المسؤولين الحكوميين على أهمية الخصوصية - تصميم التطبيقات التي تدمج حماية الخصوصية - اتباع "ممارسات المعلومات العادلة"، وتقليل جمع المعلومات الشخصية والاحتفاظ بها
الأمن	- تعيين مسؤول رفيع مسؤولاً عن أمن الحاسوب - تقييم الأنظمة بشكل مستمر للتأكد من تنفيذ الاحتياطات الأمنية - النسخ الاحتياطي للمعلومات بانتظام وتخزين النسخ الاحتياطية في مكان آمن - توفير التدريب المستمر للموظفين على أمن الكمبيوتر - تقييم أداء مديري النظام في الالتزام بالمبادئ الأمنية السليمة
الشفافية	- يمكن للموظف العام رفيع المستوى تسريع جهود الشفافية والمساءلة عن طريق جعل مكاتبهم أمثلة إيجابية للانفتاح - نشر القواعد واللوائح والمتطلبات الخاصة بالخدمات الحكومية عبر الإنترنت، مثل: (متطلبات الحصول على ترخيص) - لتقليل الإجراءات التي يقوم بها الموظفون المسؤولين - تدريب موظفي الخدمة المدنية وتقديم الحوافز للإصلاح

التحديات	التوصيات
	- عند تقديم الخدمات عبر الإنترنت، امنح المواطنين القدرة على تتبع حالة طلباتهم - دمج الشفافية وإصلاح العمليات لتبسيط اللوائح والإجراءات
التوافقية والربط البيئي المعياري	- رسم خريطة وتقييم أنظمة السجلات الحالية - تحديد وإصلاح الخطط التنظيمية التي تجعل التعامل مع الحكومة مرهقاً - استخدام معايير مشتركة في جميع أنحاء الحكومة لتقصير وقت التطوير وضمان التوافق - اعتماد بنية تحتية مشتركة لتكنولوجيا المعلومات للحكومة
إدارة السجلات	- تشجيع تبادل البيانات والتعاون بين الدوائر الحكومية - تبسيط عمليات حفظ السجلات عبر الإنترنت لتسهيل التحول إلى النشر عبر الإنترنت - يعد إنشاء البيانات الوصفية (meta-data) وتوحيدها أمراً مهماً لعمليات بحث ناجحة للبيانات عبر المؤسسات والشبكات
التوفر والحفظ الدائم	- تصميم التطبيقات بحسب الحاجة - الأخذ بعين الاعتبار الملاءمة وسهولة الاستخدام والتوافق اللغوي والقدرة على تحمل التكاليف - تشجيع التعاون بين الإدارات ومع القطاع الخاص في جمع البيانات وتخزينها واستخدامها، مع الاستمرار بشكل مستمر في المعلومات الشخصية.
التعليم والتسويق	- تطوير حملات دعائية وتدريبية من شأنها إشراك الجمهور في مبادرات الحكومة الإلكترونية - إجراء بحث للتأكد من أن الخدمات عبر الإنترنت تستجيب للاحتياجات الفعلية وأن التنفيذ يناسب الجمهور المستهدف
المنافسة/التعاون بين القطاعين العام والخاص	- إقامة شراكات متعددة القطاعات - مراجعة وإعادة تقييم القوانين والسياسات التي تعيق التعاون بين القطاعين العام والخاص - التأكد من أن الاتفاقيات مع المقاولين والشركاء عادلة ويمكن مراجعتها وتنقيحها بمرور الوقت - طلب المساعدة والمشاركة من المنظمات التي لديها بالفعل خبرة في تقديم الخدمات والمعلومات باستخدام نفس التقنيات أو تقنيات مشابهة
مشاكل القوى العامة	- تحديد جدول زمني للتنفيذ بطريقة تدريجية حتى لا تبدو الإصلاحات ساحقة للبيروقراطية - عقد اجتماعات منتظمة بين قادة سياسة الحكومة الإلكترونية والقوى العاملة المتضررة حتى يكون الموظفون مشاركون نشطين في العملية - خلق الحوافز عن طريق مكافأة الأفراد والهيئات التي تطبق الإصلاحات بسرعة
هياكل التكلفة	- تجنب الخدمات القائمة على الإعلانات أو الرسوم. - توضيح الوظائف بوضوح وحاول عدم إضافة تفاصيل من شأنها أن تدفع الميزانيات إلى العجز. - تطوير المشاريع التي يمكن تحقيقها بالموارد المتاحة - النظر في استخدام الحكومة الحالي للتكنولوجيا ودراسة النجاحات والإخفاقات السابقة - تعيين مسؤول أو هيئة تنظيمية للإشراف على التكلفة
المقارنة المعيارية	- إنشاء أهداف قابلة للقياس خلال مراحل التخطيط المبكرة - تخصيص مكتب للإشراف على تنفيذ التعاملات الإلكترونية الحكومية - التأكد من حصول المكتب على التمويل الكافي ومعترف به من قبل جميع الوكالات والإدارات ذات الصلة - إجراء عمليات تدقيق منتظمة لضمان إحراز التقدم لتحقيق الأهداف المعلنة - مراجعة المعايير بانتظام للتأكد من أن التدابير الدقيقة مناسبة للتكنولوجيا سريعة التغير - إنشاء نظام تحصيل لدعم تشغيل البرنامج - تعد البنية التحتية المشتركة ومعايير الهندسة المعمارية لتكنولوجيا المعلومات أمراً أساسياً لضمان حدوث التطوير المستمر بطريقة متماسكة ومتكاملة - يؤدي التخطيط المتقدم لمعايير البنية التحتية المشتركة لتكنولوجيا المعلومات إلى تقليل وقت التطوير وتوافق النظام - يمكن أن يكون المقياس الكمي مفيداً مثل المقاييس النوعية

المصدر: (Almarabeh & AbuAli, 2010)

03. التجارب العالمية وتطورها:

ما تزال الحكومة الإلكترونية مفهومًا جديدًا في العديد من البلدان النامية⁽¹⁾، ومن الواضح أن عددًا من البلدان النامية لا يزال يبني البنى التحتية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وبعضها لا يزال في المراحل الأولية لتوضيح رؤية الحكومة الإلكترونية، مثل رسم سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتكون بمقام عوامل للحكومة الإلكترونية⁽²⁾. ويمكن القول بأنه لا تزال الحكومة الإلكترونية في مرحلة التصور في معظم البلدان النامية، حيث إن الأدبيات المتعلقة بتجارب تنفيذ الحكومة الإلكترونية في البلدان النامية نادرة.

لقد جرى إحباط أجناس التنمية في العديد من البلدان بسبب عدم وجود مساءلة صريحة عن الأولويات، وعدم وجود إدارة فعالة للموارد الوطنية، والافتقار إلى عملية صنع القرار التشاركية والشفافة من قبل المواطنين العاديين، وارتفاع مستويات الفساد⁽³⁾.

تحاول جميع دول العالم تنفيذ الحكومة الإلكترونية بهدف تقليل تكلفة تقديم الخدمات العامة، وقام العديد من الدول إلى حد ما بدمج تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سلاسل القيمة والعمليات التجارية الخاصة بها واستهدفت زيادة الفعالية اللاحقة⁽⁴⁾.

ولفهم الاهتمام بالحكومة الإلكترونية في العالم النامي يلزم النظر في الوضع الحالي لتطوير الحكومة الإلكترونية في إفريقيا وآسيا وأمريكا الجنوبية، ومن الواضح أن الحكومة الإلكترونية هي مشروع مهم للغاية، كما يتضح من عدد البلدان التي تنفذها بجدية في سلاسل قيمة الحكومة الخاصة بها.

من أجل تقدير الأوضاع المختلفة لتنفيذ وتطوير الحكومة الإلكترونية في العالم يبحث هذا القسم في مستويات النضج المختلفة لتنفيذ الحكومة الإلكترونية والتدخلات التي جرى اتخاذها لتشجيع اختراق وتبني تطبيقات الحكومة الإلكترونية بشكل أسرع.

تناقش الأقسام الفرعية الآتية تطور الحكومة الإلكترونية في مجموعة مختارة من البلدان.

(1) Ochara-Muganda, Nixon, & Van Belle, Jean-Paul. (2010). A proposed framework for E-Government knowledge infrastructures for Africa's transition economies. *J. e-Government Stud. Best Pract*, 303226, 1-9.

(2) Ibid.

(3) Bazzanella, S, & Bihan, JL. (2012). Support for Harmonisation of ICT Policies in Sub-Sahara Africa Implementation Strategy. *International Telecommunication Union*.

(4) Smith, Matthew L. (2011). Limitations to building institutional trustworthiness through e-government: a comparative study of two e-services in Chile. *Journal of Information Technology*, 26, 78-93. & UN e-Government Survey. (2010): Op. Cit.

تجربة كندا:

لعدة سنوات، كانت كندا رائدة في مجال الحكومة الإلكترونية وهي واحدة من أوائل الدول التي أظهرت التزاماً غير مسبوق تجاه تطوير تدخلات الحكومة الإلكترونية التي تركز على المستخدم⁽¹⁾. في الوقت الحالي، هناك العديد من التفاعلات بين الحكومة والمواطنين⁽²⁾، وغير المواطنين أو الشركات على الإنترنت. في استطلاع الحكومة الإلكترونية لعام 2022، احتلت كندا المرتبة 32 عالمياً في مؤشر تطوير الحكومة الإلكترونية⁽³⁾.

جدول أعمال الحكومة الإلكترونية الكندية مليء بالتحديات، مثل: الحواجز المتعددة الثقافات والوضع الثنائي اللغة لكندا، حيث إنّ اللغتين الإنجليزية والفرنسية هما اللغتان الرئيسة⁽⁴⁾. وللتخفيف من هذه العوائق ومختلف العوائق الأخرى وضعت حكومة كندا - بالتعاون مع شركائها المتعاونين - تدابير تهدف إلى ضمان التنفيذ السريع للحكومة الإلكترونية⁽⁵⁾. تكون إدارة جدول أعمال الحكومة الإلكترونية بواسطة كبير موظفي المعلومات (CIO) بتمويل للحكومة الإلكترونية يقدمه الصندوق المركزي وتكملة وكالات فردية. إن الحكومة عبر الإنترنت (GOL)⁽⁶⁾، هي مبادرة من الحكومة الفيدرالية لكندا التي ضمنت إمكانية الوصول إلى خدماتها العامة، ولديها محتوى واضح ومفهوم باللغتين، ويوفر بوابة متكاملة كمدخل واحد للخدمات الحكومية.

بدأت أولى مبادرات الحكومة الإلكترونية في كندا في عام 1994 عندما جرى إطلاق صندوق الاستثمار الكندي⁽⁷⁾، وقد مكّن هذا الصندوق شركات التكنولوجيا الكندية الرائدة من تحسين نشر التكنولوجيا وابتكارها. في نفس العام أُطلق برنامج الوصول إلى المجتمع (CAP)، وكان يهدف إلى تزويد الكنديين بإمكانية الوصول إلى الإنترنت بتكلفة معقولة وتمكينهم من المعرفة بمهارات تكنولوجيا

(1) Park, Eun G, Lamontagne, Manon, Perez, Amilcar, Melikhova, Irina, & Bartlett, Gregory. (2009). Running ahead toward interoperable e-government: The government of Canada metadata framework. *International Journal of Information Management*, 29(2), 145-150. & Roy, Jeffrey. (2006). E-service delivery and new governance capacities: 'Service Canada' as a case study. *International Journal of Services Technology and Management*, 7(3), 253-271. & Shareef, Mahmud Akhter,... (2011): Op. Cit.

(2) راجع: (www.canadians-canadiens.gc.ca)

(3) UN e-Government Survey., (2022): Op. Cit.

(4) Wang, Lu, Rosenberg, Mark, & Lo, Lucia. (2008). Ethnicity and utilization of family physicians: A case study of Mainland Chinese immigrants in Toronto, Canada. *Social science & medicine*, 67(9), 1410-1422.

(5) Shareef, Mahmud Akhter,... (2011): Op. Cit.

(6) راجع: (www.canada.gc.ca/main_e.html)

(7) Pare, Richard. (2002). E-Democracy and E-Government: How Will These Affect Libraries ?

المعلومات والاتصالات ذات الصلة للمشاركة في الاقتصاد القائم على المعلومات والمعرفة الذي كان في طور التكوين⁽¹⁾.

كشفت دراسة أجراها Ipsos-Reid⁽²⁾ أنه على الرغم من التحسينات الكبيرة في تنفيذ الحكومة الإلكترونية بشكل عام في كندا، إلا أن 70% من الكنديين ما زالوا مترددين في تقديم معلومات سرية وشخصية عبر الإنترنت. كشفت الدراسة أن غالبية الكنديين يفتقرون إلى الثقة في منصات الحكومة الإلكترونية مما أسهم في إدراك كندا أن هناك حاجة إلى وضع سياسة تقييم تأثير الخصوصية (PIA) التي تحدد عمليات التقييم للخدمات الجديدة أو المعاد تصميمها التي تثير قضايا الخصوصية⁽³⁾.

يذكر⁽⁴⁾ اعتراف الحكومة الكندية بتصورات المستخدمين التي تعتمد على تأكيدهم لمدى أمان معلوماتهم عند تعاملاتهم عبر الإنترنت، وقدموا بنية تحتية أمنية حديثة تسمى PassK، كما أنشأت الحكومة الكندية قناة كندا الآمنة (SC) التي تتكون أساساً من البنية التحتية للشبكة والعمليات وخدمات الأمن والمصادقة التي تدعم مشروع الحكومة الإلكترونية⁽⁵⁾.

يشير استطلاع EKOS الذي تم في عام 2005 أن 74% من الكنديين واثقون من أمان معلوماتهم على منصات الحكومة الإلكترونية، ويتوج هذا بزيادة المشاركة في تطبيقات الحكومة الإلكترونية من المواطنين والشركات، ونتيجة لهذه التدخلات المناسبة زادت المشاركة الإلكترونية (استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمشاركة في مختلف سلاسل القيمة الاجتماعية والاقتصادية)، ومما سبق يتبين أن الثقة هي أحد أهم ركائز نجاح تطبيقات الحكومة الإلكترونية.

تجربة البرازيل:

البرازيل إحدى الدول الناشئة التي لها أجندة للحكومة الإلكترونية، حصلت البرازيل على المرتبة 48 عالمياً في مؤشر تطوير الحكومة الإلكترونية⁽⁶⁾. خلال التسعينيات تطورت الحكومة الإلكترونية لاسيما على المستوى المؤسسي⁽⁷⁾، وتتصدر جدول أعمال الحكومة الإلكترونية في البرازيل اللجنة التنفيذية

(1) Gurstein, Michael. (2003). Effective use: A community informatics strategy beyond the digital divide. *First Monday*.

(2) Kumar, Vinod, Mukerji, Bhasker, & Butt, Irfan. (2007): Op. Cit.

(3) Stiftung, B. (2002). Balanced E-Government: E-Government-Connecting efficient administration and responsive democracy. *A study by the Bertelsmann Foundation*, 24.

(4) Kumar, Vinod, Mukerji, Bhasker, & Butt, Irfan. (2007): Op. Cit.

(5) Just, Mike, & Rosmarin, Danielle. (2009). Meeting the challenges of Canada's Secure Delivery of e-Government Services.

(6) UN e-Government Survey.,(2022): Op. Cit.

(7) Chahin, Ali, Cunha, Maria Alexandra, Knight, Peter T, & Pinto, Sólón Lemos. (2004). egov. br-A próxima revolução brasileira. São Paulo: Financial Times Prentice Hall: Pearson Education do Brasil.

للحكومة الإلكترونية (CEGE)، التي يرأسها كبير موظفي الرئيس، ولديها بوابة مخصصة للحكومة الإلكترونية⁽¹⁾ تتيح التفاعل المناسب بين الحكومة والمواطنين أو الشركات.

في عام 2000، حددت الورقة الخضراء بشأن الحكومة الإلكترونية (Livro Verde) خارطة الطريق لتحويل البرازيل إلى مجتمع معلومات، مما يمهّد الطريق أمام الحكومة الفيدرالية لتقديم الخدمات على الإنترنت عبر بوابة RedeGoverno حيث يتوافر أكثر من 4800 نوع من المعلومات⁽²⁾. كما تتيح البوابة تقديم الخدمات العامة مثل شهادات سداد الضرائب، وإقرار ضريبة الدخل، والتسجيل للموردين الحكوميين، ومتابعة الإجراءات القضائية. يجري تعزيز أجندة الحكومة الإلكترونية عن طريق وضع معايير مختلفة مثل معايير الحكومة الإلكترونية لقابلية التشغيل البيئي (e-PING).

وإدراكاً لأهمية الإرادة السياسية في نجاح تنفيذ الحكومة الإلكترونية هدف مشروع البرازيل الإلكترونية إلى زيادة الوعي بفوائد استراتيجية التنمية الإلكترونية قادة الحكومة⁽³⁾، وأكد Bertot, Jaeger, and McClure (2008) أنه على الرغم من أن الحكومة الإلكترونية قد وصلت إلى مستويات عالية من التطور، إلا أن المشاركة الديمقراطية للأفراد العاديين لا تزال مفهوماً جديداً نسبياً.

حتى الآن تُستخدم منصة الحكومة الإلكترونية في مجموعة متنوعة من التطبيقات في البرازيل، كتقديم إقرار ضريبة الدخل السنوي بأكثر من 96% عبر وسائط الإنترنت (Leão, 2006)، والتصويت الإلكتروني منذ عام 1988، ومعلوماً عطاءات وعقود القطاع العام (بوابة المشتريات الإلكترونية للحكومة الفيدرالية)، وتعزيز "الإدماج الرقمي" للأفراد المهمشين والديمقراطية الإلكترونية، ويوجد - أيضاً - مركز شامل لتقديم الخدمات العامة الذي يكمل مختلف مستويات الحكومات، ويستضيف نقاط الوصول العامة إلى الإنترنت (Telecentros)، ومختبرات الحكومة الإلكترونية لتعزيز شراكات الحكومات والمنظمات الأكاديمية.

وبشكل عام اعتمدت الإدارة العامة في البرازيل استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أنشطتها اليومية، في مدينة سانتا أندريه مثلاً، تُستخدم تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية في إصدار تصاريح البناء وعمليات التفتيش⁽⁴⁾، وفي نظام الحكومة الإلكترونية الحالي تمتلك أكثر من 358 بلدية مواقع إلكترونية أو بوابات، وتطبيق آخر للحكومة الإلكترونية يستخدم في مدينة سانتا أندريه هو تنفيذ نظام الصحة العامة المتكامل (SISP) الذي يهدف إلى توفير خدمة صحية عامة أسرع لعامة الناس، ويرتبط SISP ويتكامل مع النظام الصحي الفيدرالي والبطاقة الممغنطة للنظام الصحي الوطني (SUS)،

(1) راجع: (www.governoeletronico.gov.br)

(2) Takahashi, Tadao. (2000). Information Society in Brazil-Green Book. *Brasilia: SOCINFO*.

(3) Knight, Peter T. (2007). Knowledge management and e-government in Brazil. *e-Government*, 29, 06.

(4) Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T, & McClure, Charles R. (2008). *Citizen-centered e-government services: benefits, costs, and research needs*. Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital government research.

يُستخدم النظام البرازيلي المتكامل لإدارة المالية والميزانية والأصول (SIAFI) لتحقيق الشفافية في القطاع العام، ومن ثَمَّ الإسهام في مكافحة الفساد.

ويؤكد Kažemikaitiene and Bilevičiene (2008) أن البرازيل شرعت في تطوير تطبيقات الحكومة على الموبايل (m-Government)، باستخدام منصات خاصة بأجهزة الموبايل. ويرجع ذلك إلى الانتشار السريع والكبير للهواتف المحمولة، وبذلك من المتوقع أن يجري الوصول إلى المزيد من المواطنين وسيكونون قادرين على استخدام الحكومة الإلكترونية.

تجربة السويد:

لقد أظهرت السويد التزام الحكومة تجاه تطوير الحكومة الإلكترونية. إنها واحدة من أنجح الجهات المنفذة للحكومة الإلكترونية في جميع دول الشمال⁽¹⁾، وقد حصلت على المرتبة الخامسة عالميًا في مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية⁽²⁾. بدأ تطوير الحكومة الإلكترونية في السويد مع إطلاق استراتيجية الحكومة الإلكترونية السويدية في عام 2009، ويقود وفد الحكومة الإلكترونية السويدي جدول أعمال الحكومة الإلكترونية، يفترض Axelsson and Lindblad-Gidlund (2009) أن هناك أولويات مختلفة يكون أخذها في الحسبان عند إعداد استراتيجيات الحكومة الإلكترونية، حيث يعطي بعض الاستراتيجيين وزنًا أكبر لتحسين خدمة العملاء (الفاعلية)، وبعضها الآخر لتبسيط العمليات أو تقليل التكاليف، بالنسبة للسويد الملاحظ أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد جرى غرسها في جميع سلاسل القيمة التقليدية للإدارة العامة تقريبًا (Wihlborg & Palm, 2008).

تركز العديد من المبادرات على تعزيز تطوير الحكومة الإلكترونية في السويد. في عام 2004 عينت الحكومة السويدية مجلس التشغيل البيئي الحكومي (GIB) لتعزيز التبادل الآمن للمعلومات داخل الإدارة العامة والمواطنين (Löfgren, 2007)، وقد وضع المجلس القواعد الإرشادية الآتية: إرشادات للمواقع الإلكترونية الحكومية، إرشادات للاستخدام الحكومي للشهادات والتوقيعات الإلكترونية، إرشادات لواجهات المستخدم التي تلبى المتطلبات القانونية.

تتمتع السويد عمومًا بتطبيق سريع لتكنولوجيا المعلومات للأغراض الإدارية؛ مما يُترجم إلى ممارسات إدارية محسنة في جميع أنحاء الخدمة العامة، وتبين حالة السويد أنه وضعت استراتيجيات محددة لتشجيع تطوير الحكومة الإلكترونية، وقد توجت الاستراتيجيات المحددة بالتطور السريع للحكومة الإلكترونية في السويد، ومن الواضح أن تنفيذ الحكومة الإلكترونية الجديدة يتضمن التخطيط الاستراتيجي لنشر الأنشطة وخطط التنفيذ.

(1) Lind, Mikael, & Johannisson, Per. (2009). Acting Out The Swedish E-Government Action Plan-Mind And Mend The Gaps. *International Journal of Public Information Systems*, 5. (2)

(2) UN e-Government Survey.,(2022): Op. Cit.

تجربة اليونان:

هناك العديد من التدخلات التي تم وضعها الحكومة لتشجيع انتشار تطبيقات الحكومة الإلكترونية في اليونان⁽¹⁾، وقد حصدت نتائجها إذا حصلت على المرتبة 33 عالمياً في مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية⁽²⁾.

جرت مناقشة العديد من المبادرات الأساسية حيث كانت اليونان تهدف إلى تحويل نفسها إلى مجتمع معلومات وذلك بالبداية باستراتيجية لتقليل الفجوة الرقمية التي أعاقَت المشاركة الإلكترونية. لقد توصلت اليونان إلى استراتيجية لمجتمع المعلومات منذ عام 1995⁽³⁾. والهدف الرئيسي من ذلك هو تقليص الفجوة الرقمية وزيادة تعزيز اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من قبل غالبية الشركات اليونانية. وهدفت اليونان أن تصبح مجتمع معلومات، كما هدفت أيضاً إلى زيادة عدد الأشخاص الذين يمكنهم الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبالتالي تشجيع المعاملات الإلكترونية مع عامة الناس. وتركز مبادرات الحكومة الإلكترونية في اليونان بشكل كامل على جوانب التكامل الرأسي والأفقي لتقديم خدمات القطاع العام.

أحد البرامج الأولى لتشجيع تغلغل الحكومة الإلكترونية في اليونان كان برنامج كليستينيس (Kleisthenis) لعام 1994⁽⁴⁾، تم تكليف هذا البرنامج بتحديث الإدارة العامة على مدى خمس سنوات (1994-1999). كانت إحدى المكونات الرئيسة لبرنامج كليستينيس هو تطوير نظام للخدمات الضريبية الإلكترونية (TAXISnet) وإنشاء شبكة وطنية للإدارة العامة.

وفي عام 1997 اعتمدت خطة استراتيجية للإصلاح الإداري كان هدفها العام هو إعادة هيكلة نظام الإدارة العامة وتشجيع اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل أسرع في مساعي الحكومة التجارية، وقد بدأ ذلك بإنشاء خدمة مركز الاتصال عبر موقع عام.

وبهدف تنفيذ استراتيجية نظم المعلومات ذات الصلة والمتناسكة لإنشاء مجتمع المعلومات المنشود، اعتمد البرنامج التشغيلي لمجتمع المعلومات (OPIS) في عام 2000⁽⁵⁾، يشمل تنفيذ OPIS جميع الإدارات الحكومية وجرى دمجها في مبادرة eEurope استناداً إلى استنتاجات قمة لشبونة في مارس 2000.

(1) Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, Angeliki, & Stergiani, Eirini. (2007). Current state of Greek E-Government initiatives. *Journal of Law and Governance*, 2(3), 69-92-69-92.

(2) UN e-Government Survey.,(2022): Op. Cit.

(3) Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, .. (2007): Op. Cit.

(4) Votis, Konstantinos, Alexakos, Christos, Vassiliadis, Bill, & Likothanassis, S. (2008). An ontologically principled service-oriented architecture for managing distributed e-government nodes. *Journal of Network and Computer Applications*, 31(2), 131-148 .

(5) Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, .. (2007): Op. Cit.

في عام 2001 شُكِّلت شبكة حكومية Syzefxis كشبكة إنترنت وطنية للقطاع العام اليوناني مع القدرة على ربط أكثر من 1700 منظمة عامة في جميع أنحاء اليونان⁽¹⁾، ولتعزيز تبادل البيانات بين المنظمات المختلفة شُغِّل نظام P2P بين Syzefxis والشبكة اليونانية للأبحاث والتكنولوجيا (GRNET) لأول مرة في عام 2006⁽²⁾، واستكمال ذلك عن بسماع الوصول لشبكة الخدمات الآمنة عبر أوروبا للتواصل بين الإدارات (TESTA)، وتصميم وتنفيذ شبكات MAN، والبنى التحتية لحلقات الألياف الضوئية ومجموعة متنوعة من شبكات النطاق العريض⁽³⁾.

ومن المبادرات الأخرى تجاه مجتمع المعلومات تنفيذ شبكة IKAnE والتي تنقسم إلى فئتين: خدمات المعلومات وخدمات المعاملات، كما أُنشئت مراكز اتصال للمواطنين للاتصال برقم هاتف مكون من أربعة أرقام، حيث سُجلت طلباتهم لاتخاذ مزيد من الإجراءات⁽⁴⁾.

لقد وضع النهج الاستراتيجي المبدئي للحكومة الإلكترونية في اليونان في ورقة بيضاء بعنوان "اليونان في مجتمع المعلومات: الاستراتيجيات والإجراءات" التي نُشرت في عام 1999 وتم تحديثها في عام 2002. يعد ARIADNI (تطوير وتشغيل المعلومات الرئيسة والدعم ونظام الربط البيئي لمركز خدمة المواطنين) إحدى المبادرات التي تهدف إلى تحسين خدمات الإدارة العامة في الإدارات الإقليمية والمحلية عن طريق السماح للمواطنين والشركات بالتفاعل معهم باستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

وهناك - أيضًا - برنامج Politeia الذي يهدف إلى تحسين الخدمات المقدمة لعامة الناس⁽⁵⁾، هدفه الرئيس هو إيجاد وتوظيف الموارد البشرية المختصة التي يمكنها استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بشكل مناسب في نماذج الإدارة المالية، واعتماد الأساليب الحديثة للإدارة العامة والرقابة، وضمان سيادة الشفافية والحد من الفساد في الخدمة العامة.

إحدى أهم مبادرات الحكومة الإلكترونية المعاصرة تنفيذ "الاستراتيجية الرقمية اليونانية" المخصصة للتنفيذ خلال الفترة 2013-2016م⁽⁶⁾. تحتوي وتحتوي قائمة شاملة (65 بندًا) لأولويات التنفيذ لتشجيع استيعاب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحكومة الإلكترونية في المجتمع اليوناني عامة⁽⁷⁾، ويتولى

(1) Bouras, Christos, Gkamas, Apostolos, Papagiannopoulos, John, Theophilopoulos, George, & Tsiatsos, Thrasyvoulos. (2009). Broadband municipal optical networks in Greece: A suitable business model. *Telematics and informatics*, 26(4), 391-409.

(2) Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, .. (2007): Op. Cit.

(3) Ibid.

(4) Ibid.

(5) Philippidou, Sophia S, Soderquist, Klas Eric, & Prastacos, Gregory P. (2004). Towards new public management in Greek public organizations: leadership vs. management, and the path to implementation. *Public organization review*, 4, 317-337 .

(6) Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, .. (2007): Op. Cit.

(7) Ibid.

التنسيق الشامل لجميع مبادرات الحكومة الإلكترونية هذه الأمانة العامة للإدارة العامة والحكومة الإلكترونية التي كان إطلاقها في عام 2006⁽¹⁾ أصبحت الاتجاهات الناشئة للحكومة المتنقلة واضحة الآن في اليونان بسبب الانتشار الأسرع للهاتف المحمول⁽²⁾.

تجربة سنغافورة:

سنغافورة إحدى الدول الرائدة في مجال تطوير الحكومة الإلكترونية بين الدول النامية والناشئة⁽³⁾، وحصلت على المرتبة 12 عالمياً في مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية⁽⁴⁾. حققت نجاحات في تحويل البلاد إلى مجتمع معلومات والاستخدام المتقدم لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمشاركة في سلاسل القيمة الاجتماعية والاقتصادية والتجارية العالمية، وكان حصول النجاحات عن طريق مبادرات مثل استثمار أكثر من 1.3 مليار دولار سنغافوري لترقية خدماتها العامة عبر الإنترنت⁽⁵⁾. تعد هذه المبادرة تكملة لخطة عمل الحكومة الإلكترونية الثانية (eGAPII)، وهي استمرار لبرنامج مماثل (eGAPI) تم تنفيذه بتكلفة قدرها 1.5 مليار دولار سنغافوري⁽⁶⁾.

وحدد تقرير المائدة المستديرة بعض خدمات الحكومة الإلكترونية الأساسية التي جرى تنفيذها، وتسمح بوابة المواطن الإلكتروني في سنغافورة⁽⁷⁾ للمواطنين بالوصول لأكثر من 1600 خدمة تقدمها المؤسسات العامة، وتتيح تقديم نماذج التقديم لوظائف شاغرة، وتسجيل الناخبين، وبحث معلومات المدرسة، والمشاركة في المناقشات (المنتديات الإلكترونية) مع الحكومة فيما يتعلق ببعض عمليات صنع القرار. يبلغ معدل زيارة البوابة 3.1 مليون شهرياً مما يؤكد حقيقة أن عددًا أكبر بكثير من الأشخاص والشركات يشاركون في التفاعل مع الحكومة؛ بهدف ضمان الوصول الواسع إلى المعلومات الحكومية والخدمات الإلكترونية، أنشئت شبكة من مراكز مساعدة المواطن الإلكتروني في عام 2001م، وأنشئت مركز الأعمال الإلكترونية الحكومي في سنغافورة (GeBiz) عام 2000 لمساعدة الحكومة في مشترياتها وأنشطة المناقصات بهدف الحد من الفساد في عملية المشتريات العامة⁽⁸⁾.

يوضح Tan, Pan, and Cha التدخلات المختلفة للحكومة الإلكترونية التي حدثت في سنغافورة، ومن أجل النهوض بتنمية الحكومة الإلكترونية صممت سنغافورة مبادرات إدارية استراتيجية لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في منصات الإدارة العامة تسمى "خطط المعلومات والاتصالات الحكومية"، ويكون فصل هذه الخطط في طبقات مختلفة ولها نتائج متوقعة محددة: الطبقات الأولى

(1) Ibid.

(2) Karadimas, Papatzelou, & Papantoniou, 2008.

(3) Rowley, Jennifer. (2011). e-Government stakeholders—Who are they and what do they want? International journal of Information management, 31(1), 53-62.

(4) UN e-Government Survey.,(2022): Op. Cit.

(5) Mimicopoulos, Michael G. (2004). Op. Cit

(6) Ibid.

(7) <https://www.citizenconnectcentre.gov.sg>.

(8) Mimicopoulos, Michael G. (2004): Op.Cit.

(1980-1999) هي برنامج حوسبة الخدمة المدنية (CSCP)، والثاني (2000-2003) هو خطة عمل الحكومة الإلكترونية الأولى، والثالث (2004-2006) هو خطة عمل الحكومة الإلكترونية الثانية؛ والرابع (2006-2010) هو iGov2010 (2006-2010).

كان إطلاق CSCP استجابة لخطة الحوسبة الوطنية (NCP) لحكومة سنغافورة لتحويل حكومتها إلى مستغل فعال وفعال لتطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الناشئة، وشكّلت خطة عمل الحكومة الإلكترونية الأولى، بالتعاون مع هيئة تنمية المعلومات والاتصالات (IDA)؛ من أجل "تطوير سنغافورة لتصبح عاصمة معلوماتية عالمية تتمتع باقتصاد إلكتروني مزدهر ومجتمع إلكتروني متمكن من المعلومات"⁽¹⁾، وكانت المبادرة الثانية خطة عمل الحكومة الإلكترونية الثانية، عبارة عن مخطط لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بقيمة 900 مليون دولار أمريكي؛ يهدف إلى تحويل تقديم الخدمات العامة في سنغافورة إلى حكومة شبكية توفر خدمات إلكترونية متكاملة وسهلة الوصول وذات قيمة مضافة للشعب، وكانت نتيجة eGAPII هي إعادة إطلاق بوابة حكومة سنغافورة الإلكترونية في عام 2004 (راجع: www.gov.sg)، ودمج البوابات الثلاث الحالية للحكومة (SINGOV)، والمواطنين (e-Citizens)، ومجتمع الأعمال (EnterpriseOne) لتوفير خدمة حكومية إلكترونية أكثر شمولاً، وقد أسهمت هذه المبادرات الإستراتيجية المختلفة بشكل إيجابي في تطوير الحكومة الإلكترونية في سنغافورة، وكانت بمقام دروس للدول أو المناطق الأخرى التي هي في طور تنفيذ الحكومة الإلكترونية.

تواصل حكومة سنغافورة التدخلات للتأكد من أن "المعزولين رقمياً" يُمنحون - أيضاً - فرصة متساوية للوصول إلى محتوى الحكومة الإلكترونية⁽²⁾، ومن البرامج التي جرى اتباعها في هذا المجال برنامج CARE لعام 2004 الذي يوفر التدريب للشركات على كيفية الاستفادة من الخدمات الإلكترونية المتوفرة في البوابة.

تسترشد الإدارات الحكومية المختلفة التي قد ترغب في تصميم مواقع الويب الخاصة بها بمجموعة من معايير واجهة الويب (WIS) التي جرى تأسيسها في عام 2004 لتحديد أطر تصميم المواقع الحكومية، ومن المبادرات البارزة الأخرى إدخال البنية التقنية على مستوى الخدمة (SWTA)، وهي إطار تقني للمبادئ والمعايير والإرشادات التوجيهية بشأن استخدام مكونات التكنولوجيا، وكان تقديم SWTA لأغراض تسهيل التشغيل البيئي وتبادل المعلومات عبر الوكالات الحكومية والوزارات التنفيذية الأخرى. تعد SWTA جزءاً من بنية المؤسسات الحكومية الأوسع في سنغافورة (SGEA)، وهو مخطط هدفه الرئيس تحقيق عملية تجارية كاملة وقابلة التشغيل البيئي للمعلومات في القطاع العام.

مبادرة أخرى هي برنامج Igov2010 الذي واصل العمل الذي أنجزته eGAPII إلى مستوى آخر، وتهدف هذه المبادرة إلى تحقيق التنوع في نوع المستخدمين الذين يصلون إلى تطبيقات الحكومة الإلكترونية، وقد أظهرت حالة سنغافورة أن هناك التزاماً كبيراً من جانب الحكومة وأصحاب المصلحة

(1) IDAS. (2006). *Infocomm Development Authority of Singapore*.

(2) Helsper & Eynon, 2010; Maioli, 2008.

الآخرين في تعزيز تطوير الحكومة الإلكترونية، ويترتب على ذلك أنه لابد من السعي إلى مشاركة أصحاب المصلحة عند رسم الحكومة الإلكترونية⁽¹⁾.

تجربة كوريا الجنوبية:

تعد كوريا الجنوبية حاليًا الرائدة عالميًا في تطوير الحكومة الإلكترونية⁽²⁾، حيث حصلت على المرتبة الثالثة في مؤشر تطور الحكومة الرقمية، لقد أظهرت هذه الدولة نموًا مثيرًا للإعجاب في استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والابتكار، وحققت الكثير في أخذ مكانها الصحيح في مجتمع المعلومات⁽³⁾. تتمتع كوريا بقدر كبير من النضج في اختراق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وهو حاليًا أعلى معدل انتشار للإنترنت والهواتف المحمولة في العالم للفرد⁽⁴⁾.

وقد جرى تنفيذ العديد من المبادرات لوضع كوريا في مكانة تنافسية في مجال اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها ضمن أطرها الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، يفترض H. Lee and Yun أن قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كوريا مخصص ومتحرر بالكامل ويرتكز على مبادئ السوق غير الخاضعة للتنظيم وعلى جبهة السياسات، وتعمل وزارة المعلومات والاتصالات الكورية (MIC) على تطوير البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات عالية السرعة وتشجع الاستخدام المكثف لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مختلف سلاسل القيمة الاجتماعية والاقتصادية للاقتصاد الكوري⁽⁵⁾.

وجرى تنفيذ مبادرات جوهرية ومبدئية أخرى في كوريا بهدف إلى سد الفجوة الرقمية وتشجيع النفاذ العالمي إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لجميع المواطنين بصرف النظر عن وضعهم، وقد نُفذت التدخلات المتنوعة المتعلقة بالفجوة الرقمية في كوريا في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)، حيث تعاون القطاع الخاص (المنظمات غير الحكومية، كيانات الأعمال الخاصة، المجتمع المدني، المواطنون) مع الحكومة، يتألف PPP من أكثر من 679 عضوًا من مختلف قطاعات الاقتصاد.

نوضح هنا بعض التدخلات الرئيسية التي جرى تنفيذها عن طريق ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في كوريا: في عام 1997، تم الشروع في مشروع البنية التحتية للمعلومات عالية السرعة، وكانت هذه بداية عصر الإنترنت الذي يمثل بداية خدمات التجارة الإلكترونية، استمرت مبادرات التميز الرقمي في عام 1999 تقريبًا عندما شرعت الحكومة والشركاء المتعاونون في إنشاء برنامج "Cyber Korea21" الذي ركز على الانتقال الرقمي عبر الهاتف المحمول وخدمة الإنترنت عبر الهاتف المحمول.

(1) Rowley, Jennifer. (2011). Op. Cit.

(2) UN e-Government Survey.,(2022): Op. Cit.

(3) Lee, Sang Kyu, & Gibson, David V. (2002). Towards knowledge-based economy in Korea: metrics and policy. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 2(3), 301-314.

(4) Kim, Yongsoo, Kelly, Tim, & Raja, Siddhartha. (2010). *Building broadband: Strategies and policies for the developing world*: World Bank Publications..

(5) Lee, Heejin, & Yun, Kyounglim. (2001). The growth of broadband Internet connections in South Korea: Contributing factors. *BLD 2001 Proceedings*, 39.

في عام 2002 أطلقت "رؤية كوريا الإلكترونية 2006" التي أرست الأساس للحكومة الإلكترونية وأطلقت أول تقنية لاسلكية في العالم لخدمة الاتصالات المتنقلة الدولية-2000 (الجيل الثالث، G3) لزيادة نقل البيانات بين الهواتف المحمولة والهواتف الأساسية، علاوة على ذلك في عام 2004، جرى رسم وتنفيذ عدد قليل من المبادرات مثل خطة تنفيذ شبكة تقارب النطاق العريض (BcN)، وشبكة u-Sensor، والخطط الرئيسية لـ IPv6⁽¹⁾، وقد مكن هذا معاملات التجارة الإلكترونية من الارتفاع إلى عدة ملايين من الدولارات.

كان عام 2005 بداية عصر التقارب الرقمي الذي شهد إطلاق خدمات البث الرقمي متعدد الوسائط (DMB) الأرضية والفضائية، في عام 2006، كان هناك انتقال نحو العالم المفتوح، وقد جرى تعزيز ذلك عن طريق إنشاء "الخطة الرئيسية لكوريا الجنوبية"، وإطلاق الخدمات التجارية مثل BcN، وWiBro، وHSDPA، وشهدت هذه التدخلات طفرة في وصول المواطنين العاديين إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وحصول الدولة على المرتبة الأولى في العالم باستخدام معيار DOI⁽²⁾.

كما تجدر الإشارة إلى العديد من المبادرات نحو تطوير الحكومة الإلكترونية في كوريا: 1987 - 1997 وضع الإطار القانوني والتنظيمي، شمل قانون شبكات الكمبيوتر لعام 1986 وقانون تعزيز المعلوماتية لعام 1995، و 1998 - 2002 أنشئ مشروع البنية التحتية للمعلومات (KII) وتضمن الإطار القانوني قانون الفجوة الرقمية لعام 2001، وقانون إدارة موارد المعرفة لعام 2000، وقانون الحكومة الإلكترونية لعام 2001. وفي 2003 - 2007، كان هناك ترويج نشط لصناعة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع أنحاء البلاد، وشهد ذلك تنفيذ 31 مشروعًا لخارطة طريق الحكومة الإلكترونية في عام 2003، وتنفيذ رؤية كوريا لتكنولوجيا المعلومات ذات النطاق العريض لعام 2007، وخطة BcN لعام 2004م⁽³⁾.

مبدئيًا سُنَّ إجمالي 101 قانون، بما في ذلك قانون التوقيع الإلكتروني وقانون الترويج الصناعي للمحتوى الرقمي عبر الإنترنت؛ من أجل التطوير المناسب لصناعة تكنولوجيا المعلومات في كوريا. ويجري استخدام معظم ابتكارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في سياق الحكومة الإلكترونية.

في التجربة الكورية جرى اعتماد استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مختلف القطاعات الاجتماعية والاقتصادية مثل التعليم (التعلم الإلكتروني) بسرعة بسبب القبول الثقافي لاستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات⁽⁴⁾، وقد أثر ذلك بشكل إيجابي في عملية نشر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتعلق الآباء والتلاميذ بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بعدها وسيلة للتعليم تنطوي على إمكانيات كبيرة لمستقبل واعد، ولذلك شجعوا وسهلوا اعتمادها.

(1) Menon, Siddhartha. (2011). Policy agendas for South Korea's broadband convergence network infrastructure project. *info*, 13(2), 19-34.

(2) Ok, HyeRyoung. (2011). New media practices in Korea. *International Journal of Communications*, 5, 320-348.

(3) Menon, Siddhartha. (2011), Op: Cit.

(4) Bedi, Arjun Singh, Kimalu, Paul, Manda, Damiano, & Nafula, Nancy. (2002). Op: Cit.

04. البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في اليمن:

لا يمكن الحديث عن تجربة اليمن في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية دون التطرق إلى البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ لما له من دور كبير في نجاح أو فشل تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية.

سعت الجمهورية اليمنية كغيرها من الدول الأقل نموًا إلى تطوير قطاع تكنولوجيا المعلومات لاستدامة مسيرة التنمية فيها.

اهتمت وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات والمؤسسة العامة للاتصالات بتنمية قطاع الاتصالات، حيث شهد هذا القطاع تطورات عديدة على مر السنوات، وعلى الرغم من ذلك إلا أن الواقع يؤكد أن اليمن يقع ضمن البلدان قليلة الاستفادة من خدمات الاتصالات نتيجة عدة عوامل أهمها (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2006):

- صعوبة التضاريس الطبيعية للبلاد.
- تشتت التجمعات السكانية وانخفاض كثافتها.
- ضعف مستوى خدمات البنية التحتية.
- تدني مستوى شبكات التوزيع.

يضاف إلى ذلك حالة عدم الاستقرار السياسي الذي تعيشه البلاد الذي أدى إلى وقف تطور قطاع الاتصالات في اليمن، وكذلك تضرره بشكل عام، وبحسب التقرير السنوي للاتحاد الدولي للاتصالات لعام 2020 (الاتحاد الدولي للاتصالات، 2020)، يحتل اليمن المرتبة 175 من أصل 176 دولة في مؤشر تطور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وهذه المرتبة متدنية جدًا مقارنة بدول الإقليم والعالم.

وعلى الرغم من استمرار حالة عدم الاستقرار السياسي في اليمن منذ العام 2015م، إلا أن وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات بذلت جهودًا حثيثة للحفاظ على استمرار عمل قطاع الاتصالات، وكذلك عملت على صيانة العديد من الأضرار.

أ- الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات ضرورية لتحسين البنية التحتية وزيادة الوصول إلى الخدمات وتعزيز التنافسية ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي اليمن يواجه قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تحديات كبيرة نتيجة للأزمة السياسية والأمنية والإنسانية التي تشهدها البلاد منذ عام 2011.

حقق القطاعان العام والخاص مشاركة فعلية في قطاع الاتصالات منذ مدة طويلة في مجال الاتصالات اللاسلكية بتقنية GSM، والآن تتنافس عدة شركات في السوق اليمنية كما هو موضح:

جدول 7: شركات الهاتف الخليوي العاملة في الجمهورية اليمنية:

اسم الشركة	نوع الاستثمار	التقنية
شركة يمن موبايل	استثمار حكومي	CDMA
شركة يو YOU	استثمار خاص	GSM
شركة سبا فون	استثمار خاص	GSM
شركة واي	استثمار خاص	GSM

المصدر: (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021)

أما بالنسبة لخدمات تزويد خدمات الإنترنت، فرغم صدور قرار مجلس الوزراء رقم 16 لسنة 2000م بمنح تراخيص لمزودي خدمة الإنترنت، إلا أن القرار لم يطبق حتى الآن، حيث إنَّ الخدمة حكر على المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة لوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، وقد نتج عن الاحتكار الحكومي إلى احتكار القطاع الحكومي - أيضًا - للخدمات المصاحبة، كخدمات الاستضافة وتأجير السيرفرات والخدمات السحابية المختلفة وحسابات الإيميل وغيرها، وقد أدى هذا الاحتكار الحكومي إلى غياب المنافسة، ومن ثمَّ بطء تطور خدمات تزويد الإنترنت والخدمات المصاحبة لها في اليمن، ويمكن ملاحظة تدني مستوى هذه الخدمات، وكذلك ارتفاع أسعارها مقارنة بالشركات المنافسة إقليمياً ودولياً، ويثير بعضهم أن هذا الاحتكار مهم لدواعي أمنية، وهذا الادعاء خالي من الصحة، حيث إنَّها نفس الدواعي الأمنية لقطاع الاتصالات للشركات الخلوية الذي جرى إيجاد الحلول المناسبة له، ويرجح الباحث أن الأرباح التي يجنيها هذا القطاع عالية خاصة في وضع الاحتكار مما يشكل مورداً مهماً لخزينة الدولة، وبالمقابل فبالخسائر نتيجة هذا الاحتكار فادحة على المستوى الوطني من ناحية ارتفاع أسعار خدمات الإنترنت على المواطنين والشركات، وكذلك تأخير نمو هذا القطاع الحيوي والمهم وتأثيرات ذلك في تأخير تطور البلاد في قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات كنتيجة حتمية.

لذلك تحتاج الحكومة اليمنية إلى إشراك القطاع الخاص في جهود إعادة بناء وتطوير قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، عن طريق تبني سياسات وإطارات قانونية وتنظيمية تشجع على الاستثمار والابتكار والشفافية، كما تحتاج إلى تحسين التعاون مع المؤسسات الدولية والإقليمية المانحة للحصول على التمويل والدعم التقني والخبرات.

الهاتف الثابت:

كما هو موضح في جدول 8 فإن نسبة الاشتراكات النشطة للهاتف الثابت إلى إجمالي عدد السكان للعام 2021 بلغت 2.20%، وهذه نسبة ضئيلة جداً، ويعمل الهاتف الثابت في اليمن بالتقنيات الآتية (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021):

- PSTN (الشبكة النحاسية TDM) وتمثل نسبة 77.85% من الاشتراكات
- NGN (الشبكة النحاسية NGN) وتمثل نسبة 18.90% من الاشتراكات
- لاسلكي ثابت (الريف) ويمثل نسبة 3.23% من الاشتراكات

جدول 8: مؤشرات الهاتف الثابت في الجمهورية اليمنية:

البيان	العدد
إجمالي عدد الخطوط الثابتة النشطة	727,821
نسبة الاشتراكات النشطة إلى عدد السكان	%2.20

المصدر: (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021).

الهاتف الخليوي:

شهدت اليمن تطورًا مستمرًا لخدمات الهاتف الخليوي، حيث كان عدد مشتركي الهاتف الخليوي في عام 2004م 1.483 مليون مشترك، وفي عام 2021 وصل عدد مشتركي الهاتف الخليوي إلى 17.756 مليون مشترك، وترجع الزيادة الكبيرة في عدد المشتركين في خدمات الهاتف الخليوي إلى التطورات التكنولوجية الكبيرة التي شهدتها صناعة الهواتف المحمولة خلال الأعوام الماضية، وما رافق ذلك من تطور كبير في صناعة البرمجيات المحمولة، وكذلك ظهور وتطور وسائل التواصل الاجتماعي التي أصبحت لها شعبية كبيرة في جميع أنحاء العالم، كما أن التنافس الكبير الذي شهده القطاع الخاص والعام في هذا المجال في اليمن، حيث أدى ذلك إلى توسيع نطاق التغطية لتشمل جميع المحافظات والكثير من المناطق الريفية، ومع ذلك فإن نسبة مستخدمي الهاتف المحمول إلى إجمالي عدد السكان في اليمن هو 53.57% وهي نسبة متدنية.

كما تجدر الإشارة أن العام 2022 شهد إدخال خدمة 4G لشركات الهاتف النقال العاملة في اليمن، ومن المؤكد أن هذه الخدمة سيكون لها أثر إيجابي في تطور قطاع الاتصالات والتكنولوجيا في اليمن، ومن ثمَّ زيادة الطلب من قبل الجمهور. جدول 9 يوضح مؤشرات الهاتف الخليوي في الجمهورية اليمنية.

جدول 9: مؤشرات الهاتف الخليوي في الجمهورية اليمنية:

البيان	العدد
إجمالي مشتركي الهاتف المحمول	17,756 مليون
نسبة مستخدمي الهاتف المحمول إلى إجمالي عدد السكان	%53.57
نسبة السكان الذين يقعون تحت تغطية شبكة جيل ثاني أو ثالث	%92
نسبة السكان الذين يقعون تحت تغطية شبكة جيل ثالث	%62

المصدر: (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021).

خدمات الإنترنت:

يبلغ معدل انتشار خدمة الإنترنت في اليمن 31.29% فقط (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021)، وهو أقل من المتوسط الإقليمي والعالمي. والمزود الوحيد والمحتكر لخدمة الإنترنت في اليمن هي المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة لوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، حيث تقدم الخدمة عن طريق الشركة اليمنية للاتصالات الدولية "تليمن" المملوكة للمؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية (البيع لكبار العملاء)، مثل شركات الاتصالات الخلوية، وكذلك تقدم المؤسسة خدمات الإنترنت بتقنياتها المختلفة عن طريق "البوابة اليمنية للإنترنت - يمن نت" (البيع بالتجزئة). لا تمارس الحكومة اليمنية حظر العام على استخدام شبكة الإنترنت، في حين تمارس حظر الوصول إلى عدد من المواقع الخارجية ذات الأضرار الاجتماعية، كما تمارس حظر الوصول إلى عدد من المواقع ذات البعد السياسي نتيجة الأحداث السياسية والأمنية التي تشهدها اليمن منذ عام 2015م.

في عام 2021م زاد نصيب مستخدم الإنترنت من السعة الدولية إلى 30.0 كيلو بت في الثانية الواحدة بزيادة مقدارها الضعف تقريبًا عن العام السابق وذلك نتيجة لزيادة نوعية في سعة النطاق الدولي من 130 جيجا بت في الثانية إلى 250 جيجا بت في الثانية (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021). جدول 10 يوضح مؤشرات الإنترنت في اليمن.

جدول 10: مؤشرات الإنترنت في الجمهورية اليمنية:

البيان	العدد	ملاحظات
إجمالي مشركي الإنترنت الثابت	402,935	
إجمالي مشركي الإنترنت المحمول	9,970,269	
نسبة مستخدمي الإنترنت الثابت إلى إجمالي عدد السكان	1.21%	
نسبة مستخدمي الإنترنت المحمول إلى إجمالي عدد السكان	30.08%	
إجمالي عدد مستخدمي الإنترنت في اليمن	10.37 مليون	
معدل مستخدمي الإنترنت إلى إجمالي عدد السكان	31.29%	
سعة عرض النطاق الدولي Bandwidth	250 Gb/s	
نصيب مستخدم الإنترنت من السعة الدولية	30.2 kb/s	
ترتيب اليمن عالميًا من حيث سرعة الإنترنت لشبكات الهاتف النقال	142	(www.speedtest.net, 2023)
ترتيب اليمن عالميًا من حيث سرعة الإنترنت لشبكات الإنترنت الثابت	176	(www.speedtest.net, 2023)

المصدر: (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021)

ويجري تزويد الإنترنت للمشاركين في اليمن بالتقنيات الموضحة في جدول 11، كما يوضح نسبة الاشتراكات لكل تقنية (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021)، وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية قد أدخلت خدمة الإنترنت اللاسلكي إلى المنازل بتقنية الجيل الرابع 4G في نهاية العام 2022م لعدد من المدن، وهي تمتاز بالسرعات العالية.

وتجدر الإشارة إلى خدمة الإنترنت اللاسلكي (واي فاي) التي تقدمها وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات عبر نقاط ساخنة في صنعاء وعدن، وكذلك خدمة الإنترنت اللاسلكي (واي فاي) التي نفذها القطاع التجاري كمشاريع بسيطة في المدن والأحياء والقرى وذلك لدورها الكبير في توسيع نطاق تغطية الإنترنت على مستوى اليمن.

جدول 11: التقنيات المستخدمة لتزويد الإنترنت الثابت في الجمهورية اليمنية:

التقنية	نسبة الاشتراكات
ADSL	0.04%
Wi-Max	0.0002%
(شبكة الألياف الضوئية إلى المنازل) FTTH	0.0001%
(وصول مخصص للإنترنت) DIA	0.00001%
(الإنترنت عبر الأقمار الاصطناعية) Satellite	0.00008
(إنترنت لاسلكي منزلي بتقنية الجيل الرابع) 4G	-

المصدر: (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021).

ب- تجهيزات وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

تقدم المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية عددًا من الخدمات منها (وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، 2021):

– خدمات الاتصالات الهاتفية السلكية (الهاتف الثابت).

- خدمات الاتصالات الهاتفية الريفية اللاسلكية.
- خدمات الاتصالات الدولية (عن طريق شركة تليمن للاتصالات الدولية).
- خدمات الهاتف النقال بتقنية CDMA عن طريق شركة يمن موبايل للهاتف النقال.
- خدمات الإنترنت بتقنياتها المختلفة (البوابة اليمنية للإنترنت "يمن نت").
- خدمات الربط الشبكي وتراسل المعطيات.
- خدمات التدريب والتأهيل التخصصي، ونشر الوعي التكنولوجي (المعهد العام للاتصالات).
- خدمات ومشاريع نظم وتقنية المعلومات.

كما تقدم الشركة اليمنية للاتصالات الدولية "تليمن" عددًا من الخدمات، مثل:

- الاتصال الدولي المباشر.
 - الإنترنت عبر الأقمار الصناعية (ياه كليك).
 - الاتصال عبر الأقمار الصناعية (الثرية).
 - خدمة القنوات الخاصة المؤجرة دوليًا IPLC.
 - خطوط الإنترنت المخصصة IDLA.
 - تبادل البيانات عبر الأقمار الصناعية VSAT.
 - خدمات البريد الإلكتروني والويب (واي نت).
- حلول السعة الدولية (عقود الاستخدام المطلق (IRU)، السعات المؤجرة (Leased Capacity)، خدمات الطواري أو الاسترجاع، خدمات الاتصال البيني.

وبينما تقدم تليمن والمؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية عددًا من خدمات الاستضافة وخدمات الإنترنت الأخرى، إلا أن النقلة النوعية تمثلت في إنشاء شركة "سحبكم" الحكومية نهاية العام 2022م، والتابعة لتليمن، حيث تعتبر المشغل الوطني لخدمات الحوسبة السحابية في اليمن، وعلى الرغم من حداثة سحبكم إلا أنها حققت تطورًا ملحوظًا في مدة وجيزة، حيث تقدم العديد من الخدمات السحابية وخدمات الاستضافة وتأجير السيرفرات والبريد الإلكتروني وتسجيل أسماء النطاق DNS وخدمة الاشتراك في نظام تخطيط موارد المؤسسات المفتوح المصدر ERP Odoo، وغيرها من الخدمات. وبمراجعة أسعار الخدمات المقدمة من سحبكم، فيلاحظ الارتفاع الكبير في أسعار اشتراك الخدمات عند مقارنتها بالعديد من الشركات العالمية العاملة في هذا المجال التي لها خبرات كبيرة وخدمات واسعة، ويمكن إرجاع ذلك إلى انعدام المنافسة الحكومية مع القطاع التجاري في هذا المجال.

ورافق التطور البطيء في مجال الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تطورًا بطيئًا - أيضًا - في الخدمات المالية الإلكترونية للمؤسسات المالية، حيث إنَّ هناك تخلف كبير في هذا المجال مقارنة بالخدمات المتوفرة إقليميًا ودوليًا. ومن أهم الإنجازات على الصعيد الوطني في هذا المجال الخدمات الآتية:

الريال الإلكتروني من الهيئة العامة للبريد: جرى إطلاق الخدمة عام 2002م، وتطورت لتشمل سداد خدمات الاتصالات والإنترنت الثابت والمحمول، سداد فواتير المياه والكهرباء، سداد رسوم التعليم الجامعي، سداد رسوم كليات المجتمع والتعليم الفني، سداد رسوم هيئة التعليم العالي، كشف حساب، إصدار حواله، استلام حواله، التحويل من حساب إلى حساب (فشل المشروع ولم يحقق أهدافه).

يكي موبايل من يمن موبايل: خدمة تحصيلات إلكترونية وشحن فوري، يستطيع المشترك سداد ودفع رسوم الخدمات والباقات لأرقام يمن موبايل، وسداد فواتير خدمات الاتصالات والخدمات العامة (الهاتف الثابت، الإنترنت، الكهرباء، المياه...) وبالإمكان تحويل الرصيد الإلكتروني لمشارك آخر لاستخدامه في سداد الفواتير (فشل المشروع ولم يحقق أهدافه)..

محفظة موبايل موني: خدمة إلكترونية للمعاملات المالية بدون ضرورة فتح حساب بنكي، وإنما عبر رقم الجوال الخاص بك، وتشمل خدمات تحويل الأموال، التحويل من المحفظة إلى الحسابات المصرفية، التحويل من المحفظة إلى المحافظ الإلكترونية الأخرى، خدمة السحب /الإيداع النقدي، خدمة السحب النقدي بدون بطاقة، سداد المشتريات والدفع الإلكتروني، سداد قيمة الفواتير، سداد التعليم، سداد الضرائب، سداد المخالفات المرورية، سداد امر تحصيل حكومي، استلام الرواتب والمدفوعات الجماعية (محدودة الاستخدام وتتبع كاك بنك).

05. تجربة اليمن في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية:

لا يمكن الحديث عن تجربة اليمن في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية دون التطرق إلى التطورات التي حصلت لإنشاء مجتمع المعلومات، حيث إنّ التطور في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والسياسات والبنية التحتية والتطبيقات الإلكترونية والجهود المبذولة في سد الفجوة الرقمية وغيرها عوامل مهمة في طريق تنفيذ الحكومة الإلكترونية الناجحة، وقد شهد اليمن العديد من التغييرات والخطوات الرامية إلى إنشاء مجتمع المعلومات، لاسيما في تطوير السياسات والخطط وتطويع مكونات البنية التحتية والتطبيقات الإلكترونية وبناء القدرات البشرية.

أ - خلفية عن تطور فكرة الحكومة الإلكترونية في اليمن:

بدأت الجهود الحكومية للاستفادة من تكنولوجيا المعلومات واستخدامها على الصعيد الوطني بتأسيس المركز الوطني للمعلومات في عام 1995م بموجب القرار الجمهوري رقم 155، هو جهاز حكومي يتبع رئاسة الجمهورية، وله شخصيته الاعتبارية، ويختص بوضع واقتراح ومتابعة سياسات التطوير في المجال المعلوماتي بتنفيذ سياسة الدولة في المجال المعلوماتي.

بدأ المركز بالعمل فعلياً في عام 1997م، وسعى إلى تحقيق أهدافه المرجوة كجهاز معلوماتي وطني. يتألف المركز من مجلس أمناء يضم رئيس الوزراء وستة أعضاء من ذوي الخبرة والكفاءة، ورئيس المركز الذي يتولى المسؤولية المباشرة عن أنشطة المركز، ونائب رئيس المركز الذي يعاونه في أداء مهامه. تتلخص أهداف المركز الوطني للمعلومات فيما يلي ("المركز الوطني للمعلومات،" 2023):

- تطوير منظومة سياسات وطنية معلوماتية متكاملة وحديثة تواكب الدور المعلوماتي اللازم لدعم توجهات بناء الدولة اليمنية الحديثة.
- بناء وإدارة شبكة وطنية للمعلومات تربط بين مختلف المؤسسات الحكومية وتتيح إنتاج وتبادل واسع للمعلومات وتقديم خدمات معلوماتية شبكية نوعية.
- بناء وإتاحة مخزون معلوماتي رقمي نوعي يدعم مختلف المستفيدين والمهتمين في أجهزة الدولة وقطاع الأعمال والمجتمع بشكل عام.
- تقديم خدمات دعم قرار نوعية تساهم في تحسين عمليات صنع وتنفيذ وتقويم السياسات العامة وتطوير الفاعلية الإدارية في المجالات التنموية كافة.
- تحقيق وعي معلوماتي للمجتمع والإسهام في بناء وتطوير قدرات نوعية للكادر المعلوماتي.
- إقامة وتعزيز علاقات شراكة وتعاون مع الأطراف المحلية والخارجية (رسمية وغير رسمية) تدعم تطوير العمل المعلوماتي.

ويعد الموقع الرسمي للمركز الوطني للمعلومات الذي أطلق نهاية العام 2006 من أكبر المواقع اليمنية المتخصصة بإتاحة المحتوى الرقمي في عدد واسع من المجالات، ويؤخذ عليه عدم التحديث المستمر.

تبني المركز الوطني للمعلومات مبادرات وطنية جدول 12 يوضح تفاصيلها، وللأسف لم تنفذ هذه المبادرات على أرض الواقع، باستثناء مشروع نظام المعلومات الجغرافية الشامل الذي أنشأ المركز اليمني للاستشعار عن بعد ونظم المعلومات الجغرافية عام 2005 وذلك بموجب القرار الجمهوري رقم 80 وبحيث يكون إحدى المؤسسات التابعة لوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، وما زال المركز اليمني للاستشعار عن بعد يخطو الخطوات الأولى لتنفيذ أهدافه.

جدول 12: مبادرات المركز الوطني للمعلومات

اسم المشروع	الفئات المستهدفة	أهداف المشروع	خطوات إقرار / تنفيذ المشروع	نسبة التنفيذ
مشروع الشبكة الوطنية للمعلومات	- الأجهزة والمؤسسات الحكومية. - المحافظات ووحدات الحكم المحلي. - مشروعات الأعمال ومؤسسات القطاع الخاص. - منظمات المجتمع المدني. - عموم المواطنين.	1. مساعدة الأجهزة والمؤسسات في القطاعات المختلفة لتمكين من الارتكاز على أنظمة معلوماتية توفر كافة المعلومات اللازمة لرسم السياسات واتخاذ القرارات المدروسة. 2. تحقيق التبادل الآلي للبيانات والمعلومات وذلك بين المركز الوطني للمعلومات من جهة وبين الأجهزة والمؤسسات في القطاعات المختلفة من جهة أخرى، وبما يحقق تسهيل عمليات الحصول على البيانات والمعلومات المتكاملة في الوقت المناسب والمكان المناسب. 3. تنمية الرصيد المعلوماتي في مختلف المجالات وتطوير نظم البحث والاسترجاع للمعلومات والبيانات لدى الجهات لخدمة متخذي القرارات والباحثين والمستثمرين وكافة المهتمين والمستفيدين. 4. دعم "أتمتة" الأنشطة والأعمال المعلوماتية لدى الأجهزة والمؤسسات في القطاعات المختلفة وذلك بدلاً من الاعتماد على الطرق التقليدية في حفظ وتبادل البيانات والمعلومات. 5. حفظ المعلومات والبيانات بشكل رقمي سهل الاستخدام وقابل للتحديث حسب المستجدات الجارية، وتحقيق الضمانات الكافية لأمنية المعلومات وتأمين نظم فاعلة للحفظ والخزن الاستراتيجي للمعلومات. 6. لاستفادة من مخرجات البيانات بشكل أوسع يخدم قضايا التنمية وعمل الخطط المستقبلية المبنية على المعلومة. 7. تهيئة الشروط والمتطلبات اللازمة للانتقال إلى الإدارة الإلكترونية وإدخال الخدمات الإلكترونية للمواطنين. 8. توفير البنية الأساسية لتحقيق التبادل المعلوماتي الشبكي مع شبكات المعلومات الإقليمية والدولية وتحقيق الاستفادة من الرصيد المعلوماتي العالمي.	بناء على تصور المركز الوطني للمعلومات فقد تم اعتماد المشروع وإقراره من في الاجتماع المشترك لمجلسي النواب والشورى ضمن مشروعات الخطة الخمسية الثانية (2001م - 2005م).	لم يحقق شيء من المشروع في المدة المحددة في الخطة الخمسية الثانية أو في السنوات اللاحقة ولم ينفذ إلى جزء بسيط جداً من الهدف الرابع حيث قامت بعض الجهات الحكومية بتطوير أنظمتها الحاسوبية، وبشكل مستقل عن بعضها بعض.

اسم المشروع	الفئات المستهدفة	أهداف المشروع	خطوات إقرار / تنفيذ المشروع	نسبة التنفيذ
مشروع الإستراتيجية الوطنية للمعلومات	- الأجهزة والمؤسسات الحكومية. - المحافظات ووحدات الحكم المحلي. - مشروعات الأعمال ومؤسسات القطاع الخاص. - منظمات المجتمع المدني. - عموم المواطنين.	- امتلاك وثيقة وطنية تحدد السياسات والاستراتيجيات التي توجه مسار تطور المجال المعلوماتي في اليمن. - توسيع قاعدة المشاركة في وضع السياسات وتحديد الاستراتيجيات المتعلقة بجوانب التطور الأساسية في المجال المعلوماتي. - تكوين فهم مشترك بشأن أولويات التنمية في المجال المعلوماتي ومن ثم توحيد الجهود بهدف تعبئة الطاقات والموارد اللازمة لتحقيق هذه الأولويات وتأمين استخدامها بصورة فاعلة. - تكريس المنهجية العلمية في بناء وتطوير المجال المعلوماتي وإرساء قاعدة وأساليب العمل بحسب الأهداف في هذا المجال. - إكساب المشاركة بُعداً أعمق وفاعلية أكبر عن طريق نشر وتعميم السياسات والتوجهات الوطنية لبناء وتطوير مجال المعلومات، وتوفير إطار مرجعي لتقييم مستوى الإيفاء بالالتزامات التنموية في هذا المجال. - توسيع الوعي المعلوماتي في أوساط المجتمع.	قام المركز الوطني للمعلومات وبمشاركة واسعة من مختلف الأجهزة والمؤسسات الحكومية بوضع إستراتيجية وطنية للمعلومات، وقد جرى الانتهاء من وضع وثيقة الإستراتيجية الكلية والقطاعية بصورتها النهائية	لم يحقق شيء من المشروع في المدة المحددة، حيث حدد المشروع أن يتم استكمال تنفيذ وضع وتطبيق الإستراتيجية الوطنية للمعلومات والإشراف على تنفيذها خلال سنوات الخطة الخمسية الثالثة (2006م - 2010م). المفترض أن يتم إقرار مشروع الإستراتيجية الوطنية للمعلومات، لكن ثم تنفيذ المشاريع المرتبطة، لكن كما هو ملاحظ تم إقرار مشروع الشبكة الوطنية للمعلومات وإقرار تنفيذه خلال الخطة الخمسية الثانية، أي قبل صدور وثيقة الاستراتيجية الوطنية، التي أقر أن تنفذ في الخطة الخمسية الثالثة!
مشروع معهد المعلوماتية	- الكوادر المتخصصة في المجال المعلوماتي في الجهات الآتية: - المركز الوطني للمعلومات - الأجهزة والمؤسسات الحكومية. - المحافظات ووحدات الحكم المحلي.	- وضع وتطوير برامج وسياسات التدريب والتأهيل في المجال المعلوماتي. - الإسهام في رفع كفاءة الكادر العامل في المجال المعلوماتي وتقديم المشورة في هذا الجانب - متابعة التطورات المتصلة ببناء القدرات والمهارات في مجال العمل المعلوماتي على المستويات العالمية والإقليمية وتقديم المقترحات الخاصة باستيعابها ومواكبتها على المستوى الوطني. - دراسة الاحتياجات التدريبية لدى الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة وتقديم المقترحات حولها ووضع البرامج التدريبية والتأهيلية لها. - بناء علاقات تعاون مع الأجهزة والمؤسسات الإقليمية والعالمية المعنية بالتدريب والتأهيل في المجال المعلوماتي. - الإسهام في تعزيز البنية التحتية للمعلوماتية.	وضع المركز الوطني للمعلومات خطة لتنفيذ المشروع ضمن وحدات المركز، بحيث ينفذ المشروع على مرحلتين: المرحلة الأولى: بناء وتوفير المقومات اللازمة لتشغيل معهد متوسط متخصص. المرحلة الثانية: تطوير المعهد ليكون ضمن شريحة المعاهد العليا المتخصصة.	بدأ تنفيذ المشروع من العام 2002م ضمن إطار الخطة الخمسية الثانية، حيث تم تنفيذ المرحلة الأولى بإرساء أساس لوحدة تدريب تعمل كمقدمة لمعهد المعلوماتية وجرى تجهيزها عن طريق الاعتماد على مبنى حكومي بتقسيماته الأولية وتجهيزه بالمتطلبات الأولية كمعهد تدريب. لم يجر تنفيذ المرحلة الثانية.
مشروع نظام المعلومات الجغرافية الشامل	- الأجهزة والمؤسسات الحكومية. - مشروعات الأعمال ومؤسسات القطاع الخاص. - منظمات المجتمع المدني. - عموم المواطنين.	- توسيع بنية أنظمة المعلومات الأساسية. - إقامة نظام متكامل يعتمد على تكنولوجيا المعلومات وتطبيقات نظم المعلومات الجغرافية لإنتاج وحفظ وتبادل البيانات والمعلومات المكانية والوصفية على المستوي الوطني. - توفير البيانات والمعلومات المكانية والوصفية وتسهيل وصولها إلى صانع القرار في مختلف أجهزة الدولة وقطاع المستثمرين وعموم المواطنين، وتوسيع مجالات استخدامها ورفع مستوى الاستفادة منها. - توفير الآلية التي تمكن من تحقيق الاستفادة الفاعلة من مخرجات نظم الاستشعار عن بُعد.	بدأ المركز بعض الأعمال التحضيرية للمشروع منذ العام 2003م. تم إنشاء المركز اليمني للاستشعار عن بعد ونظم المعلومات الجغرافية عام 2005 وذلك بموجب القرار الجمهوري رقم 80. المركز يتبع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات.	المشروع ينفذ الآن بعيداً عن سلطات المركز الوطني للمعلومات وبأهداف منقحة عن الأهداف الأصلية، وقد قام بالعديد من المهام إلا أن هناك الكثير من المهام التي يجب على المركز القيام بها على صعيد إدخال البيانات الجغرافية لليمن في جميع المجالات.

اسم المشروع	الفئات المستهدفة	أهداف المشروع	خطوات إقرار / تنفيذ المشروع	نسبة التنفيذ
مشروع وحدة دعم صناعة القرار	تستهدف مختلف مستويات صناعة القرار وتعطي أولوية خاصة للمستويات الآتية: المستويات العليا في السلطة. الهيئات والأجهزة المركزية. أجهزة السلطة المحلية.	1. دراسة وتحليل المعلومات المتعلقة بالظواهر والمشكلات وتقديم البدائل التي تدعم صناعة القرار. 2. التنبؤ المستقبلي بالتطورات المحتملة وتحليل آثارها وانعكاساتها على الأوضاع المحلية عن طريق دراسة وتحليل المعلومات والمعطيات المتعلقة بها ومن ثمّ تدعيم صانع القرار بالمعلومات والبدايل التي تمكنه من اتخاذ التدابير الفاعلة للتعامل مع المشكلات والأزمات المتوقعة قبل حدوثها بمدة كافية.	-	لم تجر أي خطوات عملية لتنفيذ المشروع، وهذا شيء طبيعي، حيث لم يتم تطوير الأنظمة المختلفة في مؤسسات الدولة ومن ثمّ فإنّ فلا يمكن تنفيذ هذا المشروع إلا كخطوة لاحقة.
مشروع المكتبة اليمنية الإلكترونية	عموم المواطنين. المختصين والموظفين في مختلف الأجهزة والمؤسسات الحكومية. مشروعات الأعمال ومؤسسات القطاع الخاص. تكوينات وفئات منظمات المجتمع المدني.	1. توسيع وتطوير أنشطة الخدمات المعلوماتية للمركز الوطني للمعلومات. 2. دعم البنية الأساسية للمعلومات. 3. تسهيل نشر وإيصال المعلومات وتنمية المعرفة الإنسانية وتدعيم الإنتاج الفكري الوطني. 4. الإسهام في تطوير خدمات المكتبات القائمة وإدخال التقنيات في مجال عمل المكتبات. 5. تجميع التراث الوطني وتنظيم وتسهيل الوصول إليه. 6. إصدار الببلوغرافيا الوطنية. 7. الحصول على مجموعات مرجعية وموسوعية عالمية مناسبة. 8. وضع الفهرس الموحد لمقتنيات المكتبات المتوفرة في البلد، وتطوير التعاون بين المكتبات محلياً ودولياً.	-	لم تتم أي خطوات عملية لتنفيذ المشروع.

المصدر: ("المركز الوطني للمعلومات"، 2023).

يعد أول تناول رسمي لموضوع الحكومة الإلكترونية في اليمن نهاية العام 2001م (المواصلات، 2001) وذلك في ندوة نظمتها وزارة المواصلات، ثم تابعت الجهود نحو إعداد وثيقة لمشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن وتم تسميته (البرنامج الوطني لتقنية المعلومات) حيث أقر مجلس الوزراء هذا البرنامج في نوفمبر 2002م.

يهدف البرنامج الوطني لتقنية المعلومات إلى الآتي (المواصلات، 2002):

- 1- التعريف بأهمية تقنية المعلومات في حياة الشعوب وتحقيق تطورها.
- 2- إبراز أهمية تكاملية توظيف تقنية المعلومات في تعزيز جهود التنمية في مختلف المجالات.
- 3- رفع كفاءة أداء أجهزة الحكومة، وتحسين تعاملها مع المواطنين والشركات، وتقليص وقت الإجراءات والعمليات الإدارية، وتخفيض التكلفة للإجراءات والعمليات الإدارية.
- 4- فتح قنوات اتصال وتواصل على المستوى المحلي من ناحية، وعلى المستوى الخارجي من ناحية أخرى للحاق بالتطورات المتسارعة في هذا المجال وصولاً إلى المجتمع الرقمي.
- 5- إيجاد البنية الأساسية الضرورية لتشجيع قطاع الأعمال على الاستثمار، وتشجيع الأفراد ومؤسسات الدولة وقطاع الأعمال على استخدام تقنية المعلومات والاستفادة من مزاياها.
- 6- توظيف تقنية المعلومات في تقييم الأداء للجهاز الحكومي، وتقييم المشاريع والبرامج وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

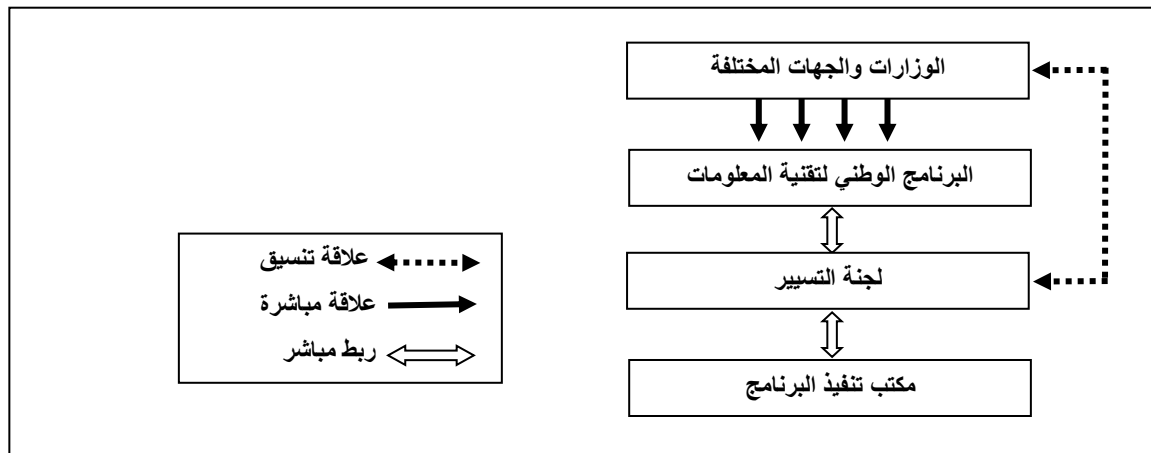
7- تجسيد قدر كاف من الشفافية لنتائج البرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتقنية.

8- استثمار تقنية المعلومات في تفعيل دور التوثيق وتطوير أنشطته من رصد وتجميع ومعالجة

واختزان ونشر الوثائق والمعلومات كافة وإتاحتها لمن يحتاج إليها من باحثين ومتخذي قرار. ولمواكبة البرنامج تم تحويل اسم الوزارة إلى وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات في عام 2003م الذي أضيف إلى اختصاصاتها الاهتمام بتكنولوجيا المعلومات (الشق التقني) إلى جانب الاتصالات، كما جرى استحداث قطاع جديد في وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات سمي بقطاع تقنية المعلومات وكلف بالإشراف على تنفيذ البرنامج الوطني لتقنية المعلومات وموقع الحكومة اليمنية الإلكتروني.

كما عُينت لجنة إشرافية عليا للبرنامج برئاسة دولة رئيس الوزراء وعضوية سبع وزارات أساسية، وتُعنى هذه اللجنة برسم السياسات العامة للبرنامج، أما بالنسبة لإعداد ورسم الخطط التنفيذية فقد أوكلت إلى لجنة تسيير البرنامج برئاسة وزير الاتصالات وتقنية المعلومات وعضوية ممثلين من مختلف الوزارات والجهات ذات العلاقة، وفي إطار هذه اللجنة أنشئ- مكتب تنفيذي للبرنامج في وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات (الريوي، 2007).

شكل (1) يوضح هيكلية البرنامج الوطني لتقنية المعلومات، وقد حدد قرار مجلس الوزراء ميزانية مبدئية بلغت 58 مليون دولار لتنفيذ البرنامج الوطني لتقنية المعلومات استراتيجية وطنية، مدتها عشر سنوات؛ تهدف لرسم سياسة وطنية للمعلومات وتسهيل الخدمات للمواطنين تحت إشراف ومتابعة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة في اليمن، لاحقاً أعلن عن عدة مشاريع للتهيئة للحكومة الإلكترونية والموضحة في جدول 13.



شكل 1: هيكلية البرنامج الوطني لتقنية المعلومات.

الجدير بالذكر أن الإسكوا تقدّم الدعم للبلدان العربية في تصميم سياساتها العلمية والتكنولوجية والابتكارية، وتساعد في تحليل ومعالجة الثغرات المحتملة في التشريعات الوطنية ذات الصلة، وفي وضع سياسات للابتكار، وبرامج واستراتيجيات في مجالي التعليم العالي وحقوق الملكية الفكرية، وفي تقديم حوافز مالية لأنشطة البحث والتطوير، وتتعاون الإسكوا مع مؤسسات علمية وطنية رائدة على تطوير التكنولوجيا ونقلها واستخدامها، وتشجّع اتخاذ تدابير لزيادة نسبة الإنفاق على البحث والتطوير

من الناتج المحلي الإجمالي، كما تجري الإسكوا تحليلًا للابتكار في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة تأخذ به الحكومات في تشريعاتها وأنظمتها لزيادة دور القطاع الخاص في عملية الابتكار ("الإسكوا" 2023).

جدول 13: مشاريع التهيئة للحكومة الإلكترونية في اليمن

اسم المشروع	مكونات المشروع	الخطوات التي تمت لتنفيذ المشروع
مشروع تعميم الحاسوب	-	توزيع أكثر من 28500 آلف جهاز حاسوب بهدف تعميم ثقافة الحاسوب واستخدامات الإنترنت.
مشروع الجامعة الافتراضية	-	-
مشروع حجز مدار لقمر اصطناعي يمني	-	-
مشروع مركز الاستشعار عن بعد	-	جرى إنشاء المركز اليمني للاستشعار عن بعد ونظم المعلومات الجغرافية /https://yrsgisc.gov.ye عام 2005 وذلك بموجب القرار الجمهوري رقم 80. المركز يتبع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات.
مشروع تجهيز الخطة الرئيسية لتقنية المعلومات IT Master Plan	-	جرى تجهيز الخطة الرئيسية لتقنية المعلومات. لم يجر التحضير والإعداد الجيد لإعداد الخطة ولم يجر إشراك جميع الجهات الفاعلة واستشارة الخبراء في هذا المجال.
مشروع إنشاء وتجهيز مكتب تنفيذ البرنامج الوطني لتقنية المعلومات	-	-
مشروع إعادة هيكلة شبكات التراسل الوطنية بالألياف الضوئية	-	لا تتوافر معلومات
مشروع مدينة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	مجلة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	جرى إنشاء المجلة إلكترونياً / https://titmag.net.ye
	شبكة تراسل المعطيات:	جرى إنشاء الشبكة ويقدم الخدمة المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية
	شبكة تراسل وتبادل المعطيات وفق سرعات عالية وسعات كبيرة لربط كافة الوزارات والمؤسسات والبنوك والشركات والهيئات والمصالح والجامعات بقنوات مباشرة مع فروعها عبر شبكة تراسل واحدة	جرى إنشاء المركز
	مركز تنمية المبدعين	جرى إنشاء المعهد العام للاتصالات ويتبع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات. https://www.gti.edu.ye (الموقع حالياً لا يعمل سبتمبر 2023)
	المعهد العام للاتصالات	أطلق الهيئة العامة للبريد الخدمة عام 2002م، وتطورت لتشمل سداد خدمات الاتصالات والإنترنت الثابت والمحمول، سداد فواتير المياه والكهرباء، سداد رسوم التعليم الجامعي، سداد رسوم كليات المجتمع والتعليم الفني، سداد رسوم هيئة التعليم العالي، كشف حساب، إصدار حواله، استلام حواله، التحويل من حساب إلى حساب.
	الريال الإلكتروني	جرى إطلاق موقع الحكومة اليمنية الإلكترونية عام 2002م. ثم جرى إطلاق البوابة الإلكترونية للحكومة اليمنية في سبتمبر 2009م، وفعلياً ليست بوابة لأنها لا تقدم أي خدمات إلكترونية للمواطنين وإنما موقع إلكتروني للحكومة اليمنية. (البوابة حالياً لا تعمل سبتمبر 2023) /https://www.yemen.gov.ye
	موقع الحكومة اليمنية الإلكترونية	جرى إنشاء شركة يمن نت عام 2001م /https://yemen.net.ye
	بوابة اليمنية للإنترنت	جرى إنشاءه في وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات
	مركز النظم والبرمجيات	-
	المكتبة الإلكترونية	-
مجمع لإدارة البرنامج الوطني لتقنية المعلومات	نادي الإنترنت	-
	مركز المعايير والمقاييس	-
	مطبعة البريد	-
	مركز صناعة وتجميع أجهزة الحاسب الآلي	-
	مجمع لإدارة البرنامج الوطني لتقنية المعلومات	-

ب- الأنظمة والتطبيقات لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات:

تمكنت العديد من المؤسسات الحكومية من أتمتة بعض أعمالها، نسلط الضوء على أهم المبادرات في هذا الجانب في عدد من المؤسسات الحكومية:

1- وزارة المالية <https://mof.gov.ye>

- نظام المعلومات المالي والمحاسبي AFMIS، نظام التحليل المالي وإدارة القروض والمساعدات، ونظام المشتريات والمخازن ونظام إدارة المشاريع.
- النظام قطع شوطًا جيدًا إلا أنه لم يتم ربط جميع قطاعات الحكومة بالنظام حتى الآن.

2- مصلحة الجمارك <https://www.customs.gov.ye>

- النظام الآلي للإجراءات الجمركية "الأسيكودا": هو نظام إدارة جمارك مؤتمت يغطي معظم إجراءات التجارة الخارجية، يعالج بيانات الحمولة والبيانات الجمركية، بما فيها إجراءات عبور البضائع والأوضاع المعلقة، وهو يولد معطيات التجارة التي يمكن أن تستخدم في التحليل الإحصائي الاقتصادي، جرى تطوير برمجيات الأسيكودا من قبل الأونكتاد.
- نظام القيمة للمركبات "نقم" <https://www.customs.gov.ye/VVS/index1>: تقديم خدمة الاستعلام عن الرسوم الجمركية والضرائب المتوجب دفعها عند عملية ترسيم المركبات.
- خدمة تتبع سير المعاملات <https://www.customs.gov.ye/VVS/index1>
- نظام الارشفة الإلكترونية: تم تطبيق النظام في جميع المنافذ، عن طريق هذه البرنامج سيجرى أرشفة جميع البيانات الجمركية وملحقاتها من وثائق بأحدث التقنيات الممكنة.

3- مصلحة الضرائب <https://www.tax.gov.ye>

- النظام الضريبي.
- بوابة الخدمات الإلكترونية https://e-tax.gov.ye/ords/e_return/r/e-return1125103/login
- خدمة التسجيل الضريبي الإلكتروني.
- خدمة تقديم الإقرار الضريبي الإلكتروني.
- خدمة السداد الضريبي الإلكتروني.

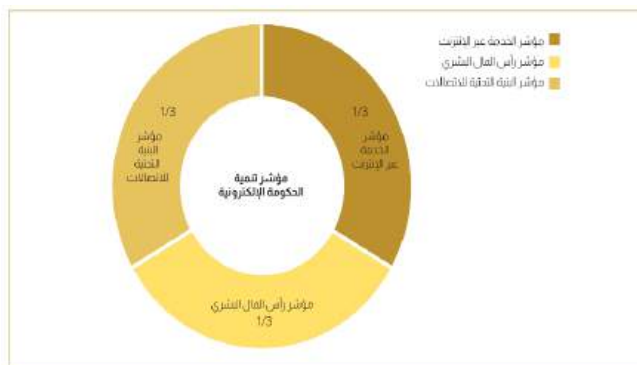
4- وزارة الخدمة المدنية والتأمينات <https://mocsi.gov.ye>

- النظام الإداري لتحديث الخدمة المدنية: نظام الموارد البشرية، نظام البطاقة الوظيفية، نظام البصمة البيولوجية.
- الخدمات الإلكترونية:

- منصة بياناتي.
- الاستعلام عن معاملة.
- 5- اللجنة العليا للانتخابات والاستفتاء <https://scer.gov.ye> (لا يعمل).
- نظام معلومات الناخبين.
- 6- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
- التنسيق الإلكتروني للجامعات اليمنية www.oasyemen.net.
- 7- وزارة التعليم الفني والتدريب المهني.
- التنسيق الإلكتروني للكليات والمعاهد اليمنية <https://www.tanseek.net>.
- 8- وزارة التربية والتعليم.
- نتائج التعليم الأساسي والثانوي www.results.edu.ye.
- 9- وزارة الصناعة والتجارة.
- الاستعلام عن الأسماء التجارية <https://www.moit.gov.ye/ar/search/node>.

ج- المؤشرات العالمية لتطور الحكومة الإلكترونية:

يعد مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية مكوناً مرجعياً لتطور الحكومة الإلكترونية، ويستخدم كمؤشر معياري لتحديد الترتيب العددي لتطور الحكومة الإلكترونية في الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. قامت الأمم المتحدة بعدة مسوحات للحكومات الإلكترونية في العالم آخرها في العام 2022م، حيث يتتبع المسح التقدم المحرز في تطور الحكومة الإلكترونية عن طريق مؤشر الأمم المتحدة لتطور الحكومة الإلكتروني. يُقيم المؤشر مدى تطور الحكومة الإلكترونية على المستوى الوطني، هو مؤشر مركب يعتمد على المتوسط المثلث للمؤشرات الآتية موحدة⁽¹⁾، كما هو موضح في خطأ! لم يتم العثور على مصدر المرجع:



- الثلث الأول من مؤشر البنية التحتية للاتصالات وفق بيانات الاتحاد الدولي للاتصالات.
- الثلث الثاني من مؤشر رأس المال البشري وفق بيانات (اليونسكو) بشكل أساسي.
- الثلث الأخير من مؤشر الخدمة عبر

(1) UN e-Government Survey., 2022.

الإنترنت وفق بيانات من تقييم مستقل أجرته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، التي تقيم التواجد الوطني عبر الإنترنت.

يُظهر تقييم الحكومة الإلكترونية لعام 2022م التي أجرته الأمم المتحدة علاقة إيجابية بشكل عام بين مستويات الدخل (كما جرى قياسها عن طريق الناتج المحلي الإجمالي للفرد) وقيم مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية، حيث تميل الدول ذات الدخل المرتفع إلى إحراز قيم مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية أعلى من الدول ذات الدخل المنخفض وذلك بالنظر إلى التقدم التكنولوجي في الدول ذات الدخل المرتفع حيث إنّ اليمن مصنفة ضمن الدول ذات الدخل المنخفض فمن الطبيعي أن يكون اليمن ضمن مجموعة "مؤشر تنمية حكومة إلكترونية متوسطة" ضمن الفئة M1 التي تعتبر في أسفل المجموعة كما هو موضح في جدول رقم 14.

جدول 14: مستويات مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية الخاص بالدول وتصنيفاته:

مجموعة مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية	فئة التصنيف بالترتيب التنازلي
مؤشر تنمية حكومة إلكترونية مرتفع جدًا	VH
	V3
	V2
	V1
مؤشر تنمية حكومة إلكترونية مرتفع	HV
	H3
	H2
	H1
مؤشر تنمية حكومة إلكترونية متوسط	MH
	M3
	M2
	M1 (تصنيف اليمن)
مؤشر تنمية حكومة إلكترونية منخفض	LM
	L3
	L2
	L1

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022)

على المستوى العالمي حصلت اليمن على المرتبة 178 من بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة، وبالنسبة لدول الجوار المباشرة فتنقسم إلى قسمين، دول الجوار الخليجي (الآسيوي)، وهي السعودية وعمان اللتان قطعتا شوطًا كبير في تنفيذ برنامج الحكومة الإلكترونية ويقع تصنيفهما ضمن مجموعة "مؤشر تنمية حكومة إلكترونية مرتفع جدًا"، والحال تقريبًا ينطبق على بقية أعضاء مجلس التعاون الخليجي، أما القسم الآخر وهي دول الجوار الإفريقي جيبوتي وإريتريا والصومال التي تقع ضمن مجموعة "مؤشر تنمية حكومة إلكترونية منخفض" ماعدا جيبوتي التي تشارك اليمن نفس المجموعة والفئة M1⁽¹⁾.

(1) UN e-Government Survey., 2022.

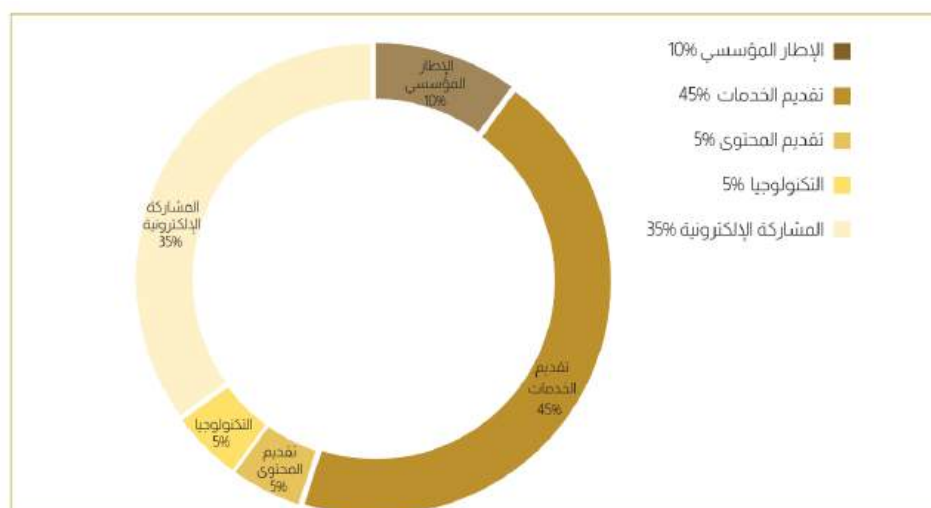
جدول 15: مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية لليمن ودول الجوار:

الدولة	مجموعة مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية	فئة التصنيف	المرتبة	مؤشر تطور الحكومة الإلكترونية	مؤشر الخدمة عبر الإنترنت	ومؤشر البنية التحتية للاتصالات	مؤشر رأس المال البشري	مستوى الدخل
اليمن	متوسط	M1	178	0.2899	0.3393	0.1671	0.3633	دخل منخفض
جيبوتي	متوسط	M1	181	0.2833	0.2208	0.276	0.3529	شريحة دنيا من الدخل المتوسط
إريتريا	منخفض	I3	190	0.1709	0	0.0837	0.429	دخل منخفض
الصومال	منخفض	I2	192	0.134	0.2944	0.1074	0	دخل منخفض
سلطنة عمان	مرتفع جدًا	V1	50	0.7834	0.7423	0.8012	0.8067	دخل مرتفع
المملكة العربية السعودية	مرتفع جدًا	V2	31	0.8539	0.822	0.8735	0.8662	دخل مرتفع
المتوسط العالمي	مرتفع	H2	-	0.6102	0.5554	0.5751	0.7001	-

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022).

مؤشر الخدمات عبر الإنترنت:

يعد مؤشر الخدمات عبر الإنترنت أداة كمية مصممة لتوفير بيانات قائمة على الأدلة حول تقديم خدمات الحكومة الإلكترونية، يتكون المؤشر من 5 مؤشرات فرعية: الإطار المؤسسي، تقديم الخدمات، تقديم المحتوى، التكنولوجيا، والمشاركة الإلكترونية، شكل 3 يوضح المؤشرات الفرعية لمؤشر الخدمات عبر الإنترنت ونسبة كل مؤشر فرعي من المؤشر الرئيس.



شكل 3: المؤشرات الفرعية لمؤشر الخدمات عبر الإنترنت.

حصلت اليمن على نسبة 0.3393 في مؤشر الخدمات عبر الإنترنت، وهو أقل بكثير عن المتوسط العالمي البالغ 0.55، وقد حصل مؤشر الإطار المؤسسي على أعلى تقييم في المكونات الفرعية بلغت 0.7308، جدول 16 يوضح ذلك⁽¹⁾.

(1) UN e-Government Survey., 2022.

جدول 16: مؤشر الخدمة عبر الإنترنت ومكوناته لليمن

مجموعة مؤشر الخدمة عبر الإنترنت	مؤشر الخدمة عبر الإنترنت 2022	الإطار المؤسسي	تقديم المحتوى	تقديم الخدمة	مؤشر المشاركة الإلكترونية	التكنولوجيا
مؤشر خدمة عبر الإنترنت متوسط	0.3393	0.7308	0.6	0.3467	0.1932	0.1765

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022).

جدول 17: بعض أهم عناصر مكونات مؤشر الخدمة عبر الإنترنت

الإطار المؤسسي	تقديم المحتوى	تقديم الخدمة	مؤشر المشاركة الإلكترونية	التكنولوجيا
- الإطار التشريعي لتطوير الحكومة الإلكترونية - التشريعات أو اللوائح المتعلقة بالأمن السيبراني - توافر استراتيجية وطنية للحكومة الإلكترونية/ الحكومة الرقمية أو ما يعادلها - التشريعات أو السياسات أو اللوائح المتعلقة بحماية البيانات الشخصية أو توافر استراتيجية أو سياسة البيانات الوطنية - التشريعات أو السياسات أو اللوائح الخاصة ببيانات الحكومة المفتوحة - التشريعات أو السياسات أو اللوائح الخاصة بالمشاركة الإلكترونية	- توافر محتوى البوابة بأكثر من لغة رسمية واحدة في الدولة - إحصاءات الموقع حول الاستخدام، مثل الزيارات الجديدة وإجمالي مشاهدات الصفحة ومتوسط الوقت المستغرق في الموقع - نشر إعلانات عن عمليات الشراء أو العطاءات المقبلة على البوابة - توافر معلومات حول مدفوعات الخدمات الحكومية عن طريق قنوات أخرى غير الإنترنت - توافر المعلومات حول نتائج أي عملية شراء أو عطاءات حكومية عبر الإنترنت - توافر معلومات عندما يتم تقديم الخدمات عبر الإنترنت بالشراكة مع القطاع الخاص - توافر الوصول المجاني إلى الخدمات الحكومية عبر الإنترنت عن طريق الأكشاك أو المراكز المجتمعية أو مكاتب البريد أو المكتبات أو الأماكن العامة أو شبكة الواي فاي المجانية	- وجود بوابات للخدمات الإلكترونية - تسجيل نشاط تجاري - التقدم بطلب للحصول على رخصة تجارية - التقدم للوظائف الحكومية الشاغرة عبر الإنترنت - التقدم بطلب للحصول على شهادة الميلاد - تسجيل الضريبة للنشاط التجاري للشركة عبر الإنترنت - التقدم بطلب للحصول على شهادة وفاة - دفع ضرائب الدخل - التقدم بطلب للحصول على بطاقة الهوية الشخصية - التقدم بطلب للحصول على شهادة زواج - دفع فواتير المرافق (الغاز والكهرباء) - التقدم بطلب للحصول على رخصة القيادة - التقدم بطلب للحصول على رخصة بناء - دفع ضريبة القيمة المضافة - التقدم بطلب لتسجيل ملكية الأرض - التقدم بطلب للحصول على تصاريح بيئية - التقدم بطلب للحصول على برامج الحماية الاجتماعية - دفع الغرامات - التقدم بطلب للحصول على تأشيرة - التقدم ببلاغ للشرطة - طلب تسجيل مركبات آلية - طلب تغيير العنوان - سداد الرسوم عبر الإنترنت - خدمة المشتريات الإلكترونية - إصدار الإقامة عبر الإنترنت	- وجود بوابات للمشاركة الإلكترونية - توفر ميزة الشبكات الاجتماعية - التأدية الوظيفية للدعم الفني المباشر عن طريق الدردشة - إتاحة خيار تقديم تغذية راجعة - الإبلاغ عن الفساد من قبل الموظفين أو المؤسسات العامة - بوابة البيانات الحكومية المفتوحة - توفر قاموس البيانات أو موسوعة البيانات الوصفية - في بوابة البيانات المفتوحة - إرشادات أو مجموعة أدوات حول استخدام مجموعات البيانات الحكومية المفتوحة - مجموعة بيانات حكومية مفتوحة عن نفقات الحكومة الوطنية (الميزانية) - توافر نظم المعلومات الجغرافية أو غيرها من البيانات الجغرافية المكانية - معلومات عن النفقات الحكومية (الميزانية) على الصحة/ التعليم/ العمل/ الحماية الاجتماعية/ البيئة/ العدل - فتح مجموعات بيانات حكومية حول الصحة/التعليم/ التوظيف/ الحماية الاجتماعية/ البيئة/ العدل - الإبلاغ عبر الإنترنت عن انتهاك لقوانين العمل - تضمين أصوات الناس في عملية صنع القرار السياسي بشأن القضايا المتعلقة بالفئات المستضعفة (للمهاجرين، وكبار السن، والفقراء، والأشخاص من ذوي الإعاقة، والنساء، والشباب)	- وجود بوابات وطنية تتميز من ثم وتحتوي على: - توافر ميزة "اتصل بنا" - يمكن العثور على البوابة على محرك البحث - البوابة تستخدم بروتوكول نقل النص التشعبي الآمن - توافر ميزة بحث على الصفحة الرئيسية للبوابة - تم تطوير البوابة باستخدام تصميم الموقع المتجاوب - تم تحديث البوابة في الشهر الماضي - توافر خريطة الموقع - توافر قسم المساعدة أو الأسئلة الشائعة - توافر إرشادات أو تعليمات لمساعدة الأشخاص على فهم الخدمات واستخدامها - توافر خيار "بحث متقدم" - أن يكون الأفراد والشركات قادرين على استخدام البوابة الوطنية للوصول إلى أو تعديل أي بيانات تتعلق بهم وتكون مسجلة لدى الحكومة - إمكانية الشركات الوصول إلى البيانات الخاصة بهم عبر الإنترنت - إمكانية الأفراد الوصول إلى بياناتهم الخاصة عبر الإنترنت - إمكانية الشركات التعديل على بياناتها الخاصة عبر الإنترنت - إمكانية الأفراد التعديل على بياناتهم الخاصة عبر الإنترنت - معاملات خدمة محددة بدأت عن طريق المنصة ويمكن حفظها والوصول إليها لاحقاً - إمكانية وصول المستخدمين إلى قائمة تفاعلاتهم أو معاملاتهم السابقة في البوابة - توافر وظائف روبوت الدردشة المزودة بالذكاء الاصطناعي في البوابة - إمكانية تعديل أو تخصيص البوابة لتمييز خدماتهم المفضلة أو الأكثر استخداماً عبر الإنترنت

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022).

بالنسبة لمؤشر المشاركة الإلكترونية فيتكون من ثلاثة مستويات، جدول 19 يوضح مكونات المشاركة الإلكترونية الرئيسية والفرعية.

جدول 18: إطار المشاركة الإلكترونية

المكونات الفرعية	الوصف	مكون المشاركة الإلكترونية
الإشعارات الإلكترونية والتمكين الإلكتروني	تمكين المشاركة عن طريق تزويد المواطنين بالمعلومات العامة والوصول إلى المعلومات بدون أو عند الطلب.	المعلومات الإلكترونية
والمناقشات الإلكترونية والحوارات الإلكترونية	إشراك المواطنين في المساهمات والمداولات حول السياسات والخدمات العامة.	المشاورات الإلكترونية
والتعاون الإلكتروني والتفويض الإلكتروني	تمكين المواطنين عن طريق التصميم المشترك للخيارات السياسية والإنتاج المشترك لمكونات الخدمات وطرق التقديم	عملية صنع القرار الإلكتروني

وكما هو حال بقية المؤشرات، حصلت اليمن على تقييم منخفض جدًا في مؤشر المشاركة الإلكترونية 0.1932، جدول 19 يوضح تقييم اليمن في مؤشر المشاركة الإلكترونية ومكوناته.

جدول 19: مؤشر المشاركة الإلكترونية ومكوناته لليمن:

مجموعة مؤشر المشاركة الإلكترونية	مؤشر المشاركة الإلكترونية للعام 2022	المرتبة	المعلومات الإلكترونية	المشاورات الإلكترونية	عملية صنع القرار الإلكترونية
مؤشر مشاركة إلكترونية منخفض	0.1932	163	0.2727	0.1429	0

المصدر: (UN e-Government Survey, 2022).

كما حصلت اليمن - أيضًا - على تقييم منخفض في مؤشر البيانات الحكومية المفتوحة حصلت على 0.2423 كما هو موضح في جدول 20.

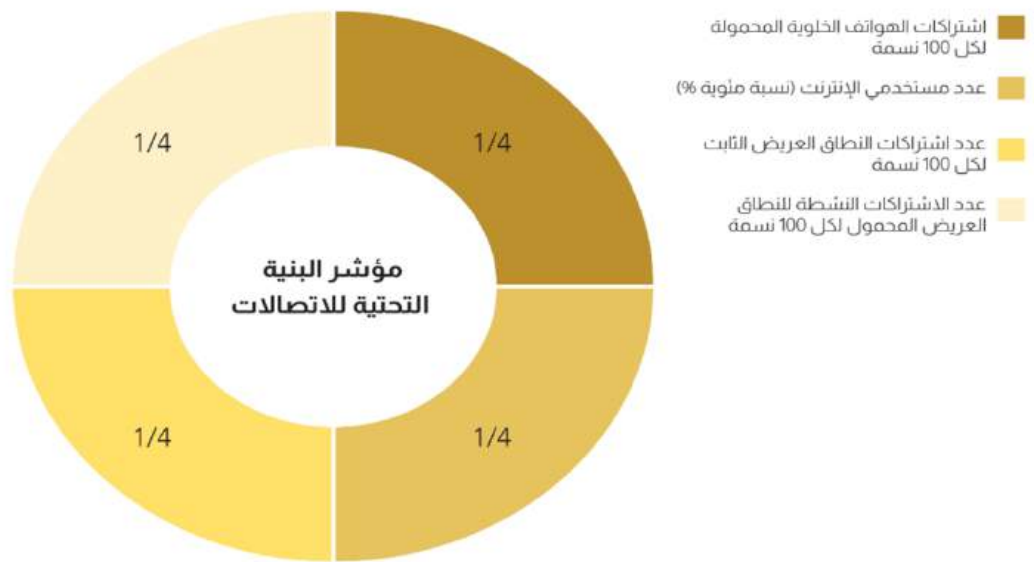
جدول 20: مؤشر البيانات الحكومية المفتوحة لليمن:

مجموعة مؤشر البيانات الحكومية المفتوحة	مؤشر البيانات الحكومية المفتوحة 2022
مجموعة مؤشر بيانات حكومية مفتوحة منخفض	0.2423

المصدر: (UN e-Government Survey, 2022).

مؤشر البنية التحتية للاتصالات:

مؤشر البنية التحتية للاتصالات عبارة عن متوسط حسابي يتكون من أربعة مؤشرات: عدد مستخدمي الإنترنت المقدرين، عدد مشتركي الهاتف النقال، عدد اشتراكات النطاق العريض اللاسلكي، عدد اشتراكات النطاق العريض الثابت وذلك لكل 100 نسمة، يوضح مؤشر البنية التحتية للاتصالات ومكوناته ونسبة كل مكون من إجمالي المؤشر. ويعد الاتحاد الدولي للاتصالات هو المصدر الأساسي للبيانات في كل حالة، وقد جرى استخراج البيانات الخاصة بكل مكون من مصدر الاتحاد الدولي للاتصالات في 10 فبراير 2022م.



شكل 4 مؤشر البنية التحتية للاتصالات ومكوناته

قيمة مؤشر البنية التحتية للاتصالات الخاصة باليمن هو 0.1671، وهي قيمة منخفضة جدًا مقارنة بالمتوسط العالمي الذي يبلغ 0.5750 (UN e-Government Survey., 2022). جدول 21 يوضح قيم مؤشر البنية التحتية للاتصالات ومكوناته لليمن وكذلك المتوسط العالمي. يلاحظ من الجدول أن هناك فجوة كبيرة في قطاع الاتصالات في اليمن مقارنة مع المتوسط العالمي في كل المكونات الفرعية.

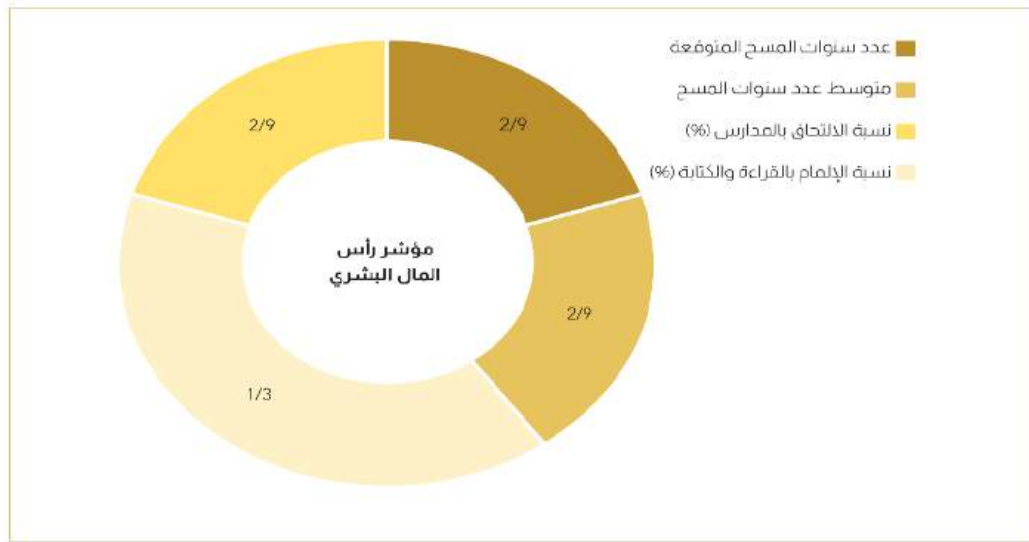
جدول 21: مؤشر البنية التحتية للاتصالات ومكوناته لليمن:

الدولة	مجموعة البنية التحتية للاتصالات	البنية التحتية للاتصالات 2022	اشتركاكات الهواتف الخلوية النقلة لكل 100 نسمة	النسبة المئوية للأفراد الذين يستخدمون الإنترنت	اشتركاكات النطاق الثابت (الاسلكي) لكل 100 نسمة	الاشتركاكات النشطة للنطاق النقال لكل 100 نسمة
اليمن	مؤشر بنية تحتية للاتصالات منخفض	0.1671	50.89	26.72	1.31	5.53
المتوسط العالمي	مؤشر بنية تحتية للاتصالات مرتفع	0.5750	98.32	59.14	15.10	68.47

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022).

مؤشر رأس المال البشري:

إن مؤشر رأس المال البشري، وهو مؤشر فرعي لمؤشر تطور الحكومة الإلكترونية، وهو يوضح مكانة الدول من حيث معرفة القراءة والكتابة العامة أو التقليدية، تستند التقييمات إلى بيانات اليونسكو، حيث يتكون مؤشر رأس المال البشري من أربع مكونات: نسبة الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الكبار، النسبة الإجمالية للالتحاق بالمدارس الابتدائية والثانوية والجامعية، سنوات المسح المتوقعة، وكذلك متوسط سنوات المسح، شكل 4 يوضح مكونات مؤشر رأس المال البشري ونسبة كل مكون، جرى استخراج بيانات مكونات مؤشر رأس المال البشري من مصدر معهد اليونسكو للإحصاء في تاريخ 28 أكتوبر 2021م.



شكل 5 مؤشر رأس المال البشري ومكوناته

تعاني الدول منخفضة الدخل ومنها اليمن من الاستثمار في تنمية رأس المال البشري، حيث بلغ قيمة مؤشر رأس المال البشري لليمن 0.3633، وهو منخفض جدًا مقارنة بالمتوسط العالمي 0.7001، جدول 12 يوضح قيم مؤشر رأس المال البشري ومكوناته، حيث يلاحظ أن قيم مكونات المؤشر متدنية جدًا حيث إنَّ نسبة إلمام البالغين بالقراءة والكتابة 54.1% أي: أن نصف السكان تقريبًا أميين لا يعرفون القراءة والكتابة ولتحقيق مشروع الحكومة الإلكترونية نتحدث عن نسبة الأمية الإلكترونية، أي: قدرة الأفراد على استخدام وسائل التكنولوجيا مثل الهاتف والكمبيوتر فالأولى القضاء على الأمية أولاً، أما نسبة الملحقين بالمدارس في اليمن فهي 55.52% والمقصود بها الطلاب الملحقين بالمرحلة الابتدائية والثانوية والتعليم الجامعي بصرف النظر عن العمر، وهذه النسبة المنخفضة جدًا سببها الفقر والاضطرابات السياسية والأمنية التي تشهدها اليمن وهذه نسبة خطيرة جدًا على مستقبل اليمن.

عدد سنوات الدراسة المتوقعة في اليمن هي 9.1 سنة، وهي إجمالي عدد سنوات الدراسة التي يتوقع أن يتلقاها طفل في سن معينة في المستقبل، بافتراض أن احتمال وجوده في المدرسة في أي عمر محدد

يساوي التسجيل الحالي لنسبة العمر، ومتوسط عدد سنوات الدراسة في اليمن 3.2 سنة، وهي نسبة ضئيلة جدًا تعبر عن الواقع المرير للتعليم والفقر في اليمن.

جدول 22: مؤشر رأس المال البشري ومكوناته لليمن:

المؤشر	البيانات
مجموعة مؤشر رأس المال البشري	مؤشر رأس مال بشري متوسط
مؤشر رأس المال البشري 2022	0.3633
نسبة إلمام البالغين بالقراءة والكتابة (%)	قيمة المؤشر
	السنة
	المصدر
النسبة الإجمالية للالتحاق بالمدارس	قيمة المؤشر
	السنة
	المصدر
عدد سنوات الدراسة المتوقعة	قيمة المؤشر
	السنة
	المصدر
متوسط عدد سنوات الدراسة	قيمة المؤشر
	السنة
	المصدر

المصدر: (UN e-Government Survey., 2022)

د- التحديات والمعوقات:

يمكن القول إن تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن قد باء بفشل ذريع لتظافر العديد من المشاكل والتحديات التي أدت بمجملها إلى هذا الفشل، ويمكن سرد أهم التحديات ومعوقات تنفيذ الحكومة الإلكترونية كالآتي:

1- القيادة والتخطيط والفساد:

- عدم وجود قيادة عليا في أعلى هرم الدولة متبنية للإصلاح الإداري والمالي ولبناء وتطوير الحكومة الإلكترونية وسيلة لتقديم الخدمات للشعب وأداة فاعلة في مكافحة الفساد، حيث يعد مطلبًا أساسيًا وعنصرًا أساسيًا في تطوير الحكومة الإلكترونية.
- عدم وجود رؤية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية لدى القيادة السياسية.
- عدم وجود أهداف وخطة تنفيذ استراتيجية مستدامة وطويلة الأجل وواضحة المعالم.
- عدم وجود الكادر المؤهل والخبير لإعداد خطط التنفيذ الاستراتيجية؛ بحيث تكون مستدامة وطويلة الأجل وواضحة المعالم لمشروع كبير بهذا الحجم.
- الروتين والفساد في أنظمة تقديم الخدمات العامة.

- غياب العمل المؤسسي بشكل عام في جهاز الدولة.
- عدم وجود جهة حكومية مختصة بتنفيذ الحكومة الإلكترونية تتبع رئيس الجمهورية مباشرة أو رئيس الوزراء؛ ليكون لها سلطة عمل الاستراتيجية والخطط اللازمة لتنفيذ الحكومة الإلكترونية، وفرض تنفيذ الخطط على الجهات الحكومية بحكم سلطاتها القوية ومتابعة تنفيذه، حيث إنَّ كثيرًا من الدول أنشأت هيئات مختصة مثل الهيئة العامة للحكومة الإلكترونية، حيث أصبح وزير الاتصالات هو رئيس اللجنة التنفيذية للحكومة الإلكترونية، وبهذا قلت أهمية المشروع بالنسبة للحكومة أكثر من ذي قبل.
- غياب التكامل والتوافق في قيادة وإدارة الجهاز التنفيذي للمشروع بحسب تقرير مقدم للاجتماع التشاوري للحكومة الإلكترونية المنعقد نهاية العام 2010م، حيث أدى غياب أهداف وخطة تنفيذ استراتيجية توضح دور كل جهة واختصاصها في تنفيذ المشروع إلى استئثار وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات بالمشروع واعتباره حق حصري للوزارة؛ ما أدى إلى تجاهل المركز الوطني للمعلومات في الاجتماعات والتنسيق والتخطيط وتهميشه.
- الجهود المنفصلة للجهات الحكومية في أتمتة أعمالها بدون تكاملية وخطة واضحة أدت لتشتيت الجهود وإهدار الإمكانيات المحدودة وأدت لجهود بمنأى عن مشروع الحكومة الإلكترونية.
- العديد من القادة والمدراء يجهلون ماهية الحكومة الإلكترونية وفوائدها، وغير قادرين على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أنشطة عملهم اليومية، ومن ثمَّ لم يجر تقدير حجم المشروع بالشكل الصحيح.

2- التشريعات والسياسات:

- عدم وجود أطر قانونية ومؤسسية وتنظيمية لبيئة تمكينية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية.
- عدم وجود سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ذات الصلة.

3- البنية التحتية للاتصالات والخدمات المرتبطة:

- البنية التحتية الضعيفة للاتصالات في اليمن بسبب النزاعات والتدمير التي تمنع بشكل خطير نمو الإنترنت وتزيد من الفجوة الرقمية.
- احتكار سوق خدمات الإنترنت وعدم تقديم التسهيلات اللازمة للاستثمار في هذا القطاع.
- الوصول المحدود للإنترنت، هناك تحدُّ في توفير الوصول السريع والمستقر إلى الإنترنت في مناطق مختلفة من اليمن.
- رسوم الاتصال بالإنترنت مرتفعة مقارنة بالعالم وبعيدة عن متناول شريحة كبيرة من المواطنين العاديين.
- عدم انتظام إمدادات الكهرباء الموثوقة أو عدم وجودها التي تشكل عائقًا رئيسًا أمام استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

4- الفقر والأمية والاضطرابات:

- نسبة الأمية العالية للمواطنين والنسبة العالية للتسرب من التعليم.
- سوء نوعية النظام التعليمي في اليمن، ومن ثَمَّ المخرجات الرديئة للتعليم.
- الأزمة الإنسانية والاقتصادية التي يعاني منها الشعب اليمني.
- النزاعات والاضطرابات السياسية والاقتصادية التي شهدتها البلاد.

5- التأهيل والاستعداد والتوعية:

- انعدام التوعية بأهمية مشروع الحكومة الإلكترونية وفوائده لدى الجهاز الحكومي نفسه، حيث توجس كثير من الموظفين بأن المشروع سيستبدلهم.
- الافتقار إلى برامج إدارة التغيير المناسبة، إذ يخشى الموظفون الحاليون في الإدارة العامة من أن تتولى التكنولوجيا أدوارهم؛ لذلك هناك مقاومة كبيرة للتغيير في الخدمة العامة.
- القدرات البشرية معرضة للخطر بسبب ندرة الموارد البشرية نتيجة هجرة العقول إلى الخارج ونقص برامج بناء القدرات.

6- تكنولوجيا المعلومات والأمن السيبراني:

- افتقار القطاع الحكومي للكادر المتميز والكفاء بشكل عام، حيث يجذب القطاع الخاص الكادر المتميز برواتب عالية جدًا مقارنة برواتب القطاع الحكومي.
- استثمار متواضع للقطاع الخاص في التكنولوجيا وتطوير البرمجيات والأمن السيبراني.
- تعزيز الأمان الإلكتروني، حيث توجد تحديات تتعلق بأمان المعلومات والحماية السيبرانية.
- العجز في الكادر البشري الخبير الذي عمل في مشاريع تكنولوجيا وتطويرية كبيرة بحجم الحكومة الإلكترونية.
- نقص في الدعم رفيع المستوى لأنشطة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

هـ - المواقع والخدمات الإلكترونية للجهات الحكومية:

جدول 23: المواقع الحكومية والبوابات الإلكترونية في اليمن:

الجهة	الرابط الإلكتروني
بوابة الحكومة اليمنية	http://www.yemen.gov.ye/portal
مكتب رئاسة الجمهورية	https://www.presidency.gov.ye
مجلس النواب	https://www.yemenparliament.gov.ye
المركز الوطني للمعلومات	https://yemen-nic.info
وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات	https://www.mtit.gov.ye
المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية	https://ptc.gov.ye
البوابة اليمنية للإنترنت: يمن نت	https://yemen.net.ye
شركة الاتصالات الدولية تيليم	https://www.teleyemen.com.ye
سحبكم - مركز خدمات سحابية	https://sohobcom.ye
الهيئة العامة للبريد	https://www.post.ye
المركز اليمني للاستشعار عن بعد	https://www.yrsgisc.gov.ye
وزارة الخارجية	https://mofa.gov.ye
وزارة المالية	https://mof.gov.ye
مصلحة الضرائب	https://www.tax.gov.ye
مصلحة الجمارك	https://customs.gov.ye
الهيئة العامة للزكاة	https://www.zakatyemen.net
وزارة الخدمة المدنية والتأمينات	https://mocsi.gov.ye
الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات	https://gasspyemen.org
المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية	https://gcass.ye
وزارة الصحة العامة والسكان	https://moh.gov.ye
الهيئة العليا للأدوية والمستلزمات الطبية	https://www.sbd-ye.org
بوابة التنسيق الإلكتروني للجامعات اليمنية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي	https://oasyemen.net
وزارة التعليم الفني والتدريب المهني	https://www.mtevttye.net
بوابة التنسيق الإلكتروني للكليات والمعاهد وزارة التعليم الفني والتدريب المهني	https://www.tanseek.net
وزارة النقل	https://www.mot.gov.ye
وزارة الشؤون القانونية	https://molay.gov.ye
وزارة الكهرباء والطاقة	https://www.moe.gov.ye
وزارة الصناعة والتجارة	https://moit.gov.ye
وزارة العدل	https://moj.gov.ye
وكالة سبأ للأخبار	https://www.saba.ye
وزارة الزراعة والري	https://agriculture.gov.ye
وزارة المياه والبيئة	https://mwe.gov.ye
وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل	https://mosal.gov.ye
وزارة النفط والمعادن	https://mom.gov.ye
البنك المركزي اليمني	https://centralbank.gov.ye

و - السياسات والتشريعات المنجزة:

على حد علم الباحث فإنه لم تصدر إلا السياسات والقوانين الآتية الخاصة بالحكومة الإلكترونية:

- وثيقة لمشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن، وكان تسميته (البرنامج الوطني لتقنية المعلومات) حيث أقر مجلس الوزراء هذا البرنامج في نوفمبر 2002م.
- قانون الدفع والعمليات المصرفية رقم (4) لسنة 2006 الذي يهدف إلى تطوير أنظمة الدفع الإلكتروني في اليمن وتسهيل استعمال الوسائل الإلكترونية في إجراء المدفوعات.
- قانون رقم (13) لسنة 2012م بشأن حق الحصول على المعلومات⁽¹⁾.
- السياسات العامة لأمن المعلومات في الجهات الحكومية، وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، صادر بقرار مجلس الوزراء رقم (59) لسنة 2020م.

(1) https://agoyemen.net/lib_details.php?id=195

06. رؤية مستقبلية للحكومة الإلكترونية في الجمهورية اليمنية:

لم تعد الحكومة الرقمية أداة مساعدة أو قائمة بذاتها، كما أنها لا تمثل حلاً سحرياً لأوجه القصور أو عدم الكفاءة الحكومية، يجب أن يكون اعتبارها جزءاً لا يتجزأ ومتكاملاً مع الأداء المادي للمؤسسات العامة وتقديم الخدمات. إن التنمية الرقمية حتمية، والتقاوس عن العمل أو الإجراء الخاطئ يمكن أن يكون مكلفاً من حيث ضياع فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويزيد من المخاطر لا سيما تلك المرتبطة بقضايا الأمن الإلكتروني والخصوصية.

يستلزم تنفيذ الحكومة الإلكترونية تخصيص موارد مالية ضخمة التي تستلزم التفكير والدراسة بعناية حيث إن الحكومة الإلكترونية مصممة لتقليل حالات الفشل، ومن ثمّ خسارة العائد المتوقع على الاستثمار. يعد التصميم الدقيق للحكومة الإلكترونية أمراً ضرورياً؛ لأنه من الحقائق المعروفة أن تنفيذ الحكومة الإلكترونية قد يكون حلاً يصعب تحقيقه عندما لا تتوافر الأساليب التي تساعد على تنفيذه بنجاح؛ لأنه من الحقائق الثابتة أن معظم عمليات تنفيذ الحكومة الإلكترونية تفشل⁽¹⁾.

في الجمهورية اليمنية تواجه الحكومة الإلكترونية تحديات هائلة على مستويات متعددة؛ نتيجة للصراعات المستمرة وعدم الاستقرار السياسي، هذه التحديات يمكن أن تقوض التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة، حيث يتفاقم النقص الحاد في الموارد و "هجرة العقول" (هجرة رأس المال البشري)، ومع ذلك فإن هناك -أيضاً- فرصاً كبيرة لتطوير الحكومة الإلكترونية في اليمن وتوفير الخدمات التي تركز على الناس بطريقة تقوي الثقة في الحكومات والمؤسسات العامة، عن طريق استغلال الموارد المتاحة والتعاون مع الشركاء المحليين والدوليين.

من المهم أن يرى رأس الهرم القيادي للدولة، وكذلك أن ترى الحكومة أن تنفيذ الحكومة الإلكترونية يعتبر أولوية لإصلاحات الخدمة العامة، كما يجب أن تنهياً البيئة والظروف المناسبة وتتظافر الجهود لتنفيذ مشروع الحكومية في اليمن بنجاح، وسنستعرض أهم العوامل والمجالات التي يجب أخذها بالاعتبار لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في اليمن في الفقرات الآتية:

1- القيادة:

هناك حاجة إلى القيادة المناسبة للحفاظ على مجموعة القواعد وتنسيقها لتوجيه مبادرات الحكومة والمعايير والاتفاقيات التي تحدد العلاقات بين مختلف أصحاب المصلحة في الحكومة الإلكترونية⁽²⁾.

لذلك تعد القيادة عنصراً أساسياً في تطوير الحكومة الإلكترونية؛ لأنها توفر خرائط طريق استراتيجية يجب اتباعها في تطوير الحكومة الإلكترونية، إضافة لذلك ولأن التكنولوجيا تتغير باستمرار فهناك حاجة إلى قيادة حكيمة لكي تتمكن الحكومة الإلكترونية من مراقبة طبيعتها القابلة للتطوير وتكون قادرة على التكيف في الوقت المناسب.

(1) Heeks, 2003; V. Kumar et al., 2007.

(2) Anttiroiko & Malkia, 2006.

يتضح من مساعي مختلفة لتطبيقات الحكومة الإلكترونية أنه لا يمكن أن تنجح (الحكومة الإلكترونية) دون الالتزام والدعم المناسبين من التسلسلات الهرمية للقيادة والفاعلين في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذين يجب أن يأخذوا دورًا رائدًا في مساعي التنفيذ. يتطلب نجاح الحكومة الإلكترونية أن يعمل مختلف أصحاب المصلحة المشاركين في تنفيذها، مثل: (الموظفين العموميين، والقادة السياسيين، والأفراد) بشكل جماعي معًا بحيث يمكن أن تسفر جهودهم المنسقة من جهات متعددة عن نتائج إيجابية.

إن إنشاء هيئة مختصة بالحكومة الإلكترونية؛ بحيث تكون قائدة تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية وتتبع أعلى الهرم القيادي في أجهزة الدولة يعد أولوية قصوى، سيتم تفصيل عملها في الفقرات الآتية.

2- إعادة هيكلة وتحديد أدوار ومهام الجهات الرئيسية:

أدى المركز الوطني للمعلومات دورًا مهمًا في تطوير مجتمع المعلومات كما أشرنا لذلك سابقًا، وأشرنا سابقًا إلى عدم التنسيق وعدم وضوح المهام والاختصاصات لوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات والمركز الوطني للمعلومات والتهميش الذي حصل للمركز الوطني للمعلومات واستئثار الوزارة بتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن.

إن تحديد الأدوار والمهام بشكل جيد للجهات الحكومية المسؤولة بشكل أساسي عن تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن سيكون عاملاً مهمًا وحاسمًا في توحيد الجهود والتعاون المشترك وتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية بشكل فعال.

وبعد الاطلاع على تجارب دول أخرى نقترح الآتي:

الهيئة العامة للحكومة الإلكترونية:

هي قائدة تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، والجهة المنظمة لأعمال الحكومة الرقمية في الجهات الحكومية، وراسمة السياسات والخطط التنفيذية والمسؤولة عن متابعة تنفيذها في الجهات الحكومية المختلفة، وكذلك المسؤولة عن قياس أداء الجهات الحكومية وقدراتها في مجال الحكومة الرقمية ورضا المستفيد؛ من أجل الوصول إلى حكومة رقمية قادرة على تقديم خدمات رقمية ذات كفاءة عالية، وتحقيق التكامل في مجال الحكومة الرقمية بين كافة الجهات الحكومية، وبعبارة أخرى مختصرة، هي الجهة المختصة بكل ما يتعلق بالحكومة الرقمية، وتعد المرجع الوطني في شؤونها، ولتحقيق ذلك يجب أن تتبع أعلى الهرم القيادي المؤسسي المتمثل في رئاسة الجمهورية.

إن إنشاء الهيئة سيوقف الجهود غير المنسقة بين الجهات الحكومية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية وما يترتب عليها من إهدار كبير للموارد الشحيحة والجهود، كما أن تبعية الهيئة لأعلى الهرم القيادي المؤسسي سيعطيها السلطات اللازمة لتوحيد الجهود وتنسيقها والإشراف على التنفيذ في الجهات الحكومية المختلفة.

المركز الوطني للمعلومات:

المركز بأهدافه الحالية يتقاطع بشكل كبير مع أهداف وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، ومرتبطة بشكل كبير في تحقيق أهدافه بوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات؛ لذا يجب إعادة كتابة أهدافه واستبعاد الأهداف المرتبطة بتنفيذها بشكل مباشر بوزارة الاتصالات وتقنية المعلومات.

دور المركز كبير جدًا في تنفيذ مشروع الحكومة الرقمية ويمكن تطوير مهامه؛ بحيث تشمل:

- تقديم الخدمات التقنية والحلول الرقمية (البرمجية) للجهات الحكومية، أي: أنه الجهة المسؤولة عن تطوير الأنظمة والتطبيقات للجهات الحكومية المختلفة لتنفيذ مشروع الحكومة الرقمية.
- الجهة المسؤولة عن تطوير المنصات الوطنية للجهات الحكومية.
- الجهة المسؤولة عن تجهيز السحابة الخاصة والعامة والمختلطة وإدارتها وحمايتها.
- تأمين الأنظمة ومنع الهجمات والاختراقات الإلكترونية.
- تزويد الجهات بالبيانات الوطنية المطلوبة في جميع المجالات.
- إدارة وتجهيز منصة البيانات الحكومية المفتوحة.

3- الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرقمية:

في البداية من المهم الإشارة إلى أن توفر الإرادة السياسية القوية لتنفيذ برنامج الحكومة الإلكترونية يعد فرصة يجب استغلالها للنهوض بالبلاد، والإصلاح الشامل يتطلب إعداد خطة التنمية المستدامة لليمن طويلة المدى في جميع القطاعات مع التركيز على قطاعات مهمة كأولوية ملحة، ويجب أن تقسم إلى مراحل، ويفضل أن تكون كل مرحلة من خمس سنوات لديها أهدافها وخططها التنفيذية وآليات التقييم المستمر.

وحقيقة فإن التجارب اليمنية سيئة في هذا المجال، وإعداد خطة تنمية طموحة ومستدامة وطويلة الأجل تتطلب وجود خبراء محليين وإقليميين أو دوليين لإنجاز مشروع بهذا الحجم الكبير؛ بحيث تكون الأهداف والخطط واقعية وواضحة المعالم، ويقرأ من تجارب اليمن السيئة في هذا المجال أن الخطط لم تعد بشكل جيد، كما أنها لا تشمل خطط تنفيذية تتضمن الجدول الزمني للأنشطة، وكذلك الموارد البشرية والمادية المطلوبة بدقة.

ومن المهم أن تتضمن خطة التنمية لليمن إعادة النظر في الإجراءات والممارسات الإدارية للقضاء على العوائق الإدارية والروتين والإجراءات غير الضرورية الموجودة في الدوائر الحكومية، وكذلك هدف تحقيق المرونة التنظيمية للمؤسسات الحكومية لتمكينها من أن تكون أكثر قدرة على الاستخدام الفعال والمناسب للاتصالات وتقنيات المعلومات.

الاستراتيجية الوطنية للحكومة الإلكترونية هي خطة طويلة المدى لتطوير الحكومة الإلكترونية تحدد الرؤية والأهداف وكيفية تحقيق هذه الأهداف بناءً على القدرات الداخلية واحتياجات أصحاب المصلحة والعوامل الخارجية الأخرى، عن طريق مجموعة متماسكة من المبادرات الملموسة، كما تحدد المبادرات ذات الأولوية والتحديات والسياسات واللوائح والتدابير المطلوبة لتحقيق النجاح.

يجب مراجعة الاستراتيجية الوطنية للحكومة الإلكترونية وتطويرها؛ لتكون قوية وتلائم خطة التنمية المستدامة لليمن والتطورات والواقع اليمني، ويجب إشراك الجهات ذات العلاقة والاستعانة بالخبرات الوطنية والإقليمية أو العالمية لتجهيز الاستراتيجية وخططها التنفيذية المستدامة وطويلة المدى.

كما يجب عدم التسرع في تجهيز الاستراتيجية الوطنية وخططها التنفيذية، حيث إن التخطيط الجيد سيؤدي إلى نتائج إيجابية جدًا وملموسة لأنها قدمت خريطة طريق وآليات لتنفيذ الحكومة الإلكترونية واضحة المعالم، وسيؤدي ذلك - أيضًا - لتوفير الجهد والموارد، كما يجب أن تتواءم مع خطة التنمية المستدامة لليمن ومراحلها وتسعى لتحقيق أهداف خطة التنمية، وأن تكون واقعية ومستدامة وطويلة الأجل مقسمة إلى مراحل، ويفضل أن تكون كل مرحلة من خمس سنوات، وتتضمن آليات التقييم المستمر.

4- السياسات والتشريعات:

لا بد أن تتضمن الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرقمية السياسات والتشريعات اللازمة لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، وقد قطعت اليمن شوطًا لا بأس به كما هو موضح في القسم و- من الفصل السابق مع أنه لا يطبق - فعليًا - أيٌّ منها، ومع ذلك فإن إصدارها يعتبر خطوة جيدة. يجب أن تُراجع السياسات والقوانين الموجودة وإصدار البقية؛ بحيث تتواءم مع التطورات وتستفيد من تجارب الدول الأخرى وتراعي الخصوصية اليمنية أهمها:

- الاستراتيجية الوطنية للحكومة الإلكترونية.
- قانون حماية البيانات الشخصية.
- استراتيجية أو سياسة البيانات الوطنية.
- التشريعات أو السياسات أو اللوائح الخاصة ببيانات الحكومة المفتوحة.
- التشريعات أو السياسات أو اللوائح الخاصة بالمشاركة الإلكترونية.
- قانون الدفع والعمليات المصرفية.
- سياسة إدارة النفاذ للإنترنت.
- قانون مكافحة الجرائم الإلكترونية.
- قانون المعاملات الإلكترونية وخدمات الثقة، الذي ينظم التجارة الإلكترونية والهوية الرقمية، وصلاحية الوثائق الإلكترونية والتوقيعات الإلكترونية والاختام الإلكترونية وخدمات الثقة وخدمات الثقة المعتمدة ومزودها.
- قانون نشر وتبادل البيانات، الذي يهدف إلى تحسين جودة خدمات الحكومة بتشجيع نشر وتبادل البيانات بين الجهات المختلفة، وضمان حفظ سرية وأمان هذه البيانات.

5- البنية التحتية للاتصالات وتقنية المعلومات:

البنية التحتية للاتصالات ضعيفة جدًا في اليمن وتحتاج إلى إمكانات وجهود ضخمة لتطويرها في جميع المجالات، يجب إدراك أن تحسين البنية التحتية للاتصالات وتقنية المعلومات يساعد على بناء أساس متين لتسريع الانتقال إلى الحكومة الإلكترونية.

كما يجب تخفيض تكلفة الاشتراك واستخدام الإنترنت في اليمن بما يتناسب مع متوسط الدخل القومي الإجمالي للفرد، هذا التحدي يجعل من الصعب تضيق الفجوات في تطور الحكومة الإلكترونية وسد الفجوات الرقمية، ويجب كسر الاحتكار وفتح المجال أمام القطاع الخاص؛ للإسهام في تطوير قطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وفتح باب المنافسة مع القطاع العام في خدمة تزويد الإنترنت، وكذلك الحال مع خدمات الإنترنت مثل خدمات الاستضافة والحوسبة السحابية والإيميلات وتأجير السيرفرات وغيرها.

6- الحكومة الإلكترونية للسلطات المحلية:

لا بد من الإقرار بالدور الاستراتيجي الذي يؤديه صانعو السياسات المحليون عوامل محفزة للتغيير، وكذلك الدور الحاسم للحكومات المحلية في تحقيق التنمية المستدامة، حيث إنَّ معظم أهداف التنمية المستدامة لها أهداف ترتبط ارتباطًا مباشرًا أو غير مباشر بالحياة على الصعيد المحلي؛ إذ تتمتع السلطات المحلية بتفاعل مباشر أكبر مع السكان، ووضعها يؤهلها لتكييف الأهداف الإنمائية مع الحقائق المحلية وضمان الاستثمار المجتمعي في عمليات التنمية ونتائجها.

إن توفير الخدمات العامة المحلية إلكترونيًا خطوة لا بد منها في طريق تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، ومن المهم للغاية أن يجرب جمع واستغلال البيانات على الصعيدين العام (على مستوى البلاد) والمحلي (السلطة المحلية)؛ لأن ذلك يمكن أن ييسر التخصيص الأمثل للموارد المستهدفة ويزيد من القيمة العامة.

يجب التركيز على المجالات الاستراتيجية للسياسة الرقمية التي تهدف إلى تطوير مؤسسات وحوكمة عامة محلية فاعلة وخاضعة للمساءلة وشاملة، كما يجب وضع الأطر المؤسسية والقانونية والاستراتيجية الجيدة على مستوى البلديات، ويجب صياغة استراتيجية الحكومة الإلكترونية المحلية بشكل جيد؛ بحيث تسهم بشكل فاعل في تنمية وتعزيز نموذج الإدارة المحلية المستدامة وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

يمكن أن كون تنفيذ مشروع المدن الذكية أحد الأهداف بعيدة المدى، حيث يمكن استخدام تكنولوجيات إنترنت الأشياء وغيرها من وسائل التكنولوجيا المرتبطة في المدن الذكية والنقل الذكي والزراعة الدقيقة والرعاية الصحية وغيرها من المجالات والقطاعات الرئيسية.

7- الشفافية والبيانات الحكومية المفتوحة:

يمكن تعزيز الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد بنشر المعلومات الحكومية على المواقع الإلكترونية وإنشاء قنوات للتواصل مع المواطنين والمجتمع المدني، حيث يعد إتاحة البيانات والمعلومات والموارد الرقمية الحكومية بسهولة للجمهور أمرًا بالغ الأهمية ليس فقط لتحسين العمليات الإدارية وتقديم الخدمات العامة، ولكن - أيضًا - للمشاركة مع المجتمعات وبناء الثقة.

تعمل الحكومات على تعزيز الثقة عن طريق نشر مجموعات البيانات في أشكال مجانية ومفتوحة للاستخدام العام، ويساعد الوصول إلى بيانات الحكومة المفتوحة على منع التلاعب بالمعلومات ويسهم في جهود القطاع العام الرامية إلى زيادة الشفافية ومكافحة الفساد وتعزيز مساءلة القطاع العام.

يجب أن يصبح الأفراد والشركات قادرين على التفاعل بشكل متزايد مع المؤسسات العامة عن طريق المنصات عبر الإنترنت، والحصول على معلومات عن التشريعات المتعلقة بحرية المعلومات، والوصول إلى المحتوى العام والبيانات.

8- البرمجيات الحكومية مفتوحة المصدر:

هناك اهتمام متزايد بالبرمجيات مفتوحة المصدر، وكيف يمكن استخدامها للتنمية؟ من المهم أن يتبنى المسؤولون عن تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية أن يجري بناء الأنظمة الحكومية باستخدام منصات تطوير البرمجيات مفتوحة المصدر، واستخدام الأنظمة مفتوحة المصدر؛ وذلك لتحقيق الاستقلالية عن موردي البرمجيات التجارية والتوجه نحو تحقيق السيادة التقنية والتحكم الكامل بتعديل وتحديث الأنظمة، وكذلك تقليل الإنفاق الحكومي.

لقد قطعت الحكومة اليمنية شوطًا جيدًا في تطوير النظام المالي عبر وزارة المالية (نظام المعلومات المالي والمحاسبي AFMIS ونظام المشتريات والمخازن ونظام إدارة المشاريع)، ونظام الموارد البشرية عبر وزارة الخدمة المدنية والتأمينات، وهما مهمان جدًا، والمفترض أن يجري استخدامهما في جميع المؤسسات الحكومية والسلطات المحلية، وهو مالم يتحقق حتى الآن، ومن التحديات المستقبلية لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية في اليمن هو تنوع البيئات البرمجية للأنظمة الحالية مما يعقد من التكامل بينها، وكذلك أنها ليست مطورة للعمل بتقنية الحوسبة السحابية؛ ما يوجب تقييم وضع الأنظمة الموجودة وإيجاد الحلول قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى لجعل هذه الأنظمة تلبي الخطط الاستراتيجية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية.

إضافة للنظامين السابقين، هناك العديد من الأنظمة الحاسوبية المشتركة التي يمكن تنفيذها لمعظم الجهات الحكومية. وفيما يلي بعض الأمثلة الشائعة:

- **نظام إدارة المستندات (DMS):** يهدف نظام إدارة المستندات إلى تنظيم وإدارة الوثائق الورقية والإلكترونية في المؤسسة، يتيح هذا النظام إنشاء وتخزين واسترجاع الوثائق بسهولة، ويسهم في تحسين كفاءة العمل وتوفير المساحة التخزينية.
- **نظام إدارة العلاقات مع العملاء (CRM):** يعد نظام إدارة العلاقات مع العملاء أداة مهمة للجهات الحكومية لتحسين خدمة العملاء وتنمية العلاقات، يتيح تتبع وإدارة معلومات العملاء والتفاعلات معهم، ويسهل تحليل البيانات لتحقيق أفضل تجربة للمواطنين.
- **نظام إدارة الأداء الحكومي (GPMIS):** يهدف نظام إدارة الأداء الحكومي إلى تحسين أداء الجهات الحكومية وقياس تحقيق الأهداف والمؤشرات الأساسية، يوفر هذا النظام آليات لتحديد أهداف الأداء وتتبع تقدم تحقيقها وتقديم التقارير المتعلقة بها.
- **نظام إدارة العمليات (BPM):** يهدف نظام إدارة العمليات إلى تحسين كفاءة وفاعلية العمليات في المؤسسة، يقوم النظام بتوثيق وتحليل وتحسين العمليات الحالية وتنظيمها بشكل أكثر فاعلية وكفاءة، ويوفر نظام إدارة العمليات الأدوات والمنهجيات لتحسين العمليات وتبسيطها وتتبعها وقياس أدائها.

- **نظام إدارة الأصول (EAM):** يستخدم نظام إدارة الأصول لتتبع وإدارة الموارد والأصول التابعة للجهة الحكومية، مثل المعدات والمرافق والمركبات، يساعد هذا النظام في تحقيق صيانة فاعلة وتخطيط أفضل لاستبدال الأصول وإدارة تكاليف الصيانة.
- **نظام إدارة العلاقات مع الموردين (SRM):** يهدف نظام إدارة العلاقات مع الموردين إلى تنظيم وتبسيط عملية الشراء والتعامل مع الموردين، يتيح هذا النظام تتبع وإدارة المعلومات المتعلقة بالموردين والمشتريات وإدارة العقود وتقييم أداء الموردين.
- **نظام إدارة الأمن والوصول (SAM):** يهدف نظام إدارة الأمن والوصول إلى حماية المعلومات الحكومية وضمان الوصول المناسب للمستخدمين، يتيح هذا النظام إدارة حقوق الوصول والتحكم في الأذونات ومراقبة النشاطات غير المصرح بها.

يمكن للهيئة العامة للحكومة الإلكترونية أن تتبنى تطوير الأنظمة المشتركة للجهات الحكومية والسلطات المحلية عن طريق الجهة المنفذة وهي المركز الوطني للمعلومات (كما جرت الإشارة لذلك سابقاً) بالمعايير المطلوبة من التكاملية بين الأنظمة، والملبية لشروط الأمن والحماية الإلكترونية، ومطورة بالتقنيات البرمجية المعتمدة لديها، والمجربة والمختبرة، وذلك بالتنسيق والتعاون مع الجهات ذات العلاقة بهذه الأنظمة؛ بحيث تلبى احتياجاتها ويجري تجربة هذه الأنظمة في عدد محدود من المؤسسات الحكومية؛ بغرض تجربته وإصلاح مكامل النقص والخلل فيها، ثم تعميمها على جميع الجهات الأخرى.

ولتحقيق ذلك يمكن أن تقوم الهيئة بالتنسيق مع المركز الوطني للمعلومات بإنشاء وإدارة منصة رقمية للبرمجيات الحكومية مفتوحة المصدر؛ بحيث يمكن لجميع الجهات الحكومية تنزيل الكود البرمجي لهذه الأنظمة المعتمدة من الهيئة، وأن تقوم الهيئة بعمليات الدعم الفني والتدريب للفنيين في الجهات الحكومية لتنفيذ هذه الأنظمة في مؤسساتهم، وأيضاً ليكونوا قادرين على عمل التخصيصات البرمجية اللازمة بما يتناسب مع خصوصية كل جهة، هذه الخطوة في حال تنفيذها ستوفر الكثير من الجهد والوقت والمال وفي نفس الوقت تنسق الجهود لتطوير أنظمة تلبى تطلعات الحكومة الإلكترونية على المدى القريب والمتوسط والبعيد، بدلاً عن الجهود الفردية للجهات الحكومية لتطوير أنظمتها بحيث تلبى متطلبات العمل لكن بشكل معزول ومنفصل عن المشروع الكبير لتنفيذ الحكومة الإلكترونية ولا يخدمه.

9- الأمن السيبراني:

تشكل الجريمة السيبرانية مصدر قلق متزايد للدول على جميع المستويات نتيجة للارتفاع الكبير في الجرائم الإلكترونية والهجمات الإلكترونية في السنوات الأخيرة، ففضربة الاعتماد الكبير على التكنولوجيا هو فتح الأبواب أمام التهديدات السيبرانية المتزايدة، مثل الاختراقات الإلكترونية والهجمات الضارة وسرقة البيانات. هذه التهديدات قد تؤدي إلى تعطيل الخدمات الحكومية، وتسريب المعلومات الحساسة، والتأثير في الاستقرار الاقتصادي والأمن القومي.

هنا تأتي أهمية إنشاء هيئة مختصة بالأمن السيبراني؛ بحيث توفر الحماية والاستعداد للتهديدات السيبرانية للحكومة الإلكترونية وبقيّة القطاعات الرقمية، وتعمل على تعزيز الثقة في الخدمات الرقمية وتعزيز الأمان والاستقرار في البنية التحتية الرقمية؛ ما يسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستدامة، وهنا نذكر أبرز المهام التي يجب أن تقوم بها الهيئة:

- حماية المعلومات الحساسة.
- تطوير وتنفيذ استراتيجيات الأمن السيبراني وسياساته.
- إنشاء نظم لرصد وتحليل التهديدات السيبرانية، وتطوير إجراءات استجابة سريعة وفاعلة للتهديدات والاختراقات.
- توفير الدعم التقني والفني للمؤسسات الحكومية في حالات الطوارئ.
- تعزيز الوعي الأمني بين الموظفين والمستخدمين، عن طريق تقديم التوجيه والتدريب والتوعية حول أفضل الممارسات الأمنية وتحذيرات التهديدات الحديثة، وتنمية ثقافة الأمن السيبراني في الحكومة والمجتمع.
- تشارك المعلومات والخبرات مع الجهات المعنية الأخرى على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، وإقامة شراكات لمكافحة التهديدات السيبرانية المشتركة.
- تطوير وتحديث التشريعات واللوائح المتعلقة بالأمن السيبراني، ووضع الإطار القانوني لحماية المعلومات الحكومية والمواطنين، والتعاون مع القطاع الخاص لضمان معايير الأمان السيبراني.

10- الهوية الرقمية:

يعد تنفيذ مشروع الهوية الرقمية أحد الأركان الرئيسة لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية؛ لما له من أهمية كبيرة في تطوير الخدمات الحكومية وتحسين التفاعل بين المواطنين والحكومة، نوجز في النقاط الآتية بعض ميزات مشروع الهوية الرقمية:

- تمكن الهوية الرقمية المواطنين من الوصول إلى خدمات الحكومة بسهولة وفاعلية عبر الإنترنت، ومن ثمّ تقليل الحاجة إلى الحضور الشخصي إلى المكاتب الحكومية، حيث يمكن للمواطنين التسجيل في البرامج الحكومية، وتقديم الطلبات، والحصول على المعلومات، وغيرها بإجراءات بسيطة عبر الإنترنت.
- الهوية الرقمية تبسط العمليات الحكومية وتقلل الإجراءات الروتينية والورقية، بدلاً من تعبئة النماذج وتقديم الوثائق الورقية يمكن للمواطنين تقديم المعلومات الشخصية والوثائق الضرورية عبر الإنترنت مرة واحدة، وتستخدم هذه البيانات المدخلة في مختلف الخدمات الحكومية، ومن ثمّ، يتم توفير الوقت والجهد الذي يتطلبه التعامل مع الحكومة التقليدية.
- توفر الهوية الرقمية آليات قوية للتحقق من هوية المستخدمين، يتطلب التسجيل وإنشاء الهوية الرقمية تقديم معلومات شخصية ووثائق تثبت الهوية، هذا يساهم في تقليل حالات الاحتيال والتزوير وزيادة مستوى الأمان للمعاملات الحكومية عبر الإنترنت.
- عن طريق الهوية الرقمية يمكن للحكومة تتبع وتحليل البيانات بشكل أفضل وفهم احتياجات المواطنين وتوجيه السياسات العامة بشكل فعال، كما يمكن للمواطنين الاستفادة من الإحصاءات والبيانات المتاحة لتقييم الخدمات الحكومية وتحسينها.
- يمكن للهوية الرقمية أن تساهم في تعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق تمكين الأعمال والمشاريع الصغيرة والمتوسطة من الوصول إلى خدمات الحكومة وتقديم الطلبات

والمعاملات بسهولة وسرعة، ويمكن للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحصول على التراخيص والتسجيلات اللازمة بسهولة، ومن ثَمَّ تعزيز النشاط الاقتصادي وخلق فرص عمل جديدة. بشكل عام إن تنفيذ مشروع الهوية الرقمية هو تعزيز لمشروع الحكومة الإلكترونية، ويعزز التنمية الاقتصادية والتقدم التكنولوجي، كما يؤدي إلى تحسين جودة الخدمات الحكومية وتحقيق رضا المواطنين وثقتهم في الحكومة.

ولتنفيذ مشروع الهوية الرقمية من الطبيعي أن تكون مهام تنظيم الثقة والهوية الرقمية ووضع السياسات العامة من مهام الهيئة العامة للحكومة الرقمية، ويمكن أن يتولى الجانب التشغيلي للهوية الرقمية المركز الوطني للمعلومات (مشرف ومطور ومشغل)، مع إشراك وزارة الداخلية في الإشراف على إجراءات إصدار الهوية الرقمية وفتح مكتب دائم لهم في المركز الوطني للمعلومات.

11- العنوان الوطني:

تعاني اليمن من الافتقار إلى نظام عنونة يسهل الوصول للمواقع السكنية والتجارية والحكومية، حيث يكون الوصول في الوضع الحالي عن طريق الوصف وتحديد أقرب معلم، وهذه مشكلة كبيرة تواجه الحكومة والقطاع التجاري والتجارة الإلكترونية والدفاع المدني والإسعاف وغيرها الكثير. يعد مشروع العنوان الوطني أحد أهم عناصر نجاح مشروع الحكومة الإلكترونية، كأداة حيوية في تحقيق الحكومة الإلكترونية وله أهمية كبيرة في تنفيذها بنجاح. كالآتي:

- يسهم العنوان الوطني في تحسين توصيل الخدمات الحكومية للمواطنين، بتوفير عنوان واضح ودقيق لكل فرد يمكن الحكومة توجيه الخدمات بشكل أكثر فاعلية. يمكن للمواطنين استلام المستندات الرسمية والوثائق، مثل بطاقات الهوية وجوازات السفر، بشكل أسرع وأسهل عن طريق توصيلها إلى عنوانهم الوطني المحدد، وتجنب الأخطاء والتأخير في توصيل الخدمات وتحسين رضا المواطنين، كما يسهم في انتعاش قطاع التجارة الإلكترونية.
- يعمل العنوان الوطني كوسيلة لتبسيط الإجراءات وتقليل الروتين الإداري، عندما يجري تعيين عنوان وطني للمواطنين بتخزين المعلومات الخاصة بهم في قاعدة بيانات واحدة مرتبطة بالعنوان الوطني، ومن ثَمَّ يمكن الوصول إلى هذه المعلومات بسهولة وسرعة عند تقديم الخدمات والمعاملات الحكومية المختلفة، وتقليل الحاجة إلى تقديم المستندات والمعلومات الشخصية مرارًا وتكرارًا، مما يوفر الوقت والجهد للمواطنين والمؤسسات.
- يسهم العنوان الوطني في تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي، وعن طريق توفير نظام متكامل لإدارة العناوين الوطنية يمكن للحكومة تتبع ومراقبة استخدام الخدمات الحكومية بناءً على العناوين الوطنية، يجري تحسين جودة البيانات وأمانها، ويمكن تحليل البيانات لاتخاذ قرارات أفضل واتخاذ إجراءات فاعلة في القطاع الحكومي، وتعزيز المساءلة ومكافحة الفساد عن طريق رصد وتقييم استخدام الخدمات الحكومية وتحقيق التوافق بين البيانات المختلفة.
- يؤدي العنوان الوطني دورًا مهمًا في تعزيز الأمان الرقمي في مشروع الحكومة الإلكترونية، وعن طريق استخدام العنوان الوطني وسيلة للتعرف إلى الأفراد، وتحقيق مستوى أعلى من الأمان

والحماية للمعلومات الحكومية والبيانات الشخصية، وتوفير آليات وتقنيات لحماية البيانات وضمان سرية وسلامة المعلومات التي تتعامل معها الحكومة الإلكترونية.

- يعزز العنوان الوطني التكامل والتعاون بين الجهات الحكومية المختلفة، وعن طريق استخدام نظام موحد لإدارة العناوين الوطنية يمكن للجهات المختلفة التبادل السلس للمعلومات والتعاون في تقديم الخدمات، وتجنب التضارب في المعلومات وتكرار الجهود، مما يسهم في تحسين كفاءة المشروع وتوفير المزيد من الوقت والموارد.
- يسهل وصول الخدمات الطارئة والمستعجلة إلى العنوان المستهدف كالمدني والإسعاف ومكافحة الجرائم وغيرها.
- باختصار، العنوان الوطني عنصرًا مهمًا في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية. يسهم في تحسين توصيل الخدمات، تبسيط الإجراءات الإدارية، تعزيز الشفافية والمساءلة، تعزيز الأمان الرقمي، وتحقيق التكامل والتعاون بين الجهات الحكومية المختلفة. يجب أن تولي الحكومات اهتمامًا كبيرًا لتطوير وتنفيذ نظم العناوين الوطنية الموثوقة والموحدة لضمان نجاح مشروع الحكومة الإلكترونية وتحقيق فوائدها المتعددة للمواطنين والمؤسسات.

12-البيانات المكانية:

تعد البيانات المكانية ذات أهمية كبيرة لتحقيق نجاح مشروع الحكومة الرقمية. يشير مصطلح "البيانات المكانية" إلى البيانات التي تحتوي على معلومات عن المواقع الجغرافية والمعالم والمسارات والعناصر الأخرى ذات الصلة بالمكان، وفيما يلي أهمية تنفيذ مشروع البيانات المكانية في تنفيذ مشروع الحكومة الرقمية.

- يوفر تطبيق البيانات المكانية في مشروع الحكومة الرقمية إمكانية تحديد وتحديد المواقع الجغرافية للمستفيدين من الخدمات الحكومية، ويمكن استخدام هذه المعلومات لتوجيه الخدمات والموارد بطريقة فاعلة وفاعلة إلى المناطق التي تحتاج إليها بشكل أكبر، من ثمَّ تحسين توصيل الخدمات الحكومية وتلبية احتياجات المواطنين والمؤسسات.
- يمكن أن توفر البيانات المكانية للحكومة مصدرًا قويًا للمعلومات الجغرافية والتحليلات المكانية، فباستخدام تقنيات التحليل المكاني والذكاء الاصطناعي يمكن للحكومة استخدام هذه البيانات لاتخاذ قرارات أفضل وأكثر ذكاءً على سبيل المثال: يمكن استخدام البيانات المكانية لتحديد الأماكن التي تحتاج إلى توسيع البنية التحتية أو تحسين الخدمات العامة، مما يؤدي إلى تحسين الكفاءة وتوفير الموارد.
- توفر البيانات المكانية مستوىً جديدًا من الشفافية والمساءلة في الحكومة الرقمية، وتسجيل وتوثيق جميع الأنشطة الحكومية التي تتعلق بالمواقع الجغرافية والمعالم والخدمات المقدمة، بفضل هذه البيانات يمكن للمواطنين والمؤسسات الوصول إلى معلومات محددة حول المشاريع والخدمات والأنشطة التي تتعامل معها الحكومة، وتعزيز الشفافية والثقة بين الحكومة والمواطنين وتشجيع المشاركة المدنية.
- تؤدي البيانات المكان دورًا مهمًا في إدارة الكوارث والأزمات، حيث يمكن استخدام البيانات المكانية لتحديد المناطق المتأثرة بالكوارث وتحليل انتشارها وتقدير الأضرار وتوجيه جهود الإغاثة

والإنقاذ. يمكن - أيضًا - استخدام البيانات المكانية لتنظيم عمليات الإجلاء وتحسين استجابة الحكومة للكوارث وتقليل الخسائر البشرية والمادية.

- توفر البيانات المكانية قاعدة قوية للابتكار والتطوير في مشروع الحكومة الرقمية؛ لاستخدام البيانات لتطوير تطبيقات وخدمات جديدة تستفيد من المعلومات الجغرافية، مثلًا تطوير تطبيقات الهاتف المحمول لتوفر خدمات الإرشادات التوجيهية لخط السير المناسب وبحث الأماكن وتتبع المواصلات العامة؛ يؤدي هذا الابتكار والتطوير إلى تحسين تجربة المستخدم وتعزيز الاستخدام الفعال للتكنولوجيا في الحكومة والقطاع التجاري والتجارة.

خطت الحكومة اليمنية خطوة مهمة في تنفيذ مشروع البيانات المكانية عن طريق إنشاء المركز اليمني للاستشعار عن بعد ونظم المعلومات الجغرافية تحت إدارة وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، ومازال المركز يبذل جهود طيبة ويحتاج إلى دعم في الموارد والتدريب والتأهيل لتنفيذ خطته في جمع البيانات وتشكيل الخرائط المكانية لأهميتها الموضحة أعلاه، فيما يلي قائمة بأهم الخرائط المكانية التي يجب تكوينها و/أو استكمالها:

- **الخريطة الجيولوجية:** تُجمع البيانات الجيولوجية من مصادر مختلفة، مثل الدراسات الجيولوجية الميدانية والبيانات الجيوفيزيائية والصور الجوية والصور الفضائية، يهدف إنشاء خريطة جيولوجية إلى تحديد وتصنيف الصخور والتركيبات الجيولوجية الموجودة في اليمن.
- **خريطة الطرق:** تتضمن هذه المهمة جمع البيانات المتعلقة بالشبكة الطرقية، مثل المسارات والطرق الرئيسية والفرعية والطرق المؤدية إلى المدن والقرى والمعالم الأخرى، تُحدد الموقع والخصائص الفريدة لكل طريق وتسجيلها على الخريطة.
- **خريطة العناوين:** تُجمع البيانات المتعلقة بالعناوين والمواقع الجغرافية للمباني والمؤسسات والخدمات الأخرى، وإنشاء خريطة العناوين مهم لتحديد مواقع العناصر المختلفة وتسهيل التنقل وتوفير المعلومات للجمهور.
- **إعداد خريطة الموارد الطبيعية:** تُجمع البيانات المتعلقة بالموارد الطبيعية، مثل الغابات والمساحات المائية والمناطق الزراعية والمحميات الطبيعية، يهدف إنشاء خريطة الموارد الطبيعية إلى توثيق وتصنيف وحماية الموارد الطبيعية وفهم استغلالها المستدام.
- **إعداد خريطة المناطق الحضرية:** تُجمع البيانات المتعلقة بالمباني والأحياء والمعالم الحضرية الأخرى في المناطق الحضرية، تهدف خريطة المناطق الحضرية إلى توثيق التغيرات الحضرية وتخطيط التنمية العمرانية وتحسين إدارة المدن.
- **خريطة التنوع البيولوجي:** يشمل جمع البيانات المتعلقة بالتنوع البيولوجي في منطقة معينة، مثل النباتات والحيوانات والأنواع المهددة بالانقراض، وتسجيل المواقع الجغرافية للأنواع وتوثيق بياناتها بما في ذلك التوزيع والكمية وحالة التهديد. يمكن استخدام هذه البيانات لحماية المناطق الحساسة بيئيًا واتخاذ قرارات بشأن الحفاظ على التنوع البيولوجي.

- خريطة البنية التحتية: يشمل جمع البيانات المتعلقة بالمرافق العامة، مثل شبكات المياه والصرف الصحي والغاز والكهرباء، تُوثق مواقع هذه المرافق وتسجل على الخريطة للحفاظ على سجل دقيق للبنية التحتية الموجودة وتسهيل الصيانة والتوسع في المستقبل.
- مشروع تخطيط الحوادث والطوارئ: يشمل جمع البيانات المتعلقة بالمناطق الحساسة من حيث الأمان والطوارئ مثل المستشفيات ومراكز الشرطة ومحطات الإطفاء والمخابز والملاجئ، تُسجل مواقع هذه المنشآت وتوثق تفاصيلها، مثل السعة وساعات العمل وموارد الطوارئ المتاحة، مما يساعد في تحسين استعداد وتخطيط الطوارئ.

13- تقديم الخدمات عبر الإنترنت:

تهدف الحكومة الإلكترونية إلى تحسين تفاعل الحكومة مع المواطنين والشركات وتسهيل توفير الخدمات الحكومية بشكل فعال ومريح عبر الإنترنت، وتتضمن الاستراتيجية الوطنية للحكومة الإلكترونية الخطط التنفيذية والمراحل الزمنية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية، ومن بينها الخدمات الإلكترونية، في حالات كثيرة يرتبط وجود أو تقديم خدمة إلكترونية حكومية بوجود خدمات أخرى أساسية فمثلاً لا يمكن تقديم خدمة إصدار بطاقة الهوية الوطنية أو جواز السفر أو البطاقة العائلية أو شهادة الميلاد أو الوفاة وغيرها من غير وجود نظام للهوية الرقمية، حيث يمكن التحقق من هوية الشخص من دون حضوره إطلاقاً لمقر الجهة الحكومية المسؤولة عن الخدمة، كما لا يمكن إيصال الوثيقة إلى مقر جهة العمل للشخص أو المنزل من دون عنوان وطني؛ بحيث تصل الوثائق إلى الشخص بدقة ولا تصل إلى أيدي أشخاص آخرين غير معنيين، وبدون خدمة العنوان الوطني سيضطر الشخص إلى الحضور إلى مقر الجهة الحكومية المعنية.

توفر الحكومات عادة بوابة رئيسية واحدة "المحطة الشاملة" لتقديم جميع الخدمات الإلكترونية للأفراد والشركات؛ بحيث يسهل الوصول لها، يجب أن تتضمن الاستراتيجية الوطنية للحكومة الإلكترونية أولوية تقديم الخدمات الإلكترونية الحكومية للقطاعات الأكثر أهمية مثل الصحة والتعليم والتوظيف والبيئة والحماية الاجتماعية والقضاء، حيث يمكن للمستخدمين تقديم طلبات الاستشارة القانونية وتقديم الشكاوى ورفع القضايا ومتابعة حالاتهم القضائية.

أيضاً عمل أولوية للخدمات الإدارية، مثل إصدار الهوية الشخصية والبطاقة العائلية وشهادة الميلاد والوفاة وتجديد جوازات السفر وتراخيص القيادة والتسجيل العقاري والتصاريح بأنواعها. والحال مع المنصات التي تعزز الرقابة وتكافح الفساد مثل كالمشتريات الإلكترونية، تقديم الإقرارات الضريبية ودفع الرسوم والضرائب عبر الإنترنت، وخدمات الجمارك.

خدمات الأعمال الإلكترونية يجب أن تأخذ نصيبها - أيضاً - في أولوية التنفيذ لما لأهميتها في تنشيط القطاع التجاري بحيث يمكن للشركات والأفراد تقديم طلبات التسجيل وإصدار التراخيص.

وفي الخلاصة يجب أن تكون الخدمات المقدمة شاملة وتتوافق مع احتياجات المجتمع وتساهم في تحسين تجربة المستخدم وتحقيق الشفافية والكفاءة في العمل الحكومي.

14- الأمية والفجوة الرقمية:

عندما يتعلق الأمر بتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية فإن تقليل الأمية والفجوة الإلكترونية يعد أمرًا حاسمًا، فالهدف من هذا المشروع هو توفير خدمات حكومية متاحة للجميع بشكل شامل وعادل، ويتطلب تجاوز تحديات تواجهها الشرائح السكانية ذات الوصول المحدود للتكنولوجيا والمعرفة.

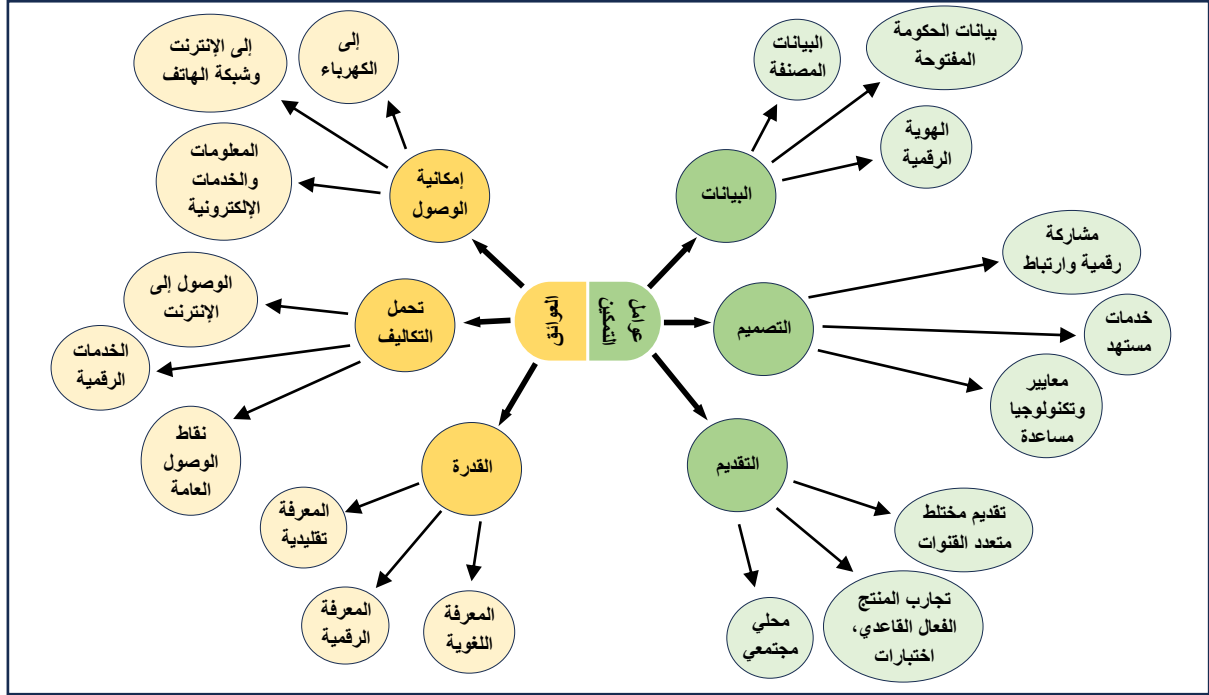
تعد الأمية والفجوة الإلكترونية عائقين رئيسيين يمكن أن تواجه المواطنين في الوصول إلى خدمات الحكومة الإلكترونية، ومن المتوقع أن يوفر مشروع الحكومة الإلكترونية خدمات حكومية متاحة للجميع بشكل شامل وعادل، وذلك يتطلب تجاوز التحديات التي تواجهها الشرائح السكانية ذات الوصول المحدود للتكنولوجيا والمعرفة.

ومع ذلك فهناك عدة أسباب تجعل تقليل الأمية والفجوة الإلكترونية أمرًا ضروريًا ومهمًا:

- تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية يساهم في تحقيق التكافؤ والعدالة في توفير الخدمات الحكومية، عندما يكون الوصول إلى الخدمات الحكومية محصورًا فقط للأفراد الذين يتقنون التكنولوجيا ويمتلكون المهارات الرقمية، مما يزداد الانقسام بين الأفراد والمجتمعات. بتقليل الأمية والفجوة الإلكترونية، وتوفير الخدمات الحكومية للجميع.
- يشجع تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية المواطنين على المشاركة الفاعلة في العملية الحكومية واتخاذ القرارات، ومع ذلك إذا كان هناك أفراد لا يمكنهم الوصول إلى المعلومات والموارد الحكومية عبر الإنترنت بسبب الأمية أو الفجوة الإلكترونية، فإنهم يفتقرون إلى فرص المشاركة والإسهام في العملية الديمقراطية، عندما يتم تقليل الأمية والفجوة الإلكترونية، يمكن المزيد من الأفراد للمشاركة في العملية الحكومية والتعبير عن آرائهم واهتماماتهم بشكل فعال.
- عن طريق تقليل الأمية والفجوة الإلكترونية يمكن للحكومة تحسين جودة وفاعلية الخدمات الحكومية، فعندما يكون للمواطنين القدرة على الوصول إلى الخدمات الحكومية عبر الإنترنت وفهم كيفية استخدامها بفاعلية، يمكن للحكومة توفير خدمات أسرع وأكثر شمولية وتلبية احتياجات المواطنين بشكل أفضل.
- عندما يجري توفير فرص الوصول إلى التكنولوجيا والمعرفة للجميع، يمكن للأفراد تحقيق إمكاناتهم الكاملة والإسهام في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يمكن للحكومة الإلكترونية أن تكون محفزًا للابتكار وخلق فرص جديدة للعمل والتعليم والتنمية الشخصية.
- بوجود فجوة رقمية كبيرة ستستفيد المجموعات التي يسهل الوصول إليها بشكل أكبر بشكل عام من خدمات الحكومة الإلكترونية، في حين سيكون إغفال الفئات السكانية الأشد فقرًا وضعفًا.
- يقدم إطار متكامل للحكومة الإلكترونية، حيث تستخدم عوامل التمكين (تعزيز البيانات والتصميم والتقديم) لمعالجة العوائق (إمكانية الوصول والقدرة على تحمل التكاليف والقدرة المعرفية)⁽¹⁾.

(1) UN e-Government Survey., 2022.

شكل 5: إطار متكامل للحكومة الإلكترونية.



يمكن أن يؤدي التقدم في تطور الحكومة الإلكترونية إلى توسيع الفجوات الرقمية إذا لم يجر اتخاذ إجراءات لضمان إمكانية الوصول للجميع. في الحكومة الرقمية، من المهم أن يركز الابتكار على التنمية البشرية ودفع الناس إلى الأمام بدلا من إغفالهم وتركهم في الخلف.

وباختصار لتقليل الأمية والفجوة الإلكترونية في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، يجب اتخاذ عدة إجراءات، يشمل ذلك توفير التعليم والتدريب على المهارات الرقمية للأفراد، وتوفير الوصول إلى البنية التحتية التكنولوجية والإنترنت في المجتمعات النائية والمهمشة، وتبسيط وتصميم واجهات المستخدم لتكون سهلة الاستخدام ومفهومة للجميع.

15- تطوير القدرات:

تطوير قدرات تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية عنصر أساسي لنجاح المشروع وتحقيق فوائده المتعددة، يشمل وتعزيز المهارات والمعرفة لدى الموظفين الحكوميين والمواطنين الذين يتعاملون مع الحكومة الإلكترونية، ويمكن أن تؤدي متابعة التحول الرقمي دون إعادة التأهيل المناسب للموظفين الحكوميين إلى فقدان الوظائف، وكذلك إلى فشل تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية.

النقاط الآتية توضح أهمية تطوير القدرات في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية:

- عندما يكون لدى الموظفين الحكوميين المهارات والمعرفة اللازمة للتعامل مع التقنيات الإلكترونية ونظم المعلومات، يجري تحسين فاعلية وكفاءة العمل الحكومي، ويمكن للموظفين التعامل بسهولة مع البيانات الرقمية ومعالجتها وتبادلها بين الإدارات المختلفة، بالإضافة إلى ذلك يمكن للموظفين أن يتعلموا كيفية استخدام التطبيقات والأدوات الإلكترونية لتسهيل العمليات الحكومية وتحسين تجربة المستخدم للمواطنين.

- يعزز تطوير القدرات الشفافية والمساءلة في العمل الحكومي. بتوفير التدريب والتوعية للموظفين لمفهوم الشفافية وأهميتها، لتوفير المعلومات والبيانات بشكل مفتوح ومتاح للجمهور، يمكن للمواطنين الوصول إلى المعلومات الحكومية بسهولة ومتابعة أداء الحكومة وتقييمها، هذا يشجع على المساءلة ويعزز الثقة بين الحكومة والمواطنين.
 - تعزيز التفاعل والمشاركة: يساهم تطوير القدرات في تعزيز التفاعل والمشاركة بين المواطنين والحكومة. عندما يمتلك المواطنون المهارات اللازمة للتعامل مع النظم الإلكترونية، يمكنهم المشاركة في العملية الحكومية والتواصل مع الحكومة، ويمكنهم من تقديم ملاحظاتهم واقتراحاتهم والمشاركة في استطلاعات الرأي والاستشارات العامة بشكل سهل وفعال.
 - تحسين جودة الخدمات التي يقدمها القطاع الحكومي، عندما يكون لدى الموظفين الحكوميين المهارات اللازمة لاستخدام التقنيات الإلكترونية، يمكنهم توفير خدمات أكثر سرعة ودقة ودعم فوري للمواطنين. يمكن تقديم الخدمات الحكومية عبر الإنترنت بطريقة مبسطة ومنظمة، مما يوفر الوقت والجهد للمواطنين ويحسن تجربتهم.
 - يوفر تطوير القدرات بيئة تشجع على الابتكار والتطوير في القطاع الحكومي، عندما يتعلم الموظفون كيفية استخدام التقنيات الحديثة والأدوات الإلكترونية، يمكنهم اكتشاف طرق جديدة لتحسين العمليات وتطوير الخدمات الحكومية. يمكن استخدام التقنيات مثل الذكاء الاصطناعي والتحليلات الضخمة لتحليل البيانات واستخلاص الأنماط والتوجهات، مما يساهم في اتخاذ قرارات أفضل وتحسين الأداء الحكومي.
- باختصار فإن تطوير القدرات في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية يعزز الفاعلية والكفاءة، ويعزز الشفافية والمساءلة، ويعزز التفاعل والمشاركة، ويحسن جودة الخدمات، ويعزز الابتكار والتطوير في القطاع الحكومي. لذا، يجب أن يكون تطوير القدرات أحد الأولويات في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية لاستفادة كاملة من فوائدها وتحقيق التحول الرقمي الشامل في الحكومة.

16- تكنولوجيا الحوسبة السحابية:

- من الحلول التي اعتمدتها الدول المشاركة في التحول الرقمي، التكنولوجيا السحابية تسمح للوكالات الحكومية تبسيط إدارة موارد تكنولوجيا المعلومات وتحسينها وتسهيل اعتماد تكنولوجيا رقمية جديدة. ومميزات استخدام الحوسبة السحابية في تنفيذ الحكومة الإلكترونية:
- تعزيز المرونة وقابلية التوسع وكفاءة التكلفة في عصر تميز بالنمو في حجم البيانات المعالجة.
 - توفر التكنولوجيا السحابية بنى تحتية حسابية يمكن توسيعها تلقائيًا وبسرعة لتلبية ذروة كمية العمل ويمكنها التعامل مع بيانات وأنظمة الوكالات المختلفة في وقت واحد وبشكل آمن - وهو ما يصعب تحقيقه باستخدام مراكز البيانات التقليدية.
 - تسهيل الاستجابة للكوارث والجهود الإنسانية. قبل وقوع الكوارث، تستفيد الحكومات من قدرات الحوسبة السحابية في جهودها للتأهب للكوارث، مثل إنشاء خرائط عبر الإنترنت ودعم

وتأمين البيانات القيمة، وإنشاء شبكات من أجهزة الاستشعار المتصلة بالسحابة التي يمكن أن تزود المجتمع بإنذار مبكر حاسم قبل الانهيار الأرضي أو الزلزال.

تستخدم الحكومات مجموعة متنوعة من التكوينات السحابية، بما في ذلك السحابة العامة والسحابة الخاصة والسحابة المختلطة والسحابة متعددة الموردين.

جدول 24: أنواع حلول الحوسبة السحابية

الوصف	السحابة العامة (سحابة تجارية)	السحابة الخاصة	السحابة المختلطة	السحابة متعددة الموردين
الوصف	تتميز السحابة العامة باستخدام الهياكل الأساسية المشتركة. يشار إليها على أنها سحابة تجارية، لأن البنية التحتية مملوكة لمقدم خدمات من طرف ثالث يتحكم بالكامل في نظمها ويجعلها متاحة للعملاء الذين يدفعون الثمن (بما في ذلك الحكومات المختلفة في جميع أنحاء العالم) الذين يتقاسمون بعد ذلك قدرات التجهيز والتطبيقات والتخزين.	توفر السحابة الخاصة خدمات الحوسبة السحابية لاختيار المستخدمين عبر شبكة داخلية خاصة آمنة؛ وفي السياق الحالي، تحتفظ به حكومة للاستخدام الحصري للوكالات والموظفين الحكوميين.	يدمج السحابة العامة والسحابة الخاصة في بيئة محيطة شاملة يتألف من بيانات مترابطة متاح فيها موارد مختلفة من أي من البنى التحتية السحابية أو كليهما حسب احتياجات الحكومة.	الاستخدام المتزامن لخدمات الحوسبة السحابية والتخزين العامة و/أو الخاصة المتعددة في بنية واحدة لتنفيذ خدمات المستخدم والتطبيقات المختلفة.
الطرف المالك للسحابة	الشركة التجارية مقدمة الخدمة السحابية (الطرف الثالث)	الحكومة	(الطرف الثالث) / الحكومة	(الطرف الثالث) / الحكومة
موقع السحابة	مراكز البيانات التابع للطرف الثالث سواء داخل البلد أو خارجه.	- وقد تكون السحابة الخاصة في الموقع (استنادًا إلى هياكل أساسية تقع بالكامل في نطاق اختصاص الحكومة، التي تتولى كامل التحكم والمسؤولية عن إدارة صيانة وأمن مراكز البيانات التي تستضيف البيانات والخدمات). - أو قد تدار في مراكز بيانات تابعة لأطراف ثالثة، حيث تزود الحكومة بموارد مخصصة.		
المميزات	- قدرة حوسبة غير محدودة تقريبًا تصبح ممكنة عن طريق قدرات القياس الفائقة، بالإضافة إلى سهولة الاستخدام العالية والتكوين وقابلية التشغيل البيئي. - تطوير البنية المحيطة: لا تستخدم الحكومات السحابة العامة للبنية التحتية فقط، ولكن أيضًا للإمكانات التي توفرها لتطوير بيئة محيطة شاملة للحكومة الإلكترونية. يمكن للحكومات استخدام اللبنة الأساسية التي توفرها السحابة التجارية لتطوير خدمات تكاد تكون غير محدودة من حيث العدد والنطاق والتعقيد. - المرونة: تتميز السحابة العامة بالاستقرار والمرونة، حيث توفر قدرات حوسبة يمكن توسيعها وفقًا للاحتياجات المتغيرة. كما أنه يساعد الحكومات على إعادة بناء وضمان استمرارية خدمات المواطنين والوظائف الحكومية الأساسية في أعقاب أزمة أو نزاع أو كارثة. - الفاعلية من حيث التكلفة: لن تتمكن فرادى الحكومات أبدًا من تكرار العروض الواسعة للسحابة العامة داخل السحب الخاصة لكل منها.	- الحكومة تتحكم في السحابة بالكامل، حيث يمكن للحكومات أن تمارس سيطرة أكبر على خصائص البنية التحتية والخدمات، وخصوصًا فيما يتعلق بالأمن.	- يسمح هذا النموذج للحكومات بالاستفادة من الموارد الكبيرة المتاحة على السحابة العامة مع الحفاظ في الوقت نفسه على الملكية والتحكم الكاملين لأكثر البيانات والخدمات حساسية. - عادة ما يكون استخدام وتوزيع الموارد الحسابية من السحب الخاصة والعامة شبه آلي وشفاف للمستخدم	- تحسين قدرات البنية التحتية السحابية. - فعال من حيث التكلفة. - يقلل من الاعتماد على أي مزود سحابي واحد.
العيوب	الحكومة تتنازل عن التحكم بإدارة البيانات لأطراف ثالثة	العيب الرئيس هو أن البنية التحتية قد لا توفر قابلية التوسع اللازمة للتعامل مع الذروة غير المتوقعة في الطلب.		

المصدر: (UN e-Government Survey, 2022).

يتمثل أحد الهموم الرئيسة بشأن التكنولوجيا السحابية في أن الحكومات تتنازل بشكل فعال عن التحكم بإدارة البيانات لأطراف ثالثة، مما يتطلب مستوى عال من الاستئمان والثقة في أن مقدمي الخدمات السحابية يمكنهم الامتثال لقواعد وأنظمة البيانات وتوفير مستوى الأمان المطلوب، قبل اعتماد أي حلول سحابية، تحتاج الحكومة إلى تحديد ما يمكن وما لا يمكن القيام به عبر السحابة وما

إذا كانت هناك حاجة إلى أطر سياسية وتنظيمية جديدة لتحسين العمليات والأمن، وهي بحاجة إلى وضع استراتيجية وطنية تحدد أفضل الحلول السحابية التي تدعم العمليات الحكومية القائمة على البيانات، وهي استراتيجية تضمن الاستقلال الذاتي والمرونة الاستراتيجيين، وتعالج الشواغل الأمنية، وتسمح للحكومات بالاحتفاظ بالتحكم الكامل بالبيانات والخدمات.

إن لدى القطاعات الحكومية كالدفاع والأمن والطاقة والعدالة تقبلاً أقل للمخاطر والخطأ، تلك القطاعات مترددة في تجربة التكنولوجيا بسبب المخاوف الأمنية وضعفهم الخاص أمام التحديات والاضطرابات التي تصاحب التغيير المؤسسي، حتى الخطأ التشغيلي الصغير أو خرق البيانات يمكن أن يلحق ضرراً ذا تأثير سلبي طويل المدى. تحتاج الحكومات التي تعتمد تكنولوجيا الخدمات السحابية إلى معالجة مصادر القلق هذه، خصوصاً تلك المتعلقة بأمن البيانات، عن طريق التخطيط المسبق، ومن الضروري اعتماد تدابير ونظم أمنية تدار مركزياً وتستكمل بانتظام في جميع المجالات.

إن مواكبة ركب التطور التكنولوجي ضرورة لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في اليمن، واستخدام تكنولوجيا الحوسبة السحابية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية في اليمن ضرورة حتمية، ويمكن تحقيق ذلك ومراعاة المخاوف الأمنية بشأن الأمن وحماية البيانات عن طريق تشجيع الاستثمار الحكومي والخاص في خدمات الحوسبة السحابية لتحقيق الاستقلالية الوطنية والنهوض بهذا المجال.

لقد بدأ القطاع الحكومي الاستثمار في الحوسبة السحابية في شركة سحبكم المملوكة للدولة، ويمكن للدولة توحيد الجهود وتوفير الكثير من الموارد البشرية والمادية والوقت عن طريق الاستثمار بشكل أكبر في شركة سحبكم لتطويرها والاستفادة من خبراتها لإنشاء مركز خدمات سحابية خاصة وعامة للحكومة الإلكترونية في مقر المركز الوطني للمعلومات، أو الاتفاق مع شركة سحبكم لتخصيص موارد للسحابة الحكومية الخاصة والعامة مع الامتثال لقواعد وأنظمة البيانات وتوفير مستوى الأمان المطلوب وتحت إدارة المركز الوطني للمعلومات.

التوصيات:

- فيما يلي بعض التوصيات التي يمكن أن تسهم في تعزيز تطبيق الحكومة الإلكترونية في اليمن:
- 1- إنشاء الهيئة العامة للحكومة الإلكترونية؛ بحيث تتبع مباشرة رئاسة الجمهورية؛ إذ تكون الهيئة قائدة تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، والجهة المنظمة لأعمال الحكومة الرقمية في الجهات الحكومية، وراسمة السياسات والخطط التنفيذية والمسؤولة عن متابعة تنفيذها في الجهات الحكومية المختلفة وكذلك المسؤولة عن قياس أداء الجهات الحكومية وقدراتها في مجال الحكومة الرقمية ورضا المستفيد.
 - 2- تعزيز دور المركز الوطني للمعلومات في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية وإعادة تحديد أهدافه بما يتناسب مع دوره المفترض؛ بحيث يكون الجهة المسؤولة عن تطوير الأنظمة والتطبيقات والمنصات، وإنشاء وإدارة السحابة الحكومية الإلكترونية وأمنها، والبيانات المفتوحة وغيرها، ودعم المركز لاستخدام أحدث وأفضل التقنيات، وتوظيف أفضل العقول البشرية الوطنية وتدريبها تدريباً ممتازاً للقيام بعملهم في تطوير الحكومة الإلكترونية لجميع الجهات الحكومية.
 - 3- تعزيز الوعي والتثقيف: ينبغي أن يكون توعية المواطنين والموظفين الحكوميين بفوائد الحكومة الإلكترونية وكيفية استخدامها بشكل فعال، ويمكن تنظيم حملات إعلامية وورش عمل تثقيفية لتوعية الجمهور بالخدمات المتاحة عبر الإنترنت وكيفية الوصول إليها.
 - 4- توفير البنية التحتية الرقمية: الاستثمار في تطوير البنية التحتية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، بما في ذلك توفير خدمات الإنترنت عالية السرعة وتوسيع نطاق تغطية الشبكة. يتطلب ذلك التعاون بين القطاعين العام والخاص واستثمارات مستدامة في هذا المجال.
 - 5- الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرقمية: وضع استراتيجية واضحة ومتكاملة لتحقيق الحكومة الرقمية، فتحدد أهدافاً وأولويات وخطط عمل، وتشمل توجيهات استخدام التكنولوجيا وتطوير البنية التحتية وتدريب الموظفين وتشجيع المشاركة المجتمعية وتعزيز التعاون الدولي، واستقدام خبراء في مجال الحكومة الرقمية وتحويل الحكومات التقليدية ورسم الاستراتيجيات والخطط التنفيذية مهم لنجاح مشروع بهذا الحجم الكبير، حيث سيكلف الدولة مليارات الدولارات وسيستلزم الجهود والموارد لمدة طويلة، الاستفادة من الخبرات الكبيرة في هذا المجال لتأكيد التنفيذ الصحيح والواضح. إن أي نفقات مهما كانت كبيرة لذلك لا تقارن بتكلفة التخطيط السيء؛ إذ تعاني من نقص الخبرات العالية في هذا المجال.

- 6- **تطوير التشريعات والسياسات:** ينبغي وضع تشريعات وسياسات تدعم تطوير الحكومة الإلكترونية في اليمن، يجب وضع إطار قانوني واضح لحماية البيانات الشخصية وتعزيز الأمان السيبراني، يجب - أيضًا - توفير التشريعات التي تسهل التعاون بين الجهات الحكومية المختلفة وتشجع على تبادل البيانات بينها.
- 7- **توفير الدعم الفني:** يجب توفير آليات دعم فني فاعلة للمواطنين والمؤسسات الحكومية في استخدام الحكومة الإلكترونية، ويجب توفير وسائل اتصال سهلة للوصول إلى فرق الدعم وحل المشكلات التقنية أو الاستفسارات.
- 8- **تطوير التحول الرقمي للمؤسسات الحكومية:** يجب تطوير قدرات المؤسسات الحكومية لتنفيذ الحكومة الإلكترونية بفاعلية، يتطلب ذلك توفير التدريب والتطوير المستمر للموظفين الحكوميين لتحسين مهاراتهم التقنية وفهمهم لعمليات الحكومة الإلكترونية، وينبغي - أيضًا - تعزيز التواصل والتعاون بين المؤسسات الحكومية لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في مجال الحكومة الإلكترونية.
- 9- **تعزيز الأمان السيبراني:** أن يكون الأمن السيبراني أولوية عالية في تطبيق الحكومة الإلكترونية في اليمن، ويجب إنشاء الهيئة اليمنية للأمن السيبراني لتنفيذ هذه المهمة الحساسة، وتطوير إجراءات أمنية قوية لحماية البيانات الحكومية والمعلومات الشخصية للمواطنين، وينبغي - أيضًا - توفير آليات للكشف عن الاختراقات والهجمات السيبرانية والاستجابة السريعة لها.
- 10- **تعزيز التعاون الإقليمي والدولي:** ينبغي لليمن أن يستفيد من الخبرات والممارسات الناجحة للدول الأخرى في مجال الحكومة الإلكترونية، يمكن تعزيز التعاون الإقليمي والدولي عن طريق المشاركة في المؤتمرات والندوات والبرامج التدريبية المتعلقة بالحكومة الإلكترونية.
- 11- **تشجيع المشاركة المجتمعية:** ينبغي تشجيع المشاركة المجتمعية في تطوير وتنفيذ الحكومة الإلكترونية. يمكن توفير منصات للمواطنين لتقديم الملاحظات والاقتراحات والشكاوى، وتشجيع التعاون بين الحكومة والمواطنين في تحسين الخدمات الحكومية الإلكترونية.
- 12- **قياس الأداء والتقييم:** إنشاء آليات لقياس أداء الحكومة الإلكترونية وتقييمها بانتظام. المؤشرات والمقاييس النوعية والكمية لتقييم تقدمها وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين.

13- **الهوية الرقمية:** يجب تطوير نظام هوية رقمية موثوق بها وأمنة في اليمن، يمكن أن تكون الهوية الرقمية وسيلة فاعلة لتحقيق التعرف الإلكتروني للمواطنين وتعزيز أمن المعاملات الإلكترونية، وينبغي توفير آليات لإصدار وإدارة الهوية الرقمية وضمان حماية البيانات الشخصية المرتبطة.

14- **العنوان الوطني:** تطوير نظام عنوان وطني يمني، كنظام يوفر عناوين موحدة ودقيقة للمواطنين والمؤسسات، ويسهم العنوان الوطني في تحسين توصيل الخدمات الحكومية وتسهيل العمليات الإلكترونية. ينبغي توفير واجهات برمجة التطبيقات (APIs) وسهولة الوصول إلى العنوان الوطني للجهات الحكومية والقطاع الخاص لاستخدامه في خدماتهم الإلكترونية.

15- **تخصيص الموارد المالية:** ينبغي تخصيص ميزانية كافية لتنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية وبشكل خاص للهيئة العامة للحكومة الإلكترونية والمركز الوطني للمعلومات ووزارة الاتصالات وتقنية المعلومات؛ بحيث يمكنها تنفيذ برامجها ومشاريعها بكفاءة وفاعلية، ويجب أن توفر التمويل اللازم لشراء الأجهزة والبرامج وتوظيف الكوادر الوطنية الفنية المتميزة وتدريبها، بالإضافة إلى تنفيذ حملات توعية وترويج للحكومة الإلكترونية

الخلاصة العامة

نتائج الدراسة ومقترحات الإصلاح الإداري الشامل

الخلاصة:

في نهاية الدراسة نخلص إلى أهم النتائج التي أفضت إليها هذه الدراسة، فالنتائج التي خلصت إليها أن الدولة اليمنية منذ تأسيسها - في 22 مايو 1990م - وهي تعاني من وطأة وتفاقم نتائج الموروث الذي ورثته من دولتي التشطير، تمثلت في:

العبث في الموارد والفشل في تعبئتها، بل وتنازع مراكز القوى عليها، وانتهاج سياسات تقاسم "الكعكة" والترصيات وشراء الولاءات، تاركين المصلحة العامة على هامش الأولويات، وحكومة ذات حلول سريعة قصيرة الأثر، بنتائجها الوخيمة للمدين المتوسط والبعيد، والديون الداخلية والخارجية، ويروقراطية حكومية تقليدية «نظم وكواد»، وإهمال القطاع الخاص والاقتصاد المجتمعي ودورهم التنموي المهم.

وبالنظر إلى واقع الدولة اليمنية ومؤسساتها والدولة التنموية، أو التي تسير نحو تحقيق التنمية الوطنية، ونماذجها الآسيوية والإفريقية، والتجارب الناجحة العالمية، وخطوات الدول العربية في هذا الجانب.

مع النظر إلى مؤشرات الدولة التنموية: القيادة المستنيرة ذات الهدف التنموي، والنخبة البيروقراطية ذات الكفاءة، والقيم الاجتماعية، والجهة المسؤولة عن التنمية والتخطيط لها، واستقلالية الدولة، والقدرة على تعبئة الموارد، ومجتمع مدني ضعيف في البداية، ثم يبدأ في الصعود مع الوقت⁽¹⁾.

والحالة الثورية، نجد ظروفًا مواتية جدًا لتبني استراتيجية الدولة التنموية، بامتلاكها أهم مؤشرات الدولة التنموية، وهي وجود "القيادة المستنيرة ذات الهدف التنموي"، فبقراراتها الشجاعة المعهودة يمكن انتقاء النخبة البيروقراطية ذات الكفاءة من كادر الحكومة العريض، وتوظيف القيم الاجتماعية النابعة من هويته الإيمانية ببيئته الثورية، وتعيين ودعم جهة مسؤولة عن التنمية والتخطيط لها، مستفيدًا من استقلالية الدولة لتعبئة الموارد بالتفعيل التنموي الفعلي للقطاع الخاص إلى جانب الحكومة لتنظيم والنهوض بالاقتصاد المجتمعي، متخذًا المجتمع التواق وسيلة للسير نحو الدولة التنموية.

فتنطلق الدولة في: حشد الموارد بالترشيح والترشيد للبناء التنظيمي والهيكلية للدولة ومؤسساتها ونفقاتها التشغيلية، وإيجاد الحلول الجذرية، الشاملة والمستدامة، بالشراكة مع القطاع الخاص وتطوير الاقتصاد المجتمعي، بالنخبة البيروقراطية الفاعلة والكفؤة المختارة. عن طريق الأهداف الاستراتيجية الآتية:

(1) آية يوسف ذكي يوسف: الدولة التنموية: دراسة مقارنة بين نجاح كوريا الجنوبية في المدة 1961 – 1987، وفشلها

في مصر في المدة 1981 – 2008، المركز الديمقراطي العربي 7 يونيو 2020. الموقع الإلكتروني:

<https://democraticac.de>

- 1- رفع الدور والفاعلية التنموية للقطاع الخاص، وشراكته والدولة في تنظيم وتطوير الاقتصاد المجتمعي.
- 2- الرفع من فاعلية وكفاءة مؤسسات الدولة بالترشيح والتحديث الهيكلي في إطار الحاجة والتكلفة والإنتاج.
- 3- تحديث القوانين واللوائح ونظم العمل، وإعادة هندسة وتبسيط الإجراءات والخدمات ورقمنتها.
- 4- إعادة تنظيم وتأهيل وتدريب الكادر البشري لدور أجدى فاعلية وكفاءة وإنتاجية في كل القطاعات.
- 5- إرساء مبادئ ومنهجيات الحوكمة والحكم الرشيد، وحد المركزية، وتأسيس العمل المؤسسي المعياري. وتفصل مجمل النتائج التي تشخص واقع الدولة اليمنية، والمقترحات الإصلاحية التي تمثل (الرؤية المستقبلية للإصلاح الإداري الشامل) المنشودة، وذلك عن طريق أربعة محاور رئيسة، على النحو الآتي:

المحور الأول: إصلاح الإدارة العامة:

أولاً: واقع الإدارة العامة: تبين الدراسة أن واقع الإدارة العامة في اليمن يتسم إجمالاً بما يلي:

- ضعف بناء الدولة اليمنية وضعف العمل المؤسسي في أجهزتها.
- غياب الرؤية الشاملة والمتجددة للإصلاح المواكب للتطورات الإقليمية والدولية.
- غياب المرجعية العليا الموجهة لعملية الإصلاح، وغياب مراكز ومخابر البحث المتخصصة القادرة على الإسهام في صناعة سياسات الإصلاح ودعم عملية اتخاذ القرار في الدولة.
- غياب الربط بين الإصلاح الإداري وبين باقي الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وهو ما يجعل منظومة الإصلاح الإداري غير متسقة وغير متوازنة.
- استمرار تفشي مظاهر الفساد وتفاقم آثارها.
- تعقيد وتضخم الهيكل التنظيمي للدولة؛ بسبب المبالغة في عدد الوزارات والوحدات الإدارية الأخرى المركزية والمحلية، في ظل غياب معايير إنشاء وتعديل الوحدات التنظيمية للدولة، وضعف وجود أهداف محددة وواضحة وتضارب الصلاحيات والمسؤوليات وتداخلها في كثير من الوحدات.
- تضخم حجم الموارد البشرية في الجهاز الإداري للدولة، وقصور معالجات حالات الازدواج الوظيفي والبطالة المقنعة والموظفين الوهميين.
- ضعف الثقافة التنظيمية.
- سيطرة ذهنية المركزية الشديدة، ومقاومة التوجه اللامركزي في إدارة الدولة.
- استمرار العمل في ظل الإجراءات المطولة والمعقدة.
- تدني مستوى أداء وفاعلية القوى العاملة في الأجهزة الإدارية الحكومية، وسوء الخدمات المقدمة للمواطن.

- ضعف وسوء إدارة الدولة للأصول والممتلكات العامة.
- عدم تفعيل وتطوير نظام الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء، لمقاومة الانحرافات المالية والإدارية التي ترافق عملية الإصلاح الإداري.
- تخلف الإدارة العامة عن مواكبة الإدارة الرقمية، وعدم تحديث قاعدة البيانات والمعلومات، وضعف تقييم الإمكانيات المتاحة لتقانة المعلومات على مستوى الجهات المختلفة.
- تدني مستوى قيم النزاهة والشفافية وإجراءات محاربة الفساد.
- استمرار العمل بالإجراءات الإدارية المطولة والمعقدة.

ثانيًا: مقترحات إصلاح الإدارة العامة:

- 1- إحداث مرجعية عليا لإصلاح الإدارة العامة: يصدر بها قانون، تعنى بتخطيط وتنظيم وتنسيق وتوجيه ومتابعة عملية الإصلاح الإداري، وفق متطلبات الإدارة العصرية، ولا بد أن يوازي ذلك دعم تأسيس مراكز الفكر والبحوث المتخصصة بدعم عملية تحليل وصنع القرارات العامة وتحليل آثارها على المستوى الوطني (في إطار خطة إصلاح أوضاع مراكز الدراسات والبحث العلمي)، وكذا بناء أنظمة حوافز لتشجيع كل من (الأفراد، والمؤسسات) القادرين على الإسهام في عملية الإصلاح.
- 2- التحول نحو الإدارة اللامركزية الرأسية والأفقية: عن طريق تعزيز استقلالية المؤسسات والأجهزة، وتعزيز اللامركزية الرأسية والأفقية، ومنح مديري الوحدات التفويض والسلطة لوضع أهداف ورؤى للوحدات التي يديرونها، ومنح مكاتب الوزارات في المحافظات والمديريات الاستقلال وصلاحيات اتخاذ القرارات الاستراتيجية والإجرائية، ومنح المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في المحافظات التفويض والسلطة من أجل تخطيط ووضع الميزانيات لمحافظةاتها (في إطار خطة إصلاح الإدارة المحلية).
- 3- إعادة هيكلة ودمج وترشيح الوحدات ذات المهام والاختصاصات المتشابهة والمتكاملة: على أن تُدمج الوحدات ذات المهام والاختصاصات المتشابهة والمتكاملة في مجال معين (إداري، اقتصادي، اجتماعي، ثقافي) على نحو ما سيتبين لاحقًا.
- 4- ضمان الحياد الجهاز الإداري للدولة، حتى يعمل بمهنية واحتراف بعيدًا عن الولاءات الضيقة، والتزام جميع الأطراف السياسية بتحييده عن أي صراع سياسي.
- 5- التركيز على رضا المواطنين عن الخدمات العامة كأولوية أساسية بما يضمن عملية إصلاح مستدامة في جودة الخدمات وسرعة وسهولة الحصول عليها.

6- إعادة هيكلة وإصلاح الأجهزة الرقابية: عن طريق حوكمة الأجهزة الرقابية والمحاسبية ودمج وحداتها المتعددة ذات الاختصاصات والمهام المتشابهة في كيان موحد يعنى بتطبيق الحكم الرشيد بكافة أبعاده، على أن تتم مواكبة النظم العالمية الحديثة لقياس أداء الأجهزة الحكومية وضوابط الرقابة على الجودة الشاملة عليها.

7- إصلاح الخدمة المدنية: عن طريق ما يلي:

أ. استكمال وتحديث قاعدة بيانات موظفي الدولة، وتحليل المعلومات المستخلصة منها كخطوة ضرورية لإعادة هيكلة القوى العاملة في الدولة وإزالة التضخم الوظيفي الحاصل، بالتزامن مع اتخاذ الإجراءات البديلة لإصلاح أوضاع القوة الفائزة وأهمها:

- إصلاح نظم التقاعد والمعاشات (في إطار خطة إصلاح منظومة التقاعد والتأمينات)، وبناء برامج فعالة للتسريح الطوعي والمعاش المبكر.
- إعادة تأهيل ما تبقى من القوة الفائزة وإيجاد فرص عمل لهم في القطاع الخاص (في إطار خطة الإصلاح الداعمة لدور القطاع الخاص في التنمية).

ب. إعادة هيكلة ودمج وزارة الخدمة المدنية مع (وزارة المالية، وقطاع التخطيط في وزارة التخطيط والتعاون الدولي) في وزارة واحدة تسمى (وزارة التخطيط وتنمية الموارد)، وفقاً لما سيأتي لاحقاً.

ج. إعادة تصميم وبناء الهياكل التنظيمية على مستوى كل وحدة عامة وترشيقيها بناءً على نظام توصيف ووصف وظيفي علمي حديث يضمن تحديداً دقيقاً للمسؤوليات والاختصاصات والمهام والأنشطة، واشتراطات شغل الوظيفة.

د. إصلاح نظم إدارة وتنمية الموارد البشرية: على اعتبار أن هذه الموارد تمثل استثماراً مربحاً وليست عبء على الموازنة العامة، ومن هذا المنطلق يتم الآتي:

- بناء نظام معياري علمي حديث للتوظيف، يضمن عدم تأثر التوظيف بأي من مظاهر الفساد أو أي من مؤثرات الولاء السياسي أو الاجتماعي.
- بناء برامج نوعية حديثة لاستقطاب القادة الإداريين الواعدين في مراحل مبكرة، وفي الوقت نفسه تدريبهم من قبل القيادات المتميزة الحالية.
- تأمين متطلبات العمل للحفاظ على استقرار الموظفين وراحتهم وأمنهم وسلامتهم؛ لتمكينهم من إنجاز أعمالهم على أفضل وجه.
- إعادة النظر في نظام التأمينات الاجتماعية لموظفي الدولة (في إطار خطة إصلاح منظومة القاعد والتأمينات).
- استكمال مشروع الرقم الوطني والرقم الوظيفي ونظام البصمة على جميع منتسبي الجهات الإدارية للدولة.

- تحقيق التقارب في مستويات الأجور للعاملين بالجهاز الإداري للدولة مع المعدلات السائدة للأجور في سوق العمل.
- تعديل نظم الحوافز في الإدارات وربطها مع نظام أداء وتقييم شفاف وبآلي الوصول إلى نظام ترقية يعتمد على الكفاءة.
- إصلاح نظم تنمية قدرات ومهارات الموارد البشرية: وذلك عن طريق الآتي:
 - إجراء مسح كامل للموظفين، وذلك لتحديد مستوى القدرات والمهارات لدى لكل موظف في المستويات كافة، وتحديد الاحتياجات التدريبية والتأهيلية المراد تلبيتها.
 - وضع برامج تنمية الموارد البشرية وتنفيذها للتدريب والتأهيل اللازمة.
 - وضع برامج خاصة لتدريب الموظفين في الإدارات العليا لإعداد القيادات الإدارية بهدف تحسين استثمار العنصر البشري وضبط الهدر وتحسين الإنتاجية والاستفادة من القدرات الإبداعية للعاملين باتجاه المنافسة الصحيحة (برامج تطويرية في التنمية الإدارية - إدارة الموارد البشرية - الإدارة الاستراتيجية).
 - إعادة النظر في مؤسسات وآليات تدريب وتأهيل الموارد البشرية (في إطار خطة إصلاح المؤسسات التعليمية).
 - توفير نظم فاعلة لمتابعة نتائج تنفيذ البرامج التأهيلية والتدريبية وقياس الأثر والفاعلية منها.

8- التحول نحو الحكومة الإلكترونية: وذلك في إطار (في إطار خطة التحول نحو الحكومة الإلكترونية ورقمنة المدفوعات) التي بموجبها يكون إنشاء مجلس يسمى (مجلس رقمنة الحكومة والمدفوعات الوطني) نحدد هنا الإصلاحات المقترحة الخاصة بالتحول نحو الحكومة الإلكترونية، وتتمثل في الآتي:

9- إنشاء مجلس رقمنة الحكومة والمدفوعات الوطني: الذي يبني استراتيجية وطنية للحكومة الرقمية والمدفوعات الإلكترونية، وتخصيص الموارد المالية والبشرية اللازمة، ورسم السياسات كافة والخطط التنفيذية والرقابية بهذا الشأن؛ بحيث تدمج كافة الهيئات الأخرى ذات النشاط المتشابه في إطار هذا المجلس. على أن تتضمن الاستراتيجية تشجيع المشاركة المجتمعية وتعزيز التعاون الدولي، والاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال.

10- تهيئة البنية التحتية الرقمية: عن طريق الاستثمار في تطوير البنية التحتية للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، وكسر الاحتكار في هذا الجانب، بما يخدم توفير خدمات الإنترنت عالية السرعة وتوسيع نطاق تغطية الشبكة، يتطلب ذلك التعاون بين القطاعين العام والخاص واستثمارات مستدامة في هذا المجال.

- 11- تطوير التشريعات والسياسات المنظمة للحكومة الإلكترونية ورقمنة المدفوعات والتبادل البيئي المعياري للمعلومات، ووضع الإطار القانوني اللازم لحماية البيانات الشخصية وتعزيز الأمان السيبراني، (في إطار خطة إصلاح المنظومة التشريعية).
- 12- **التهيئة للتحويل الرقمي للمؤسسات الحكومية:** عن طريق تبسيط الإجراءات وتوحيد العمليات المشتركة بين الوحدات، وتطوير قدرات المؤسسات الحكومية للتعامل مع الحكومة الإلكترونية بفاعلية، يتطلب ذلك توفير التدريب والتطوير المستمر للموظفين الحكوميين؛ لتحسين مهاراتهم التقنية وفهمهم لعمليات الحكومة الإلكترونية، وينبغي -أيضاً- تعزيز التواصل والتعاون بين المؤسسات الحكومية لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في مجال الحكومة الإلكترونية.
- 13- **دعم المقسم الوطني للمدفوعات:** بتفعيل الخدمات الحالية، ودعم تطوير خدماته وإدخال خدمات جديدة، وتوسيع قاعدة المساهمين.
- 14- **تفعيل المشاركة المجتمعية:** ينبغي تشجيع المشاركة المجتمعية في تطوير وتنفيذ الحكومة الإلكترونية، ويمكن توفير منصات للمواطنين لتقديم الملاحظات والاقتراحات والشكاوى، وتشجيع التعاون بين الحكومة والمواطنين في تحسين الخدمات الحكومية الإلكترونية.
- 15- **تطوير نظام هوية رقمية:** موثوق وآمن وسيلة مهمة وفعالة لتحقيق التعرف الإلكتروني للمواطنين وتعزيز أمن المعاملات الإلكترونية. ينبغي توفير آليات لإصدار وإدارة الهوية الرقمية وضمان حماية البيانات الشخصية المرتبطة بها.
- 16- **التهيئة لتفعيل العنوان الوطني:** تطوير نظام العنوان الوطني في اليمن - وفقاً لما هو معمول به في دول العالم - وهو نظام يوفر عناوين موحدة ودقيقة للمواطنين والمؤسسات، ويسهم العنوان الوطني في تحسين توصيل الخدمات الحكومية وتسهيل العمليات الإلكترونية، وتوفير واجهات برمجة التطبيقات (APIs) وسهولة الوصول إلى العنوان الوطني للجهات الحكومية والقطاع الخاص لاستخدامه في خدماتهم الإلكترونية.
- 17- **تعزيز الوعي والتثقيف:** توعية المواطنين والموظفين الحكوميين بفوائد الحكومة الإلكترونية وكيفية الاستفادة منها بشكل فعال، ويمكن تنظيم حملات إعلامية وورش عمل تثقيفية لتوعية الجمهور بالخدمات المتاحة عبر الإنترنت وكيفية الوصول إليها.

المحور الثاني: إصلاح المنظومة التشريعية:

أولاً: واقع المنظومة التشريعية:

- غياب السياسات التشريعية.
- غياب عملية التهيئة للتشريعات، سواء التهيئة المالية، أو التهيئة المادية بمكوناتها البنيوية والبشرية، والتهيئة التشريعية اللازمة لحسن إنفاذ القانون وتطبيقه حال صدوره.
- قصور الإطار القانوني الناظم للعملية التشريعية، لا سيما ما يتعلق بـ "متى، وكيف؟" نشرع.
- ضعف شفافية القواعد المنظمة للأعمال الحكومية، وغياب القواعد الإرشادية الموحدة اللازمة لضبط صياغة التشريعية.
- محدودية قدرة المؤسسات العاملة في المجال التشريعي.
- تقادم وجمود وغموض وتضارب وتداخل الكثير من النصوص التشريعية بشكل عام وفي تشريعات القانون الإداري بشكل خاص.
- غياب آلية يمكن عن طريقها فرز الكثير من التشريعات الخاصة بالقانون الإداري الداخلة ضمن مجالات أخرى من مجالات القانون.

ثانياً: مقترحات إصلاح المنظومة التشريعية:

- 1- وضع خطة استراتيجية للإصلاح التشريعي، تتشارك فيها مؤسسات السلطة الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، والمؤسسات البحثية العاملة في المجال التشريعي، تتضمن الخطة معايير ومتطلبات الإصلاح التشريعي وعلى رأسها تحديد المبادئ والأدلة التي تحكم عملية صناعة التشريعات (قوانين ولوائح)، وتضبط توزيع الوظائف بين المؤسسات العاملة في المجال التشريعي، وتحكم التوازن بين الوسائل التي يستعملها التشريع والغايات التي يسعى لتحقيقها.
- 2- إجراء دراسات معمقة لحصر ومعالجة كافة مظاهر التداخل والتكرار والتعقيد والغموض في التشريعات الأساسية والفرعية وعلى رأسها التشريعات الخاصة بالقانون الإداري.
- 3- إحداث مركز مختص في الصياغة القانونية للتشريعات لتحقيق سلامة ووضوح النصوص والأحكام، الانسجام والتكامل التشريعي، وإزالة التضارب والتداخل والتكرار الحاصل فيما بين بعض القوانين واللوائح وبعضها.

- 4- أتمتة العملية التشريعية (في إطار خطة الإصلاح الخاصة بالتوجه نحو الحكومة الإلكترونية)، وتوفير الدعم المطلوب لبنوك المعلومات القانونية.
- 5- تنمية قدرات الموارد البشرية العاملة في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالعملية التشريعية، عن طريق دعم البرامج التدريبية في مجال العملية التشريعية بشكل عام، وفي مجال الصياغة التشريعية واستخدام تكنولوجيا المعلومات فيها بشكل خاص.
- 6- تفعيل عملية إخضاع القوانين واللوائح للرقابة الدستورية.
- 7- تنشيط دور المؤسسات العامة في تبسيط وإيصال القوانين إلى إدراك المعنيين بها، عن طريق إجراء ملتقيات وندوات علمية وموائد مستديرة تساعد على فهم القوانين وحسن تطبيقها.
- 8- تغذية تشريعات القانون الإداري بالنصوص التشريعية التي تنظم العمل بمفاهيم الإدارة العامة الحديثة المعتمدة من قبل المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بالإدارة الحديثة وما يتصل بها من مفاهيم الحوكمة الرشيدة والإدارة الرقمية العصرية والإدارة التشاركية.
- 9- تعزيز قدرات القضاء الإداري عن طريق التوسع بإحداث المحاكم الإدارية وتزويدها بالكادر القضائي اللازم، وضمان احترام حجية الأحكام القضائية بمواجهة الإدارة.
- 10- اعداد دليل قواعد على مستوى كل وزارة يتضمن التشريعات والأنظمة والإجراءات المرجعية ووضعه في متناول الموظفين والمواطنين.
- 11- إعادة النظر في القوانين واللوائح والأنظمة الداخلية بما يسمح بتحقيق اللامركزية ونقل الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحافظات.

المحور الثالث: الإصلاح المالي والاقتصادي:

أولاً: واقع القطاع المالي والاقتصادي:

- تفاقم مشكلة تضخم العملة الوطنية وتدهور قيمتها الشرائية، واختلال سياسات الصرف.
- استمرار عجز الموازنة، وتزايد الدين العام.
- عدم وجود سوق الأوراق المالية.
- ضعف البنية التحتية للقطاع المالي اليمني.
- تشتت إدارة السياسة النقدية والمالية بين حكومة صنعاء والحكومة الموالية للعدوان.
- تدني مستوى الشمول المالي الرقمي.

- ضيق نطاق الخدمات المالية والمصرفية والتكنولوجيا المالية الموجه للقطاع الخاص والمشروعات الصغيرة والأصغر.
- عدم وجود مؤسسات تمويل لمشاريع القطاع الخاص لاسيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمشاريع الإنتاجية، وصعوبة فتح الاعتمادات المستندية عبر البنك المركزي وعبر البنوك التجارية.
- تعطل فاعلية عمل القطاع المصرفي الرسمي لحساب القطاع الموازي، ناهيك عن تعطل دوره التنموي، وتلاشي ثقة المودعين بالقطاع المصرفي.
- تدهور مضطرب في معدلات الإنتاج والنمو.
- تلاشي الصادرات واعتماد شبه كلي على الاستيراد لكل الاحتياجات وعلى رأسها المواد الأساسية.
- تراجع نصيب الفرد من الناتج القومي.
- تراجع مؤشرات التنمية.
- اعتماد الاقتصاد على الربيع والموارد الغير مستدامة.
- تعدد الصناديق المالية دون تحقيق الأهداف التنموية والاقتصادية والاجتماعية المرسومة لها.
- فشل سياسات وبرامج الخصخصة التي سبق تنفيذها.
- تدني مستوى مشاركة القطاع الخاص في التنمية وفي تكوين الناتج المحلي.
- ضعف مشاركة القطاع الخاص في الأنشطة الزراعية والإنتاجية والخدمية.
- ضعف مشاركة القطاع الخاص في التشغيل والمسؤولية الاجتماعية.
- تلاشي الاستثمارات الأجنبية في البلاد.
- وجود بيئة سياسية وتشريعية طاردة للاستثمار.
- ضعف هيكل القطاع الخاص، ويتضح ذلك من ثلاث خصائص، الأولى: سيادة نمط الشركات العائلية مما يؤدي إلى تركيز الخسائر على فئة العائلات الرأسمالية وليس توزيعها على نطاق واسع من السكان، والثانية: غياب رؤية مشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص متوافق عليها، والثالثة: غياب الالتزامات المشتركة لتعزيز وتطوير الشراكة.

ثانيًا: مقترحات إصلاح القطاع المالي والاقتصادي:

1- التحول من الاقتصاد الريعي نحو الاقتصاد الإنتاجي الذي يعزز التنمية المستدامة في البلد،

بالتركيز على دعم القطاعات الإنتاجية الآتية:

أ. التحول الإنتاجي في قطاع الصناعة: عن طريق الآتي:

- التوجه نحو الصناعات الاستخراجية في المجالات الواعدة التي سبق الكشف عنها في العديد من التقارير والدراسات العلمية الوطنية والخارجية، وعلى رأسها استخراج (النفط، الذهب، الفضة، الزنك والرصاص، الحديد التيتانيوم) في الجوف وحضرموت وصنعاء والبيضاء، والرواسب الطبيعية من (النيكل، النحاس والكوبلات، الكبريتيدية) شمال صنعاء، وعلى أن

يجري تبني استراتيجية وطنية تدعم الشفافية والحوكمة والقدرات المؤسسية والبيئة التنظيمية في هذا المجال، وتوفير الإدارة الرشيدة لموارد الصناعات الاستخراجية بما يكفل توجيهها نحو تنمية مستدامة حقيقية، وتضمن الوقاية من أي مخاطر بيئية تنتج عنها.

■ دعم الصناعات - التي أثبت القطاع الصناعي جودتها وقدرتها على المنافسة - مثل بعض الصناعات الغذائية والصناعات التحويلية، كالملبوسات والأحذية والأمتعة الجلدية؛ لكونها لا تتطلب استثمارات في اليد العاملة ورساميل التشغيل، ولا تتطلب استثمارات رأسمالية كبيرة، ولأن على الدولة تسهيل تلك الاستثمارات عبر مصرف مختص للتمويل الصناعي، فإن التحول إلى اقتصاد إنتاجي يتطلب إعادة هيكلة في القطاع المصرفي.

ب. التحول الإنتاجي في قطاع الزراعة: عن طريق ما يلي:

■ إصلاح سياسات الإنتاج الزراعي (النباتي، والحيواني، والسمكي) عن طريق تبني ثلاث استراتيجيات يكون بينها ترابط تكامل تام: (استراتيجية وطنية للأمن الغذائي، واستراتيجية وطنية للبيئة، واستراتيجية وطنية للمياه).

■ التوجه نحو إنتاج المحاصيل النقدية ذات الجدوى الاقتصادية العالية، لاسيما التي تقوم عليها بعض الصناعات التحويلية المهمة، وهو ما يستدعي القيام بالإجراءات الآتية:

○ التخطيط السليم والمفصل للمساحات والكميات والنوعيات المطلوبة من السلع الزراعية المستهدفة بالتطوير في إنتاجها.

○ إعادة تأهيل البنى التحتية خاصة فيما يتعلق بالري وترشيد استعمال الموارد المائية المهدرة.

○ إصلاح سياسة تمويل المشاريع وتفعيل الشراكة بين الحكومة والهيئات المختصة من غرف زراعية واتحادات وتعاونيات مزارعين وقطاع الأعمال في هذا الجانب.

○ التوسع في استخدام التقنيات الزراعية الحديثة بأنواعها كافة لزيادة الإنتاج الزراعي ومواجهة الفجوة الغذائية المتزايدة الناجمة عن عجز الإنتاج الزراعي لتغطية الاحتياجات الاستهلاكية من سلع الغذاء الرئيسة، ويشمل ذلك أيضًا:

- تفعيل تقنية الاستشعار عن بعد وتوظيفها في تنمية وتطوير الزراعة عن طريق رصد العوامل المناخية والتغيرات البيئية ومسح الموارد الأرضية والمائية والمساحات التي تعاني من الجفاف والتصحر، وفي تطوير التلقيح الصناعي، وتقانة أشعة الليزر في تسوية التربة لرفع كفاءة أساليب الري.

- تفعيل المكافحة الحيوية كأحد التقنيات الزراعية الحديثة التي أخذت في الانتشار للقضاء على الآفات الضارة دون اللجوء إلى استخدام المبيدات الكيماوية التي تضر بخصائص المحاصيل والتربة معا.

ج. الاعتماد على الأسمدة العضوية عوضاً عن الكيماوية؛ للحفاظ على الخصائص الطبيعية للمنتجات الزراعية وجعلها قادرة على المنافسة من حيث الجودة.

- 2- التحول باتجاه حوكمة بيئة الأعمال.
- 3- التحول نحو اقتصاد المعرفة والاستثمار في أنشطة البحث والتطوير والابتكار الصناعي والزراعي (في إطار خطة إصلاح منظومة الدراسات والبحث العلمي) بالشراكة مع القطاع الخاص.
- 4- اعتماد وتفعيل سياسة النافذة الواحدة لإدارة عملية الاستثمار.
- 5- الشروع في تبني برامج لإعادة الإنعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار واستعادة وتطوير مرافق البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة لقيام المشروعات الإنتاجية بأنشطتها.
- 6- تبني سياسات مالية ونقدية تعزز الاستقرار السعري وتحافظ على قيمة العملة الوطنية.
- 7- انتهاج سياسة مالية عامة متوازنة، والقضاء على عجز الموازنة العامة والتوقف عن الدين العام ووضع التدابير والإجراءات اللازمة لحشد الموارد العامة الذاتية للدولة، وتفعيل تحصيلها ثم تخصيصها في أوجه الانفاق العام وفق الأولويات الوظيفية للدولة وأولويات الدور الحكومي الداعم للنمو الاقتصادي.
- 8- الانتقال بالجهاز المصرفي والمالي إلى الدور المطلوب بصفته وسيطاً بين المدخرين والمستثمرين بعيداً عن التمييز والمعاملة الاحتكارية دون دخول الدولة كمزاحم للاستثمار الخاص، وبما يضمن إتاحة أكبر قدر من فرص التمويل للأفكار الاستثمارية الجادة بأقل كلفة ممكنة.
- 9- تفعيل الدور الرقابي والإشرافي للبنك المركزي على البنوك والمؤسسات المالية بما يخدم قيام الجهاز المصرفي بدوره المأمول في حشد الموارد وتوجيهها نحو فرص الاستثمار المحققة للنمو والدخل والتشغيل.
- 10- اعتماد سياسة نقدية منضبطة تكفل التوازن بين نمو عرض النقود ونمو الناتج الكلي الحقيقي من السلع والخدمات كقاعدة أساسية لها وإجراءاتها.
- 11- تفعيل النظام والقانون الذي يسهم في خلق بيئة أعمال ومناخ استثماري موثوقين ومحفزين على الاستثمار والعمل والإنتاج.
- 12- اتباع سياسة للتجارة الخارجية قائمة على استعادة توازن ميزان المدفوعات، ومن أهم أولوياتها تشجيع الإنتاج المحلي والتصدير وترشيد عمليات الاستيراد في حدود ما هو ضروري لسد العجز في المنتج المحلي الاستهلاكي والمستلزمات وأدوات ومدخلات الإنتاج غير المتوفرة محلياً، وإصدار قانون مكافحة الإغراق.

- 13- وضع خطط استراتيجية للتنمية تركز من جهة على القطاعات الواعدة وتعطي أولوية للتصنيع والزراعة وفق المزايا النسبية المتوفرة في الاقتصاد اليمني دون تفريط ولا مبالغة، كما تهتم بتطوير رأس المال البشري والمستوى التكنولوجي لإحداث النمو المستدام.
- 14- تحسين الخدمات للفرد والمجتمع لتعزيز الشمول المالي والرقمي (في إطار خطة إصلاح واقع الحكومة الإلكترونية ورقمنة المدفوعات) المشار إليها أعلاه، لما لذلك من أهمية في الدفع بالنمو الاقتصادي.
- 15- إعادة هيكلة الصناديق المالية ودمج ذات الأنشطة التنموية منها في إطار خطة تتبنى إنشاء صندوق تنموي سيادي يتم تفعيله بالشراكة مع القطاع الخاص لاستثمار أموال الصندوق في المشاريع التنموية العملاقة.
- 16- إعادة هيكلة الصناديق التقاعدية (في إطار خطة إصلاح منظومة التأمينات والضمان الاجتماعي).
- 17- تمكين القطاع الخاص من القيام بدوره التنموي في البلاد: عن طريق الآتي:
 - تعزيز البيئة الاستثمارية الملائمة.
 - إزالة التحديات التي تواجه القطاع الخاص بتوفير البيئة والمناخ الآمن ومكافحة التهريب، وحماية المنتجات والسلع المحلية.
 - تقديم التسهيلات والحوافز اللازمة لجذب رؤوس الأموال الأجنبية.
 - إنشاء سوق للأوراق المالية.
 - تحفيز القطاع الخاص للاستثمار في القطاعات الواعدة في الصناعات الاستخراجية والسياحة والأسماك وغيرها.
 - دعم قدرات الاتحاد العام للغرف التجارية والصناعية ونادي الأعمال عن طريق توفير موارد مالية كافية للنهوض بالقطاع الخاص وتوجيهه بما يحق أهداف التنمية في اليمن.
 - تعزيز الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، لاسيما أنه سبق توقيع اتفاقات عدة في هذا الشأن يمكن البناء عليها.
 - تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص الوطني مع دول الجوار والأقاليم من أجل تنمية المشروعات المشتركة للوصول إلى التكامل الاقتصادي معها.
 - تكوين قاعدة بيانات عن القطاع الخاص وإمكاناته.
 - إقامة المؤتمرات والمعارض التجارية لترويج السلع المنتجة محلياً.
 - دعم الصادرات المحلية وتخفيض الرسوم الجمركية عليها.

المحور الرابع: الإصلاح الاجتماعي والثقافي:

أولاً: الواقع الاجتماعي والثقافي:

- ضعف مستوى العدالة الاجتماعية.
- غياب عدالة التوزيع للثروة والسلطة.
- تفاقم مشكلة البطالة، والتزايد المضطرد في نسب الشباب العاطلين عن العمل.
- تفاقم مشكلة الفقر.
- ضعف المشاركة المجتمعية.
- ضعف مشاركة المرأة في التنمية وفي إدارة الشأن العام.
- انهيار مستوى التعليم.
- التدني الشديد في مستوى منظومة الخدمات الصحية.
- تدني مستوى جودة الخدمات العامة الأخرى التي تقدمها الدولة للمجتمع وارتفاع كلفتها، كالمياه والكهرباء.
- تدني مستوى الوعي والثقافة المجتمعية تجاه الكثير من المفاهيم مثل مفاهيم الإصلاح، والتغيير، المشاركة الشعبية، الرقابة الشعبية، الإدارة التشاركية، النزاهة، الشفافية، ودور المجتمع في مكافحة مظاهر الفساد، وغير ذلك من المفاهيم المهمة التي يعزز وعي المجتمع بها من فعالية جهود الإصلاح الإداري في أي بلد.

ثانياً: مقترحات الإصلاح الاجتماعي والثقافي:

1- تطوير آليات المشاركة المجتمعية: في إدارة الشأن العام وفي رسم وتخطيط السياسات العامة المتعلقة بالإصلاحات كافة لاسيما سياسات الإصلاح الإداري الشامل، وإشراك الفئات المستفيدة في تخطيط وتنفيذ وتقييم الخدمات العامة، وكذا تفعيل الرقابة المجتمعية على أداء أجهزة ومؤسسات، عن طريق الآتي:

- أ. إتاحة الفرصة للفئات كافة الفاعلة في المجتمع، جماعات أو أفراد لتقديم آرائها وانتقاداتها وشكاواها، وكذا تقديم رؤاها الإصلاحية إزاء كل ما يتعلق بإدارة الشأن العام.
- ب. إيجاد قنوات اتصال فاعلة بين الأجهزة الحكومية والفاعلين الاجتماعيين، وتفعيل دور وسائل الإعلام الرسمية وغير الرسمية في هذا الإطار.

2- إصلاح منظومة التأمينات والضمان الاجتماعي: عن طريق إعادة هيكلة الوحدات كافة ذات النشاط التأميني والضمان والرعاية الاجتماعية ودمجها في مؤسسة تتولي استثمار أموالها بالشراكة مع القطاع الخاص؛ بغرض تحقيق التأمين الصحي الشامل لموظفي الدولة والقطاع

الخاص وتضمن تقديم الرعاية الاجتماعية الكاملة للفئات المحرومة كافة، وتعجيل نظم التكافل الاجتماعي بالسبل الممكنة كافة.

3- **إصلاح منظومة التعليم:** عن طريق إعادة هيكلة وحدات التعليم (الأساسي والثانوي، والجامعي والعالي، والفني/التقني) ودمجها في وزارة واحدة، وفي الوقت ذاته تفعيل فروعها في المحافظات وتمكين الهيئات المحلية المنتخبة من تخطيطها وإدارة موازاناتها بشكل مستقل (في إطار التوجه نحو اللامركزية الحقيقية)، بالإضافة إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص بالاستثمار في قطاع التعليم والبحث العلمي.

4- **تحسين مستوى برامج التعليم والتدريب والتأهيل:** بما يربط مخرجات التعليم باحتياجات سوق العمل، ورغد السوق بالعمالة الفنية الماهرة والمدرّبة.

5- **إصلاح قطاع الخدمات العامة:** (الصحة، المياه، الكهرباء، الطرق)، وذلك بضمها إلى وزارة الإدارة المحلية، وتمكين الهيئات المحلية المنتخبة من تخطيطها وإدارة موازاناتها بشكل مستقل (في إطار التوجه نحو اللامركزية الحقيقية)، بالإضافة إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص في الاستثمار في هذه القطاعات الخدمية المهمة لتحسين جودها ومستوى رضا المواطنين عنها.

6- **تطوير آليات وبرامج شبكة الأمان الاجتماعي:** بما يؤهلها لإنجاز أهدافها في مكافحة الفقر بفعالية، وربط مساعدات الضمان الاجتماعي بخط الفقر.

7- **إصلاح منظومة الدراسات والبحث العلمي:** عن طريق دمج الجهات المعنية بالبحوث والدراسات والابتكار، والمعلومات والإحصاء... إلخ، في الهيئة العليا للأبحاث والتطوير.

8- **إصلاح منظومة الثقافة:** عن طريق إعادة هيكلة ودمج وزارات (الإعلام، الإرشاد، السياحة، الثقافة)، في وزارة واحدة.

9- **غرس قيم النزاهة والشفافية:** والارتقاء بالأخلاقيات العامة والوظيفية ومكافحة الفساد عن طريق إصدار الأدلة التي تعرف الموظف الحكومي والمواطن بأشكال الحماية من التبليغ ضد الفساد، وإيجاد آليات تسمح بالمساءلة الداخلية والخارجية بالنسبة للموظف الحكومي وذلك عن طريق المراجعة والمراقبة في مختلف الأوقات.

10- **تفعيل الرقابة المجتمعية:** وتشجيع الشفافية ونظام كشف المعلومات.

- 11- وضع خطة استراتيجية لرعاية الشباب: من أهم عناصرها التمكين الاقتصادي والتوظيف وفق احتياجات الاقتصاد والأمن والدفاع.
- 12- اتخاذ التدابير اللازمة للحد من عمالة الأطفال: عبر سياسة الإحلال الإلزامية ببدائل من صفوف القوى العاملة الباحثين عن فرص عمل من البالغين والشباب وبحسب المهارات المطلوبة.
- 13- التمكين الاقتصادي: توجيه موارد الدعم بمختلف مصادره والزكاة وأموال مؤسسات التمويل الأصغر والجمعيات الخيرية في التمكين الاقتصادي لفئات الشباب والمرأة والأيتام والأرامل والأسر الفقيرة، وتدخل الدولة في مصارف الدعم والعمل الخيري على النحو الذي يحد من مظاهر الدعم الاستهلاكي الذي يكرس الاعتماد على الغير ويبقى على حالة الفقر والعوز، واستبدال ذلك بأنشطة دعم وتمويل منتجة تمكن المستفيدين اقتصاديًا وتحررهم من دائرة العوز والاعتماد على الغير، وعلى النحو الذي يقوي ويراكم ويعزز القدرات الذاتية للنمو الاقتصادي على مستوى البلد.
- 14- النظافة والمظهر العام: وضع وتبني وتنفيذ خطة شاملة للنظافة وحماية البيئة وتحسين المظهر العام في المدن والأرياف وتعزيز ثقافة النظام والنظافة والحس الجمالي، في سلوك الناس والمرافق العامة والتجمعات السكنية.
- 15- الخدمات الطبية: إجراء ما يلزم من الإصلاحات في القطاع الصحي بما يكفل تحسين الخدمات الصحية وتعزيز الصحة العامة.
- 16- مواكبة التطور التكنولوجي: في مختلف شؤون الحياة بعدها وسيلة لرفع إنتاجية الموارد وتحسين نوعية الحياة وتعزيز فرص النمو والنهوض بثقة نحو المستقبل كسائر شعوب العالم.
- 17- الاستمرار في تعزيز عناصر القوة العسكرية والأمنية: اللازمة لحماية الوطن وضمان استقراره والدفاع عن مصالحه الاقتصادية كنهج استراتيجي ملازم لأهداف التنمية الاقتصادية والبشرية.
- 18- الوحدة الوطنية: وضع برامج إعلامية وتعليمية وفنية تعزز الوحدة الوطنية والتعايش وروح الانتماء وتقوي الترابط المجتمعي وتنمي روح المحبة والتسامح والتكافل بين أبناء المجتمع.

مراجع الدراسة :

01. وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، (2021).
02. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، (2006).
03. HR INSIDER (2020)، "معايير إدارة الموارد البشرية في المفاضلة والاختيار في عملية التوظيف" كان التصفح في 7 سبتمبر 2023، <https://www.hrinsider.info/2020/07/HR-criteria-of-employment.html>
04. <http://dspace.univ-medea.dz/handle/123456789/9407> التجربة التركية متاح على الموقع الإلكتروني
05. أبو راس، مجد الشافعي: القانون الإداري، منشور على الإنترنت على الرابط: WWW.pdfactory.com.
06. الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية اليمنية، رؤية القطاع الخاص لإعادة الإعمار في اليمن. صنعاء، (بدون تاريخ).
07. اتحاد المصارف العربية، واقع الشمول المالي في العالم العربي. متاح على الموقع الإلكتروني: <https://uabonline.org/>
08. إحصائية موظفي الدولة خلال المدة 1990-2008، وزارة الخدمة المدنية، الإدارة العامة للتوظيف، صنعاء.
09. أحمد الشامي، واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية وتحديات التطوير والتغيير.
10. أحمد الماوري، إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن، مجلة حكمة العدد 4، المجلد الثاني ربيع 2022.
11. أحمد أنور رسلان (1995)، أصول الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.
12. أحمد رشيد (1994)، الإصلاح الإداري: إعادة تفكير، دار النهضة العربية، القاهرة.
13. أحمد عاشور (1995)، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق استراتيجية للإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في الوطن العربي في مواجهة التحديات العالمية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
14. أحمد مصطفى الخاطر (1990): الإدارة وتكوين المشروعات، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، مصر.
15. استراتيجية تحديث الخدمة المدنية، الجمهورية اليمنية، وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، مشروع تحديث الخدمة المدنية، صنعاء، 2007.
16. أسعار العملات في اليمن، 12 أغسطس 2023. متاح على الموقع: <https://www.almontasaf.net/rate.html>
17. الإسكوا. (2023). Retrieved 25 سبتمبر 2023، <https://www.unescwa.org/ar/focus/tech>
18. الاسكوا، الجمهورية اليمنية: أولويات التنمية المستدامة لما بعد 2015، تقييمات وطنية للتنمية المستدامة الجمهورية اليمنية في إطار إعداد التقرير العربي حول التنمية المستدامة، 2015.
19. الأفندي مجد أحمد، النظرية الاقتصادية الكلية، الأمين للنشر والتوزيع، 2012، ط2.
20. الأفندي مجد أحمد، سياسات الاستقرار الاقتصادي في الجمهورية اليمنية وإشكالات التطبيق، مجلة كلية الآداب، جامعة صنعاء العدد (20)، 1997.
21. الأفندي، برنامج الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، نتائج الإصلاح النقدي، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد (15)، 1998.
22. الأفندي، تجربة الإصلاح المالي في الجمهورية اليمنية، كتاب تقييم سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في الدول العربية، الجمعية العربية للبحث الاقتصادي، 1999، بيروت.
23. الأفندي، مجد أحمد (2007)، اتجاهات السياسة المالية والنقدية خلال المدة (2003-2006)، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، 28 سبتمبر 2007.
24. الأمم المتحدة. مسح الحكومة الإلكترونية 2020.
25. الأمم المتحدة، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك، نيويورك وجنيف، 2016.
26. أندرو ستون ولينا طارق بدوي، المشروعات الصغيرة والمتوسطة المبتكرة وسريعة النمو في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا- تعليم، تدريب، اعتماد وتنافس. سلسلة ملاحظات سريعة للمعلومات والتعلم في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، سبتمبر 2011، رقم 43.
27. اوزبورن، ديفيد & تيد غايلر، 2010، إعادة اختراع الحكومة، كيف تحول روح المغامرة القطاع العام؟ ترجمة محمد البجيرمي، العبيكان، الرياض.

28. أولاً المراجع باللغة العربية وكذا المراجع المتاحة على المواقع الإلكترونية:
29. أيرهارد يوهن وآخرون (2019): الإدارة العامة للدولة الحديثة: تقييم التوجهات والتبعات، ترجمة: صلاح السلمي، إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات، الرياض.
30. الأيوبي، نزيه: الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي. في العالم العربي- في ظل التحديات الاقتصادية الجديدة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1995.
31. البحيري، سامي محمود أحمد: مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية، لندن، 2011م.
32. البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP)، تقرير التنمية البشرية 2022/2021، مطبوعات البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 1UN Plaza، نيويورك، 2022.
33. برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري، الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء، صنعاء، 1991.
34. البشري، منصور: الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة: رواتب موظفي الخدمة المدنية، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، 2019.
35. البشري، منصور، الإيرادات العامة غير الضريبية، المؤتمر الاقتصادي اليمني، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر 2010.
36. البشري، منصور، التقرير الاقتصادي، مركز الدراسات الاقتصادية، الجمهورية اليمنية.
37. بن مرسل، رفيق: الأساليب الحديثة للتنمية الإدارية بين حتمية التغيير ومعوقات التطبيق، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2011م.
38. البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية؛ لتشخيص الفُطري لمصر: تحديات وفرص الاستثمار الخاص، البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، 2022.
39. البنك الدولي: تقرير الصراعات والأمن والتنمية، البنك الدولي، 2011.
40. البنك الدولي: وثيقة معلومات مشروع تعزيز المساءلة في اليمن، إصدارات البنك الدولي، كان التصفح في 12 سبتمبر 2023، www.worldbank.org
41. البنك الدولي؛ تقرير تقييم مناخ الاستثمار في اليمن، البنك الدولي، 2011.
42. البنك الدولي؛ مذكرة المشاركة الفُطرية بشأن الجمهورية اليمنية لمدة السنتين الماليتين 2020-2021، 11 أبريل 2019.
43. البنك المركزي اليمني: الدين العام المحلي الحلول والبدايل، صنعاء، 2023.
44. البنك المركزي، التقارير السنوية والفصلية للأعوام 2003-2005-2006-2010.
45. بوحوش، عمار: الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، دار البصائر للنشر، ط 1، الجزائر، 2009.
46. بوطويل رقية، 2021، الإدارة العامة الجديدة للإصلاح الإداري بين الضرورة والاختيار "دراسة تجارب دولية"، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، مج 24، ع 01 ص 527 - 548.
47. بي غاي بيترز، جون بيير (2019): الإدارة العامة القادمة: نقاش ومعضلات، ترجمة: محمد شحاته ودرويش نايف، إدارة الترجمة بمركز البحوث والدراسات، الرياض.
48. بيرتلي، أنتوني. وآخرون: أجندة لدراسة الإدارة العامة في البلدان النامية، دورية حكام، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 3، المجلد 2، الدوحة، 2021.
49. بيرجر، مورو: البيروقراطية والمجتمع في مصر- الحديثة، ترجمة: محمد توفيق رمزي، دار النهضة المصرية، القاهرة، 1959.
50. تحديات وآفاق النقود الإلكترونية وأنظمة الدفع في اليمن، مارس 2022. متاح على الموقع الإلكتروني: https://devchampions.org/ar/publications/white_papers/Electronic_Money_and_Payment_Systems_in_Yemen
51. تطور التشريع والقضاء في الجمهورية اليمنية، القاضي/ محمد راشد عبدالمولى، مكتبة خالد بن الوليد، ط2، 1995م.
52. تطور وتطوير القضاء في اليمن، أ.د/ عبد المؤمن شجاع الدين، مكتبة خالد بن الوليد للطباعة والنشر، اليمن، 2023م.

53. التقرير الاستراتيجي اليمن (2012)، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية.
54. تقرير التنمية الإنسانية العربية 2020- خلق الفرص للأجيال القادمة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي: المكتب الإقليمي للدول العربية، نيويورك، 2020.
55. تقرير ممارسة أنشطة الأعمال متاح في الموقع الإلكتروني <https://arabic.doingbusiness.org/ar/doingbusiness>
56. تقنين أحكام الشريعة الإسلامية، عبد الرحمن بن سعيد علي الشثري، دار الصيمعي للنشر والتوزيع، الرياض، ط 1، 2007م.
57. تقنين الشريعة الإسلامية بين المجتمع والدولة، د/ إبراهيم البيومي غانم، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ط 1، 2011م.
58. التلباني، أحمد محي الدين، التجربة الاقتصادية الماليزية التقويم والدروس المستفادة، كلية الدراسات الاقتصادية والعلوم السياسية، جامعة الإسكندرية، 2019.
59. التنمية الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية المحاور والإنجازات والتحديات، تجارب التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الفصل الأول، 2002م.
60. تيشوري، عبد الرحمن: أبرز التجارب العربية والدولية في الإصلاح الإداري، مقال منشور على موقع الإنترنت، <https://www.annajah.net>
61. ثروت، بدوي: القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1980م.
62. جاسم، دليا صبحي، ومهدي، كاظم علي، (2022)، دور القيادة السياسية في تحقيق التنمية الناجحة: دراسة حالة: راوندا - البرازيل - سنغافورة - ماليزيا، مجلة الدراسات المستدامة، مج 4، ع 4، 1405 - 1424.
63. جبران، محمد علي، عجز الموازنة العامة، شؤون العصر، العدد (29)، يونيو 2008.
64. جبير، مطيع علي حمود: مبادئ القانون الإداري اليمني والمقارن، مكتبة ومركز الصادق للنشر والتوزيع، صنعاء، ط 4، 2023م.
65. الجحيفي، لطف راجح، التجربة السنغافورية التنموية، شؤون العصر، العدد (15)، 2004.
66. الجراحي، أحمد عبده. وفارس محمد القادري: القضاء الإداري اليمني دراسة مقارنة، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، ط 1، 2022م.
67. جريسات، جميل، 1992، الإصلاح والتنمية الإدارية في الدول العربية موجز ومقارنة الولايات المتحدة الأمريكية.
68. الجهاز المركزي للإحصاء، نشرة الحسابات القومية 2021.
69. جیدنز، أنتوني، مقدمة نقدية في علم الاجتماع، ترجمة: أحمد زايد وآخرون، موقع كتب عربية، (د.ت).
70. حافظ، محمود محمد: القضاء الإداري دراسة مقارنة، مطبعة لجنة الآتيف والترجمة، ط 3، القاهرة، 1966م.
71. حسام الدين إبراهيم محمد، ودوغان دليل جولتكين، 2021، التجربة الماليزية في التنمية المستدامة: المجال التعليمي أنموذجاً، BALAGH، Journal of Islamic and Humanities Studies، Vol 1 / No 2 - August 202، pp 184-
72. حسام، نايل "مترجم"، في: هنتنغتون، صمويل: النظام السياسي في مجتمعات متغيرة- ترجمة كاملة مزودة بإيضاحات، تصدير: فرنسيس فوكوياما، ترجمة: حسام نايل، دار التنوير للطباعة، ط 1، بيروت، 2017.
73. الحلاج، عمر عبد العزيز: اليمن بين جزر الوحدة ومد استرضاء العشائر، في: السلطات المحلية والخدمات العامة- تقييم اللامركزية في العالم العربي، إشراف: منى حرب وسامي عطا الله، المركز اللبناني للدراسات، 2015، بيروت.
74. حمداوي، جميل: جهود ماكس فيبر في مجال السييسولوجيا، شبكة الألوكة، ط 1، 2015 ص 42.
75. الحملي، سحر عبد الله: الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه دراسة مقارنة، المجلة العلمية لقطاع كلية التجارة، جامعة الأزهر - العدد 10، يناير 2013م.
76. الحميدي، عبد الرحمن بن عبد الله: نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية، صندوق النقد العربي.
77. حنيش أحمد (2022)، الاقتصاد المعرفي في الدول العربية - دراسة تحليلية لمؤشر المعرفة العالمي، جامعة الجزائر، Revue des Re'formes Economiques et Inte'gration En Economie Mondiale
78. حيدر، عفيف. وصباح هاشم: الإدارة العامة، منشورات جامعة دمشق، 2007م.

79. الخامري، محمد أحمد (2015)، تحليل استدامة المالية العامة في اليمن في ظل تراجع إنتاج النفط، مجلة الدراسات الاجتماعية، (99/21)، 269-338.
80. الدرويش، نبيل أحمد: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية- مقارنة تحليلية لتأثير البنى السياسية والاجتماعية في مسار الإصلاح، أطروحة دكتوراة في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة تونس المنار، 2023.
81. الدقن، أحمد السيد: تجربتا الإصلاح الإداري في الصين ومصر- والتوجه نحو اقتصاد السوق دراسة مقارنة، المجلة العربية للإدارة، مجلد 35، العدد 1، يونيو 2015م.
82. دوفرجه، موريس: علم اجتماع السياسة، ترجمة: سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، 1991.
83. الربوي، يحيى. (2007). واقع مشروع الحكومة الإلكترونية في الجمهورية اليمنية. Paper presented at the مؤتمر الحكومة الإلكترونية السادس، دبي.
84. رشيد، أحمد: الإدارة العامة في الدول النامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979م.
85. روبرتس، جيوفري. واليستاير إدواردز: المعجم الحديث للتحليل السياسي (إنكليزي-عربي)، ترجمة: سمير عبدالرحيم الجبلي، الدار العربية للموسوعات، بيروت، 1999.
86. الرؤية الوطنية الشاملة لبناء الدولة اليمنية الحديثة 2019م.
87. الربيعي، مشعل: تقييم السياسة النقدية وانعكاساتها على مناخ الاستثمار في اليمن مع المقارنة مع مرجعيات مؤتمر التجارة والتنمية للأمم المتحدة، المؤتمر الوطني للاستثمار، 2022.
88. الزيتوني، محمد، التجربة التنموية الماليزية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، المجلد 1، العدد 2، 2020.
89. زيد بن محمد الرماني (2004)، منهج ابن تيمية في الإصلاح الإداري، دار الصمعي للنشر والتوزيع، الرياض.
90. زينة عبال؛ نظرة عامة على القطاع الخاص في الدول العربية، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (annd)، بيروت 2021.
91. ساين كوهلمان، إصلاحات القطاع المحلي، دار حميثرا، القاهرة، 2018.
92. سامي محمد البحيري (2011)، مداخل الإصلاح الإداري - التطوير التنظيمي والتدريب وتقييم الأداء، بحث مقدم للحصول على الماجستير إلى الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، لندن، المملكة المتحدة. ص 42-44.
93. سباش ليندة، 2022، التجربة الرواندية في حوكمة التنمية بين الإنجازات الاقتصادية والسياسية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مج 15، ع 1، ص 387-404.
94. سحر عبد الله الحملي، الإصلاح الإداري: مفهومه وآليات تطبيقه (دراسة مقارنة)، المجلة العلمية قطاع كلية التجارة جامعة الأزهر، العدد العاشر، يناير 2013.
95. سعد الله، عمار & شتوح، وليد، 2022 قراءة في التجربة التنموية السنغافورية: أسرار النجاح، مجلة نماء للاقتصاد والتجارة مج (6) ع 02، ديسمبر 2022 ص 341 – 459.
96. سعود بن محمد النمر وآخرون (د، ت)، الإدارة العامة، الأسس والوظائف والاتجاهات الحديثة. د. ن. ت.
97. السعيد وآخرون، 2020، تجربة الإصلاح في ماليزيا والدروس المستفادة، مجلة اقتصاد المال والأعمال مج3، ع4، ص 101-120.
98. سهل، يحيى قاسم علي: السهل في القانون الإداري اليمني، مكتبة الصادق للنشر والتوزيع، صنعاء، ط 1، 2020م.
99. السياسة الشرعية أو نظام الدولة الإسلامية، د/ عبد الوهاب خلاف، تحقيق أ. د/ محمد عمارة، دار السلام للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، ط 1، 2012م.
100. السيد عبد الملك بدرالدين الحوثي، دروس من عهد الإمام علي لمالك الأشر حينما ولاه على مصر، الطبعة الثانية 1444هـ، الوحدة الفنية بمكتب السيد عبد الملك بدرالدين الحوثي - صنعاء، اليمن.
101. سينتاما، إزيكيل، 2022، المصالحة الوطنية في رواندا: التجارب والدروس المستخلصة، European University Institute، 2022. All rights reserved.
102. الشاطر، علي محمد مثنى، الاقتصاد اليمني، رؤية مستقبلية، العدد (18)، مجلة التجارة والاقتصاد، مارس 2002.

103. شذان، مجد محسن: **النظام التأديبي للموظف العام في اليمن دراسة مقارنة**، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، 2014م. قانون رقم (19) لسنة 1991 بشأن الخدمة المدنية.
104. شرف الدين، أحمد عبد الرحمن: **الوجيز في أحكام القانون الإداري اليمني**، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، صنعاء، 2020م.
105. شمسان، نبيل عبده: **الإصلاحات الإدارية والخدمة المدنية خلال خمسة عشر عاما، بحث في ندوة بعنوان: خمسة عشر عاما من الإصلاحات السياسية والاقتصادية**، وكالة الأنباء اليمنية سبأ، >2005
106. شمسان، نبيل: **تجربة إصلاح وتحديث الإدارة العامة - الجمهورية اليمنية**، الملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي، المنامة، البحرين، 2004.
107. شمسان، نبيل: **تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة الجمهورية اليمنية**، ورقة عمل مقدمة للملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي، 24-25 مايو 2004م، المنامة البحرين.
108. صالح، محسن مجد، 2008، **النهوض المالي في قراءة في الخلفيات ومعالم التطور الاقتصادي**، مركز الإمارات للدراسات الاستراتيجية ع 136، دولة الإمارات العربية المتحدة.
109. صبري أحمد شبلي (2013)، **دور الحوكمة في الإصلاح الإداري - دراسة مقارنة بين الدنمارك ولبنان**، رسالة ماجستير مقدمة إلى قسم القانون، كلية القانون والسياسة، الأكاديمية العربية، الدنمارك.
110. صندوق النقد العربي، 2023، **تنافسية الاقتصادات العربية**، العدد السادس، فبراير 2023..
111. صندوق النقد العربي، **التقرير الاقتصادي العربي الموحد**، الفصل العاشر، الاقتصاد الرقمي ودعم دورة في التنمية العربية 2020.
112. الصيرفي، مجد، 2008، **الفساد بين الإصلاح والتطوير الإداري**، مؤسسة حورس الدولية، مصر.
113. طاشمة، بومدين: **التوسع البيروقراطي الحلقة المنسية في عملية التنمية في الوطن العربي**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 7، الجزائر، 2012.
114. طاشمة، بومدين: **دراسات في التنمية السياسية في بلدان الجنوب**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.
115. طلعت إبراهيم لطفي (2007) **علم اجتماع التنظيم**، دار غريب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة.
116. طه أحمد الفسيل، **الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص من أجل التنمية**، صنعاء، 23 يناير 2009م.
117. عادل سالم ومها عزت، **أهمية العوامل المؤثرة في الإصلاح الإداري لمواجهة الفساد**، المعهد الطبي التقني، المنصورة، مصر.
118. عادل عزت محمد عيد، **المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص ودورها في تحقيق التنمية المستدامة**. مجلة جامعة أم القرى للعلوم الاجتماعية. المجلد الحادي عشر- العدد الثاني- رجب 1440 هـ / أبريل 2019 م.
119. عامر ذياب؛ **تجربة الكويت والخليج العربي**، ورقة بحثية مقدمة لبحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد يومي 22 و23 سبتمبر 2011، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، يناير 2013م، ص 139-145.
120. العامري، ابتسام، 2018، **التجربة التنموية في سنغافورة**، مجلة بحوث الشرق الأوسط، ع 45، ص 271-314.
121. عباس الفياض، **قضايا اقتصادية معاصرة، الإصلاحات في البلدان النامية**، 2011.
122. عبد الحلیم وآخرون، 1998، **تجارب عالمية في الإصلاح الإداري - دراسة حالات خمس دول آسيوية**، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر.
123. عبد الكريم دوريش وليلى ت كلا (1976)، **أصول الإدارة العامة**، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة.
124. عبد الوهاب، محمد: **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2004.
125. عبد الواسع، عبد الصمد أمين: **الإصلاح الهيكلي ومفاعلاته نحو المالية العامة دراسة تطبيقية للموازنة العامة بالجمهورية اليمنية (1996-2005)**، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتصرف، جامعة تونس المنار، تونس، 2010.
126. عبلة مزوزي، **حوكمة الإدارة لتفعيل سياسات الإصلاح الإداري**، مجلة أبحاث، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
127. العسلي، سيف مهيو، **إصلاح المالية العامة في اليمن، المؤثر الاقتصادي اليمني**، المركز اليمني للدراسات الاقتصادية، أكتوبر 2010.
128. على الخضر (2002)، **نموذج مقترح للإصلاح الإداري في سوريا**، مجلة كلية التجارة جامعة القاهرة، مصر.

129. على السلمي (1975)، تطوير الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات، الكويت.
130. عيس، محفوظ، 2021، رواندا: النهوض التنموي بين الفرص والتحديات، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، 6ع، مارس 2021، ص 25-38.
131. فتح الباب، عليوة مصطفى: المدخل إلى القانون الإداري - دراسة في ضوء آراء الفقه والأحكام والفتاوى، دائرة القضاء، أبو ظبي، ط 2، 2013م.
132. الفتلاوي، سهيل: **نظرية القانون**، دار الفكر المعاصر، ط 1، صنعاء، 1993م.
133. فريق مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (2018)، بعيداً عن نهج العمل كالمعتاد: مكافحة الفساد في اليمن، ورقة من إصدارات مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. تم التصفح في 5 سبتمبر 2023، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/8114>
134. فريق مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية (2019)، تضخم يفوق القدرات المالي: الحاجة إلى إصلاح نفقات رواتب القطاع العام، ورقة من إصدارات مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية.
135. الفسيل، طه أحمد، مستقبل الإصلاح الاقتصادي في اليمن، المؤتمر العلمي الخامس، أكتوبر 2005، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، العدد (17)، سبتمبر 2001.
136. الفكر المقاصدي قواعده وفوائده، د/ أحمد الريسوني، دار الهادي للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ط 1، 2003م.
137. فوكو ياما، فرانسيس: **الثقة- الفضائل الاجتماعية ودورها في تحقيق الرخاء الاقتصادي**، ترجمة: معين الإمام ومجابه الإمام، RAM، دمشق، 2008.
138. فوكو ياما، فرانسيس: **بناء الدولة- النظام العالمي ونظام الحكم والإدارة في القرن الحادي والعشرين**، ترجمة: مجابه الإمام، مكتبة العبيكان، الرياض، 2007.
139. فوكوياما، فرنسيس: **الثقة- الفضائل الاجتماعية ودورها في تحقيق الرخاء الاقتصادي**، ترجمة: معين الإمام ومجابه الإمام، RAM، دمشق، 2008.
140. فيبر، ماكس: **الاقتصاد والمجتمع- الاقتصاد والأنظمة الاجتماعية والقوى المخلفات السيادية**، ترجمة: مجد التركي، المنظمة العربية للترجمة، مكتبة الفكر الجديد، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، بيروت، 2015.
141. قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري، دار وائل عمان، الأردن، ط 1، 2001، ص 49-51.
142. قاسمي، ثريا: **أزمة البيروقراطية الإدارية في الدول العربية**، موقع ميم، 2018، متاح على الرابط: <https://bit.ly/2INdWSK>
143. قانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية.
144. قانون رقم (39) لسنة 2006م بشأن مكافحة الفساد.
145. قانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية.
146. قانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن نظام الوظائف والأجور والمرتبات.
147. قانون رقم 1 لسنة 2004م بشأن صندوق الخدمة المدنية.
148. قباري مجد إسماعيل (1981)، علم الاجتماع الإداري ومشكلات التنظيم في المؤسسات البيروقراطية، منشأة المعارف، الإسكندرية.
149. قدير رحمة، 2015، التدخل الدولي "الإنساني" دراسة حالة الإبادة الجماعية في رواندا - 1994 -، رسالة ماجستير، المدرسة العليا للعلوم السياسية. الجزائر.
150. القرار الجمهوري رقم (122) لسنة 1992م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (19) لسنة 1991م.
151. القرار الجمهوري رقم (99) لسنة 2006م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون نظام الوظائف والأجور والمرتبات رقم (43) لسنة 2005م.
152. القريشي، غني ناصر حسين: **المداخل البنائية الوظيفية في دراسة التنظيم - الفن جولدنر- بيتر بلاو**، موقع كلية الآداب الإلكتروني، جامعة بابل- العراق، 2015، متاح على الرابط: <https://bit.ly/3zq6bCd>
153. القصبى، عبد الستار، رشاد: **مناهج البحث في علم السياسية**، مكتبة الآداب، القاهرة، 2004.
154. كاس عبد القادر، الإصلاح الإداري: إشكالية المفهوم والنماذج والاستراتيجيات، مجلة أنسنه للدراسات والبحوث، العدد السادس، ديسمبر 2012.

155. كامارك، إيلين سيولا: العولمة وإصلاح الإدارة العامة، في مؤلف جماعي: **الحكم في عالم يتجه نحو العولمة**، جوفيف وجون دوناهيو "محرران"، ترجمة: محمد شر الطرح، مكتبة العبيكان، الرياض، 2002.
156. كتاب إلكتروني - إعادة اختراع الحكومة - ديفيد اوزبورن، تيد غايلبر - نقله إلى العربية محمد توفيق البجيرمي - منتدى سور الأزيكية - www.books4all.net.
157. الكساسبة، بلال محمد ياسين، 2017، أثر التنمية الاقتصادية على التحول الديمقراطي في دول جنوب شرق آسيا: دراسة حالة ماليزيا وسنغافورة، أطروحة دكتوراه، دار المنظومة، عمادة الدراسات العليا، الأردن.
158. كلارك، فيل، 2010، محاكم غاشاشا والعدالة والمصالحة بعد الإبادة الجماعية في رواندا: عدالة بلا محامون، نيويورك: مطبعة جامعة كامبريدج.
159. لعراي، كريمة: **الإصلاح الإداري من منظور الإدارة العامة الحديثة - نظرة تحليلية ونقدية**، **مجلة البحوث السياسية والإدارية**، العدد 3، الجزائر، 2013.
160. اللقاء التشاوري مع القطاع الخاص بالمكتب التنفيذي لإدارة الرؤية الوطنية بتاريخ 2020/10/7م بحضور ممثلين عن الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، وقيادات غرفتي تجارة وصناعة أمانة العاصمة ومحافظة صنعاء.
161. لورنس إ. ولين جونيور: **الإدارة العامة - تاريخ موجز**، ضمن كتاب جماعي: **دليل أوكسفورد في الإدارة العامة**، تحرير إيوان فيرلي. وآخرون، ترجمة شحده فارح، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2022.
162. ليلة، علي: **النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع - قضايا التحديث والتنمية المستدامة**، الكتاب الأول، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 2015.
163. ليلة، علي: **ماكس فيبر والبحث المضاد في أصل الرأسمالية**، المكتبة المصرية، القاهرة، 2004.
164. ليلي مصطفى البرادعي، 2002، تقليص الحجم كمدخل من مداخل الإصلاح الإداري في الإدارة العامة: الدروس المستفادة من تجارب عدة دول، مجلة النهضة، جامعة القاهرة، ع 2، مصر.
165. المبادئ الدستورية العامة والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية، أ.د/ مطهر محمد إسماعيل العزي، مركز الصادق للطباعة والنشر، ط6، 2011م.
166. المتوكل يحيى بن يحيى تنافسية القطاع الصناعي في اليمن، المؤتمر العلمي الخامس، أكتوبر 2000، مجلة كلية التجارة والاقتصاد.
167. المتوكل، محمد عبد الملك، مشاريع الإصلاح في المنطقة العربية، شؤون العصر، العدد (15)، 2004.
168. مجلة الشريعة والقانون، جامعة صنعاء، العدد الأول، 1978م، منشورات جامعة صنعاء، مطبعة الخبرة، الإسكندرية.
169. مجلة جامعة صنعاء للقانون والدراسات الإسلامية، المجلد الأول، العدد الأول، يناير- يونيو 2004م، طبعة دار جامعة عدن للطباعة والنشر.
170. محسن، يحيى صالح (2010)، خارطة الفساد في اليمن: أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، اليمن. منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (2023)، مشروع الاستجابة لتعزيز الأمن الغذائي في اليمن (P176129) إطار عمل الإدارة البيئية والاجتماعية المحدث بناءً على التمويل الإضافي للمشروع (P17843)، منظمة الفاو.
171. محمد أحمد الأفندي، مناخ الاستثمار في اليمن وأثره على القطاع الخاص المحلي والأجنبي، تقييم تجربة خمسة عشر سنة 1990 - 2005.
172. محمد الطعمانة، استراتيجيات وآليات تطوير وتحديث المنظمات الحكومية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الأول التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، المنعقد في المدة 26-28 أكتوبر 2008، عمان، الأردن.
173. محمد سعود، نصر الدين عبيد، مدخل نحو الإصلاح الإداري في الوطن العربي، المؤتمر العربي الأول التطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد المنعقد في المدة 26-28 أكتوبر 2008، عمان، الأردن.
174. محمد محمد قفلة، تحليل الوضع الراهن من وجهة نظر القطاع الخاص، مدير عام الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية، أكتوبر 2020

175. مجد، محمود أحمد إسماعيل: رؤية مستقبلية لتحقيق الإصلاح الإداري لمؤسسات الرعاية الاجتماعية في مصر، *المجلة العلمية للخدمة الاجتماعية*، المجلد 1، العدد 13، مارس 2021م.
176. محمود المساد (2003)، الإدارة الفعالة، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت لبنان.
177. محمود عبد الفضيل، 2000، العرب والتجربة الآسيوية الدروس المستفادة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
178. محمود، مجد فتحي: *الإدارة العامة المقارنة*، مطابع الفرزدق، الرياض، 1997.
179. المخلافي، عبد الواسع عبد الغني، 2006، إدارة الجودة الشاملة ودورها في تحقيق الإصلاح الإداري، رسالة ماجستير. جامعة دمشق، 2006.
180. المدخل إلى القانون النظرية العامة للقانون، د/ همام محمود زهران، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط 1، 2006م.
181. مراحل تطور التشريع الجنائي اليمني (1962-1993م) د/ حسين عبد علي عيسى، ط 1، عدن، 1994م.
182. مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي، الأوراق النقدية الجديدة ومحدودية توافر ديسمبر 2020، ص 3، pdf
183. المركز الوطني للمعلومات. (2023). <https://yemen-nic.info/>
184. **المركز الوطني للمعلومات**، الجمهورية اليمنية، الموقع الإلكتروني للمركز، متاح على الرابط: <https://bit.ly/33jSx6C>
185. مركز دبي لبحوث السياسات العامة؛ تقرير دور القطاع الخاص في اقتصاد ما بعد الحرب في اليمن، 2017.
186. المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، اتحاد الغرف العربية، 7 يوليو 2023. متاح على الموقع الإلكتروني: <https://uac-org.org/ar/Activities/details/4946>
187. مسيرة الفقه الإسلامي المعاصر وملامحه، د/ شويش هزاع علي المحاميد، دار عمان، الأردن، ط 1، 2001م.
188. المصري، علي علي صالح: *الوجيز في القانون الإداري اليمني، الجزء الأول- تنظيم الإدارة العامة ووظائفها*، مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر والتوزيع، ط 3، صنعاء، 2010م.
189. مصطفى يوسف كافي (2018)، الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر، دمشق سوريا.
190. مصطفى، أحمد، 2008، الجزيرة الفاضلة سنغافورة، وكالة الصحافة العربية، القاهرة.
191. معوقات التحول الرقمي، مايو 2022. متاح على الموقع الإلكتروني: https://mtit.gov.ye/strategies_info.aspx?NID=4
192. المكتب التنفيذي لإدارة الرؤية الوطنية، الخطة المرحلية الأولى 2019-2020.
193. المكتب التنفيذي للرؤية الوطنية؛ تقرير تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص 2020، صنعاء، 2020.
194. ملاعب، عمر: *الإصلاح الإداري مدخلاً لتصويب المسار التنموي تجارب دولية، مجلة دراسات تنموية*، العدد 62، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، 2019م.
195. المنظمات الإغاثية الدولية والقطاع الخاص اليمني، الحاجة إلى التنسيق في الاستجابة الإنسانية للأزمة، علي العزكي، 2018، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 16 مارس 2018.
196. المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية، 2021، الحكومة الرقمية: مفاهيم وممارسات.
197. المهدي، سوسن، 2016، برامج الإصلاح المالي والإداري تجربة عملية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة.
198. المواصلات، وزارة. (2001). *انطلاقة يمنية نحو تقنية المعلومات*.
199. المواصلات، وزارة. (2002). *البرنامج الوطني لتقنية المعلومات*.
200. موسوعة الفقه السياسي ونظام الحكم في الإسلام، د/ فؤاد مجد النادي، منشورات جامعة صنعاء، ط 1، 1980م.
201. نادي الأعمال اليمني؛ رؤية استمرار النشاط الاقتصادي وإعادة الاعمار، نادي الأعمال اليمني، مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي. (ب. تاريخ).
202. نادي الأعمال اليمني؛ التقرير الاقتصادي 2010، نادي الأعمال اليمني. صنعاء، 2010
203. نافذة على طريق الإصلاح: إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدور العربية، منشورات صندوق النقد العربي، 2018.

204. نبيل الطيري، دور القطاع الخاص ومساهمته الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، المرصد الاقتصادي للدراسات، الغرفة التجارية الصناعية بأمانة العاصمة، يوليو 2018.
205. نبيل شمسان، تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة للجمهورية اليمنية، الملتقى الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن الغربي، في المدة 24-25 مايو 2004. البحرين.
206. نبيل مجد الطيري، استراتيجية التحول الرقمي في اليمن: الأهمية - التحديات - الفرص المتاحة، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الأول للتحول الرقمي في اليمن. صنعاء- أكتوبر 2022.
207. نبيل مجد الطيري، صناعة تقنية المعلومات والاتصالات في الرؤية الوطنية لبناء الدولة اليمنية الحديثة، ورقة مقدمة للمؤتمر الدولي للاتصالات في جامعة الرازي، صنعاء 1443 هـ - 2021 م.
208. النجار بلال، 2020، التجربة الرواندية والاستفادة منها فلسطينياً، (فلسطين: مؤسسة بال ثنيك للدراسات الاستراتيجية).
209. نحيلي، سعيد: القانون الإداري - المبادئ العامة - الجزء الأول، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013 م.
210. النظرية العامة للقانون، د/مجد عبده السيد تناغو، الناشر منشأة المعارف، الإسكندرية.
211. نور الدين، حاروش: الإصلاح الإداري بين المفهومين الغربي والعربي، مجلة البحوث السياسية والإدارية،
212. نيفين الحبشي، أمل عبد الحكيم عباس، أصول الإدارة، د. ن. ت.
213. هاجر السعدي، وآخرون. تحديات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في التعليم المدرسي وآليات التغلب عليها بسلطنة عُمان، المجلة الدولية للدراسات التربوية والنفسية، المجلد الحادي عشر، العدد الأول 21: 42، شباط 2022.
214. هارفي، ديفيد: حالة ما بعد الحداثة- بحث في: أصول التغيير الثقافي، ترجمة: مجد شيا، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 1، بيروت، 2005، ص 88.. ذكره: الشيباني، مصباح: التعليم في تونس- بين إرهابات الأزمة وهواجس الإصلاح، تقديم: علي أسعد وطفة، (GLD)، تونس، 2021.
215. هوكز، جويس: قاموس أوكسفورد الأساسي، الأكاديمية إنترناشيونال، الطبعة العربية، بيروت، 2012.
216. هيل جيني وآخرون (2013)، اليمن: الفساد وهروب رأس المال والأسباب العالمية للصراع، تشاتام هاوس، لندن، المملكة المتحدة.
217. وائل الأعرج؛ التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاع الخاص والعام والبلديات. المجلة العربية للنشر العلمي، العدد اثنان وأربعون، نيسان 2022.
218. وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، التحول الرقمي، جريدة الاتصالات، نوفمبر / تشرين الثاني 2021، العدد العاشر، السنة الثالثة.
219. وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات، الجيل الرابع والجيل الخامس، 2022/8/29. متاح على الموقع الإلكتروني: https://mtit.gov.ye/strategies_info.aspx?NID=4
220. وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2014)، رفع الدعم عن المشتقات النفطية والآثار والسياسات المطلوبة، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية بالوزارة، الجمهورية اليمنية.
221. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، التقرير الاقتصادي السنوي، 2008.
222. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، قطاع الدراسات والتوقعات الاقتصادية، الشراكة في التنمية بين الحكومة والقطاع الخاص، 2014.
223. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، التقرير الاقتصادي والاجتماعي، 2020، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ومنظمة اليونيسف، صنعاء، 2020.
224. وزارة التخطيط والتعاون الدولي؛ تقرير مسح بيئة الأعمال المحلية 2009، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الاتحاد العام للغرف التجارية، مؤسسة التعاون الفني الألمانية / مشروع تطوير القطاع الخاص، 18 ديسمبر 2009.
225. وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء 2020، التقرير الاقتصادي والاجتماعي لليمن 2020، وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء.
226. وزارة التخطيط والتنمية، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في اليمن 2003-2005. صنعاء، 2003.
227. وزارة التخطيط والتنمية، الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 1996-2000، صنعاء، 1996.
228. وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل؛ قرار بشأن قياس العمالة في القطاع غير الرسمي الذي تبناه المؤتمر الدولي الخامس عشر لإحصاءات سوق العمل، مسح القوى العاملة 2013-2014، منظمة العمل الدولية، جنيف، 1993.
229. وزارة الصناعة والتجارة، قانون رقم (28) لسنة 2003م بشأن الغرف التجارية الصناعية واتحادها العام.

230. وزارة المالية، الحسابات الختامية للموازنة العامة للمدة 2003-2014.
231. وزارة المالية، مجلدات الموازنة العامة للدولة للمدة 2003-2010.
232. يحيى صالح محسن ومحمد المقطري، 2021. القطاع الخاص اليمني، بين المسؤولية الاجتماعية وإمكانية المساءلة. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. بيروت - لبنان.
233. يحيى صالح محسن ومحمد المقطري، القطاع الخاص اليمني، بين المسؤولية الاجتماعية وإمكانية المساءلة. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. بيروت - لبنان. 2021.
234. يحيى المحاقري (2012)، سياسات وإجراءات التوظيف في الخدمة المدنية بالجمهورية اليمنية، الواقع وآفاق التطوير، رسالة ماجستير، مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء. اليمن.
235. الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2019) وثيقة الرؤية الوطنية للدولة اليمنية الحديثة 2019.
236. الأمانة العامة لمجلس الوزراء (2014) وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني الشامل الجمهورية اليمنية.
237. الأونكتاد (2020) تقرير الاستثمار العالمي مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية-
238. بشر، بليغ (2023) إيكولوجية الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية المجلة العربية للإدارة، مج43، ع - 1 مارس (آذار 2023).
239. بن حته الياس (2019) مشروع الإسلام الحضاري والتجربة التنموية في ماليزيا دراسة في دور القيم الإسلامية في التنمية - المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية - برلين - ألمانيا- الطبعة الأولى، 2019م.
240. بن ناصر أمال & بو رصاص و داد (2018) السياسات المعززة لتمويل عجز الموازنة العامة في النظام المالي الإسلامي: التجربة الماليزية نموذجاً. كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير الملتقى الدولي الثاني حول: البدائل التمويلية للإنفاق الحكومي بين الاقتصاد الوضعي والاقتصاد الإسلامي جامعة قلمة يومي 13-14 مارس 2018م.
241. التلباني أحمد محيي الدين محمد (2019) التجربة الاقتصادية الماليزية "التقويم والدروس المستفادة".
242. الجمهورية اليمنية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي.
243. الحملي سحر عبد الله (الإصلاح الإداري مفهومه وآليات تطبيقه. (دراسة مقارنة) المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة - جامعة الأزهر - العدد العاشر - يناير 2013م.
244. دليل الخدمات الحكومية العالمية (2023) رضا المتعاملين وأفضل الممارسات جميع الحقوق محفوظة للتجربة الحكومية (2023) GX.
245. الشامي، أحمد (2004) واقع الإدارة العمومية في الجمهورية اليمنية: تحديات التطوير والتغيير، كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء.
246. شذى خليل. (بلا تاريخ). النمو الهائل في الاقتصاد الماليزي: نموذج استرشادي للدول النامية. البحوث والدراسات الاستراتيجية.
247. شمسان، نيل 2010 (أثر الإصلاحات الإدارية على ترشيد وتقويم هيكل الأجور والوظائف في الجمهورية اليمنية: دراسة مقارنة بالأردن) ، بحث لنيل الماجستير التنفيذي في الإدارة العامة، مركز تطوير الإدارة العامة، جامعة صنعاء.
248. الصفتي، أحمد (2007) مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن، المؤتمر "فرص الاستثمار في اليمن" الذي عُقد بصنعاء يومي 22 - 23 أبريل 2007م، صندوق النقد العربي، أبو ظبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، 2007.
249. صلاح محمد يحيى (2020) التنظيم القانوني لإدارة الموارد البشرية في ضوء نظام الخدمة المدنية ونظام الوظيفة العمومية في المغرب دراسة ميدانية لواقع التنفيذ ومستلزمات التجويد. أطروحة دكتوراه. جامعة الحسن الأول.
250. الصلاحي فؤاد وآخرون (2012)، الثورة اليمنية الخلفية والآفاق، ط 1، الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
251. صندوق النقد العربي (2018) " تقرير نافذه على طريق الإصلاحات - إصلاحات نظام الخدمة المدنية في الدول العربية.
252. العامري أ. م. (2023). السياسات التعليمية في سنغافورة وانعكاساتها على التنمية. مجلة العلوم السياسية. 26-1 (65)
253. عوض عصب (2007) تجربة اليمن في الإصلاحات الاقتصادية وأثرها على النمو الاقتصادي 1990-2004، مجلة البحوث والدراسات التجارية، كلية التجارة والأعمال، جامعة حلوان، ص 208.
254. قانون الخدمة المدنية والإصلاح الإداري رقم 19 لسنة 1991م.
255. القانون رقم (41) لسنة 1973م.
256. القرار الجمهوري بالقانون رقم 4 لسنة 1981م بإنشاء وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري.

257. القرار الجمهوري رقم 11 لسنة 1973م تشريعات الجمهورية العربية اليمنية 1973م.
258. قرار جمهوري رقم 27 لسنة 1963م، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية لعام 1963م.
259. قرار جمهوري، رقم 11، 1963م تشريعات الجمهورية العربية اليمنية لعام 1963م.
260. قرار جمهوري، رقم 11، 1967م تشريعات الجمهورية العربية اليمنية لعام 1967.
261. قرار جمهوري، رقم 5، 1971م تشريعات الجمهورية العربية اليمنية لعام 1971.
262. قرار جمهوري، رقم 1963 (8) تشريعات الجمهورية العربية اليمنية لعام 1963.
263. قرار مجلس القيادة القانون رقم (57) لسنة 1979 تشريعات الجمهورية العربية اليمنية 1979.
264. قرار مجلس القيادة القانون رقم (94) لسنة 1974، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية 1974.
265. قرار مجلس القيادة رقم (5) لسنة 1976م.
266. قرار مجلس القيادة رقم 1، لسنة 1975 تشريعات الجمهورية العربية اليمنية 1975،
267. قرار مجلس القيادة رقم 128، لسنة 1975 تشريعات الجمهورية العربية اليمنية 1975،
268. كافي مصطفى يوسف (2020) الإصلاح والتطوير الإداري بين النظرية والتطبيق"
269. الماوري أحمد (2022) إصلاح جهاز الإدارة العامة وتحديات إعادة بناء الدولة في اليمن - العدد الرابع المجلد الثاني- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.
270. مبروك ساحلي (2019) «الإدارة العامة الجديدة كآلية للإصلاح الإداري تجارب دولية- 2019-16- مجلد رقم 4 - مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية.
271. المحاقري، يحيى مجد (2012) "سياسات وإجراءات التوظيف في الخدمة المدنية بالجمهورية اليمنية؛ الواقع وآفاق التطوير". رسالة ماجستير. مركز تطوير الإدارة العامة. جامعة صنعاء. صنعاء، 2012.
272. المصيلحي، نجلاء محمود رؤوف السيد. (6181). الأبعاد المجتمعية لقانون الخدمة المدنية في مصر: دراسة سوسيولوجية. جامعة عين شمس المجلد/العدد: مج 42.
273. الموقع الرسمي لبرنامج التعاون السنغافوري (SCP) Singapore Cooperation Programme.
274. نيفين زكريا مجد أمين (2016) الخدمة المدنية بين التجارب الدولية والواقع المصري المعاش: دراسة تحليلية مقارنة في ظل قانون 81 لسنة 2016. مجلة كلية التربية-جامعة عين شمس العدد السابع والعشرون (الجزء الثالث) 2021.
275. الهمداني، عبد الهادي (1990) التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية: دراسة تطبيقية نظرية. الكتاب الأول، صنعاء، جامعة صنعاء.
276. وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري (1982) دراسة عن تطور أجهزة الخدمة المدنية في الجمهورية اليمنية خلال عشرين عاما 1968 - 1982، صنعاء، الوزارة، سبتمبر، 1982.
277. وزارة الخدمة المدنية والتأمينات (2020) تقرير تحليل الوضع الراهن على مستوى الجهات.
278. يامنة ترايكية (2016) التجربة الجزائرية في مجال التنمية الإدارية: دراسة تحليلية للتجربة الجزائرية في ضوء مجموعة من التجارب العربية والأجنبية.
279. آية يوسف ذكي يوسف، (2017)، الدولة التنموية: دراسة مقارنة بين نجاح كوريا الجنوبية في المدة 1961 - 1987، وفشلها في مصر في المدة 1981 - 2008، المركز الديمقراطي العربي 7 يونيو 2020. الموقع الإلكتروني: <https://democraticac.de>.

المراجع الأجنبية:

01. B. Crick (1967): Essays on Reforms – Oxford.
02. D. H. Clork(1964): Administrative therapy – Lon –.
03. G. T. Goodsell(1967): Adminisiration of a Revolution – Com.
04. Ernest Dale. (1965): Management Theory and Practice.: McGraw- Hill Book Co, N.Y.
05. (BTI) 2022 Bertelsmann Transformation Index <https://bti-project.org/en/?&cb=00000>
06. ANZSOG, The Australia and New Zealand School of Government <https://anzsog.edu.au/>
07. Colgan, A., Rochford, S. and Burke, K., (2016), Implementing Public Service Reform "Messages from the Literature", Centre for Effective Services, Dublin; PP. 13-15.
08. CSC The Civil Service Commission (CSC) <http://portal.csc.gov.kw>
09. Haque M. Shamsul (2009) Public Administration and Public Governance in Singapore In: Pan Suk Kim, ed., Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Company, 2009. pp.246-271
10. Ho, Olivia. "Singapore ranked fourth least corrupt country in the world, cleanest in Asia". Straits Times. Retrieved 26 March 2021.
11. IPANZ (Institute of Public Administration New Zealand) <https://ipanz.org.nz/>
12. Jones, David Seth. 2002. "Recent Reforms in Singapore's Administrative Elite: Responding to the Challenges of a Rapidly Changing Economy and Society." Asian Journal of Political Science 10: 70–93.
13. Lee Kuan Yew (2009) From Third World To First ; The Singapore Story: 1965-2000) Slipcase .) Singapore: Marshall Cavendish Editions
14. Mintrom, Michael, and Madeline Thomas, (2019) 'New Zealand's Economic Turnaround: How Public Policy Innovation Catalysed Economic Growth', in Paul 't Hart, and Mallory Compton (eds), Great Policy Successes (Oxford, 2019; online edn, Oxford Academic, 24 Oct. 2019),
15. Phang Siew Nooi (2008) Decentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia, Commonwealth Journal of Local Governance Issue 1: May 2008
16. Quah, J. S. T. (2013). Ensuring Good Governance in Singapore: Is This Experience Transferable to Other Asian Countries? International Journal of Public Sector Management, vol. 26, No. 5, pp. 401-420.
17. Richard Mulgan (2004) Public Sector Reform In New Zealand – Issues Of Public Accountability Australian National University Policy and Governance Discussion Paper 04-03 Asia Pacific School of Economics and Government The Australian National University
18. Saxena, N. C. (2011). Virtuous Cycles: The Singapore Public Service and National Development. Singapore: UNDP. Available from <https://undp.unteamworks.org/file/400428/download/435199>.
19. UNDP Global Centre for Public Service Excellence Singapore 2015 From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries
20. UNDP United Nations Development Program, (2018), Supporting Civil Service: Restoration and Reform in Fragile and Conflict Affected Settings, New York, 2018, PP: 12-14.
21. Urbanovic, Jolanta & Smalskys, Vainius (2017) Civil Service Systems Oxford Research Encyclopedia of Politics
22. W. A. Nik Rosnah,.(2010). Public Sector Reform in Malaysia – Addressing the Inequalities.
23. Wirtz, Jochen and Cindy M.Y. Chung (2001). Marketing in Singapore: Macro Trends and Their Implications for Marketing Management for 2002 and the Years Beyond. Research Paper Series No.2001-033, National University of Singapore
24. Zeger van der Wal (2014) Human Capital Development in the Singapore Public Service Key Elements and Take- Away, Presented at the “ Human Resources and Preparations for the Future ” Conference, 19-22 October ., Muscat, Oman.: Oman Establishment for Press, Publication and Advertisin

25. gerald E. Coiden: Adminisirative Reform – Chicago 1970.
26. Stephen Robbins (1997): organizational Behavior, 8th, ed. New Jersey: Prentice-Hall, p34.123456
27. Weber, Max: **Economie et société trad**, reed, Poket, tome 1, Paris, 1971.
28. Longman dictionary, Oxford University Press.
29. Dictionnaire, Larousse Paris, 1992.
30. United Nations: **Enhancing capabilities for administrative reform in developing**, Now York U.N, publication, (Undated),
31. Gunnar, Myrdal: Economic Theory and Under-developed Regions (London: Methuen, 1964).
32. Webber Max: **The Theory of Social**, Op, Cit. P. 329-336.
33. Gerth, H.H., & Mills, C.W. (eds.), From Max Weber: Essays in Sociology, edited by Gerth & Mills, Oxford University Press, N. Y., 1969.
34. Hank, L. (2018). Innovation Policy in Singapore. in A. MASAHTO, INNOVATION POLICY IN ASEAN (pp. 198-217). Indonesia: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
35. Huff, W. G. (1995). What is the Singapore model of economic development? Cambridge Journal of Economics, 19 (6), 735–759.
36. John H. Drabble, 2000, An Economic History of Malaysia, c. 1800-1990: The Transition to Modern Economic Growth (London: Macmillan Press
37. Kernaghan, Kenneth, 2001, comparaison internationale des reformes de la gestion des ressources humaines, centre canadien de gestion, PP 1-58.
38. William C. Johnson, 1996, Public administration: policy, politics and practice, 2nd edition, Mc Graw Hill.
39. ACAPS, (2019), 'Yemen: Drivers of Food Insecurity', ACAPS Publications, Accessed September 8, 2023, www.acaps.org.
40. ACAPS, (2022), 'Life Goes in Yemen: Conversation with Yemeni Families as the War Nears Its Eighth Year', ACAPS Publications, Accessed September 8, 2023, www.acaps.org.
41. Humanitarian and Development Programme (2017), 'Yemen Six Months Economic Analysis: Economic Welfare and the Humanitarian Context', IRIS, Paris, France.
42. Gbohoui William. (2021), 'Uncertainty and Public Investment Multipliers: The Role of Economic Confidence', International Monetary Fund Publications. El Mostafa Bentour (2020), 'Government Expenditure Multipliers under Oil Price Swings', Arab Monetary Fund, UAE.
43. Hanna Taylors and Others (2021), 'Assessing the Impact of War in Yemen: Pathway for Recovery', United Nations Development Programme (UNDP) Publications.
44. IndexMundi (2020), 'Yemen GDP – Composition by sector', Accessed on September 7, 2023, http://www.indexmundi.com/yemen/gdp_composition_by_sector.html
45. International Labour Organization (2012), 'Working Children in the Republic of Yemen: The Results of the 2010 National Child Labour Survey', International Labour Organization Publications.
46. International Labour Organization (2015), 'Yemen Labour Force Survey 2013-14', International Labour Organization Publications.
47. Sufian Towfick, Ogutcu Can and Barra Matteo (2017), 'Energy Investment and Business Climate: Report for Observer Countries, the Republic of Yemen' Energy Charter Secretariat, Belgium.
48. Thamer Mohammed and Others (2023), 'Conflict and Climate Change Impact on Yemen's Agricultural and Banking Sectors', Accessed on September 15, 2023, <https://carnegieendowment.org/sada/89763>
49. UNHCR (2022), 'Fact Sheet: Yemen', UNHCR Reprot.

50. World Bank (2023), 'A New Way of Working in Yemen; Helping Yemenis Survive the Crisis', Accessed on September 8, 2023, www.worldbank.org,
51. UNHCR (2023), 'GDP (Constant LCU) – Yemen, Rep.', Accessed on September 6, 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KN?locations=YE>
52. UNHCR (2023), 'Inflation, Consumer Prices (Annual بالمائة) – Yemen, Rep.', Accessed on September 6, 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=YE>
53. UNHCR (2023), 'Labour Force – Yemen, Rep.', Accessed on September 7, 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/TLF.TOTL.IN?locations=YE>
54. UNHCR (2023), 'Per Capita DGP – Yemen, Rep.', Accessed on September 15, 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=YE>
55. UNHCR (2023), 'Population – Yemen, Rep.', Accessed on September 7, 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.MA.IN?locations=YE>
56. World Bank Group (2020), 'Doing Business 2020', International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank 1818 H Street NW, Washington, DC20433.
57. Accessed on September 6, 2023, http://alharazi2022.blogspot.com/2014/04/blog-post_21.html?m=1
58. Accessed on September 10, 2023, www.transparency.org/ar/news/cpi-2022-middle-east-north-africa-corruption-fuels-ongoing-conflict
59. Accessed on September 10, 2023, www.transparency.org/en/cpi/2022
60. Accessed on September 15, 2023, <http://data.unicef.org/country/yem/>
61. Accessed on September 15, 2023, <http://reliefweb.int/repor/yemen-fact-sheet-january-2022>
62. Accessed on September 15, 2023, http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/WPP2011/Country_Profiles/Yemen_Demographic.pdf
63. Accessed on September 15, 2023, <http://globaledege.msu.edu/countries/yemen/memo&ved=zahUKEwiw74-849yBAxXOUKQEHeVGQFnoECB8QA&usq=AOvVaw0SmwovhVzdLZp3QzMeQU3U>
64. Accessed on September 15, 2023, <http://www.unfpa.org/data/world-population/YE/>
65. Accessed on September 16, 2023, <http://worldhappiness.report/ed/2022/>
66. Ali, Maged, Weerakkody, Vishanth, & El-Haddadeh, Ramzi. (2009). The impact of national culture on e-government implementation: A comparison case study.
67. Almarabeh, Tamara, & AbuAli, Amer. (2010). A general framework for e-government: definition maturity challenges, opportunities, and success. *European Journal of Scientific Research*, 39(1), 29-42.
68. Alsaghier, Hisham, Ford, Marilyn, Nguyen, Anne, & Hexel, Rene. (2011). Conceptualising citizen's trust in e-government: Application of Q methodology. *Leading Issues in E-Government*, 1(2011), 204.
69. Andersen, Kim Viborg, & Henriksen, Helle Zinner. (2006). E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government information quarterly*, 23(2), 236-248.
70. Anttiroiko, Ari-Veikko, & Malkia, Matti.(2006) . *Encyclopedia of digital government*: IGI Global.
71. Avila, Alfonso. (2009). Underdeveloped ICT areas in Sub-Saharan Africa. *Informatica Economica*, 13.(2)
72. Axelsson, Karin, & Lindblad-Gidlund, Katarina. (2009). Editorial for Special Issue on E-Government in Sweden: New Directions. *International Journal of Public Information Systems*, 5.(2)
73. Backus, Michiel. (2001). E-governance and developing countries, introduction and examples. *International Institute for Communication and Development (IICD)*, 1(3), 109.132-

74. Banerjee, Probir, & Chau, Patrick YK. (2004). An evaluative framework for analysing e-government convergence capability in developing countries. *Electronic Government, an International Journal*, 1(1), 29-48.
75. Baumgarten, Jason, & Chui, Michael. (2009). E-government 2.0. *McKinsey Quarterly*, 4(2), 26-31.
76. Bazzanella, S, & Bihan, JL. (2012). Support for Harmonisation of ICT Policies in Sub-Saharan Africa Implementation Strategy. *International Telecommunication Union*.
77. Bedi, Arjun Singh, Kimalu, Paul, Manda, Damiano, & Nafula, Nancy. (2002). The decline in primary school enrolment in Kenya. *ISS Working Paper Series/General Series*, 355, 1-35.
78. Bertot, John Carlo, Jaeger, Paul T, & McClure, Charles R. (2008). *Citizen-centered e-government services: benefits, costs, and research needs*. Paper presented at the Proceedings of the 2008 international conference on Digital government research.
79. Bhatnagar, SC, & Rama Rao, TP. (2007). Impact Assessment study of e-government projects in India.
80. Bouras, Christos, Gkamas, Apostolos, Papagiannopoulos, John, Theophilopoulos, George, & Tsiatsos, Thrasyvoulos. (2009). Broadband municipal optical networks in Greece: A suitable business model. *Telematics and informatics*, 26(4), 391-409.
81. Boyle, Brendan, & Nicholson, David. (2003). E-government in New Zealand. *Journal of Political Marketing*, 2(3-4), 89-105.
82. Bwalya, Kelvin Joseph, & Healy, Mike. (2010). Harnessing E- Government Adoption in the SADC Region: A Conceptual Underpinning. *Electronic Journal of E-government*, 8(1), pp-22 □ 13pp13- 22.
83. Capgemini, I. (2007). The user challenge: benchmarking the supply of online public services. *European Commission Directorate General for Information Society and Media, EU*.
84. CDTI. (2002). Center for Democracy and Technology, and InfoDev. The E-Government Handbook for Developing Countries. The World Bank Group.
85. Chahin, Ali, Cunha, Maria Alexandra, Knight, Peter T, & Pinto, Sólón Lemos. (2004). egov. br—A próxima revolução brasileira. São Paulo: Financial Times Prentice Hall: Pearson Education do Brasil. English versions of parts of this book are
86. Cho, Yong Hyo, & Choi, Byung-Dae. (2004). E-government to combat corruption: The case of Seoul metropolitan government. *International Journal of Public Administration*, 27(10), 719-735.
87. Coleman, Stephen. (2006). African e-governance: opportunities and challenges. *Oxford University Press, University of Oxford*.
88. Crump, Barbara J. (2004). E-government, community and social inclusion: A New Zealand case study. *e-Society 2004*, 816.
89. Csáki, Csaba, & Gelléri, Péter. (2005). Conditions and benefits of applying decision technological solutions as a tool to curb corruption within the procurement process: The case of Hungary. *Journal of purchasing and supply management*, 11(5-6), 252-259.
90. Cuddy, I. (2003). New moves for European eGovernment., from www.egovmonitor.com/newsletter/yzdqasd86/talrln02.html
91. Dimitrova, Daniela V, & Chen, Yu-Che. (2006). Profiling the adopters of e-government information and services: The influence of psychological characteristics· civic mindedness, and information channels. *Social Science Computer Review*, 24(2), 172-188.
92. Ebrahim, Zakareya, & Irani, Zahir. (2005). E- government adoption: architecture and barriers. *Business process management journal*, 11(5), 589-611.
93. ECA, UN. (2004). (ADF IV: governance for a progressing Africa, 11-15 October 2004, Addis Ababa, Ethiopia Addis Ababa, Ethiopia:: Economic Commission for Africa.
94. Elliman, T. (2006). Generating citizen trust in e-government using a trust verification agent: a research note.

95. Fang, Zhiyuan. (2002). E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 10(2), 1-22.
96. Godse, Vasant, & Garg, Aditya. (2007). *From E-government to E-governance*. Paper presented at the Proceeding of the 5th International Conference on e-Governance.
97. Gonzalez, Eduardo T. (2007). Policy transfer in the Philippines: Can it pass the localisation test. *JOAAG*, 2(1), 1-10.
98. . Greek e-Government Factsheet.(2007) .
99. Gurstein, Michael. (2003). Effective use: A community informatics strategy beyond the digital divide. *First Monday*.
100. Hahamis, Panos, Iles, Jennifer, & Healy, Mike. (2005). e- Government in Greece: Bridging the gap Between Need and Reality. *Electronic Journal of e-government*, 3(4), pp185- 192.
101. Hamel, Jean-Yves. (2010). ICT4D and the human development and capabilities approach: The potentials of information and communication technology.
102. Heeks, Richard. (2003). Most eGovernment-for-development projects fail: how can risks be reduced?
103. Heeks, Richard. (2004). eGovernment for development: What is eGovernment? , from <http://www.egov4dev.org/success/definitions.shtml>
104. Helsper, Ellen Johanna, & Eynon, Rebecca. (2010). Digital natives: where is the evidence? *British educational research journal*, 36(3), 503-520.
105. Hiller, Janine S, & Bélanger, France. (2001). Privacy strategies for electronic government. *E-government*, 200(2001), 162-198.
106. Horst, Mark, Kuttischreuter, Margôt, & Gutteling, Jan M. (2007). Perceived usefulness, personal experiences, risk perception and trust as determinants of adoption of e-government services in The Netherlands. *Computers in human behavior*, 23(4), 1838-1852.
107. IDAS. (2006). Infocomm Development Authority of Singapore.
108. Iqbal, M Sohail, & Seo, Jin-Wan. (2008). E-governance as an anti corruption tool: Korean cases. *한국지 역정보화학회지*, 11(2), 51-78.
109. Iyer, Lakshmi, Baqir, Muhammad Naveed, & Vollmer, Timo. (2006). A comparative analysis of e-government strategies. *E-Governance: Macro Issues*, 141-152.
110. Just, Mike, & Rosmarin, Danielle. (2009). Meeting the challenges of Canada's Secure Delivery of e-Government Services.
111. Karadimas, Nikolaos V, Papatzelou, Katerina, & Papantoniou, Agisilaos N. (2008). *M-government services in Greece*. Paper presented at the 22nd European Conference on Modelling and Simulation, Proceedings, ed. LS Louca, et al.
112. Kažemikaitiene, Egle, & Bilevičiene, Tatjana. (2008). Problems of involvement of disabled persons in e. government. *Technological and Economic Development of Economy*. 196-184 , (2)14 ,
113. Kearns, Peter. (2002). Towards the connected learning society: An international overview of trends in policy for information and communication technology in education: Global Learning Services.
114. Keohane, RO, & Nye, JS. (2000). Introduction. In Nye, JS and Donahue, JD (editors), *Governance in a Globalization World*. Washington. *Brookings Institution Press*, 68.
115. Kim, Henry. (2002). Predicting how ontologies for the semantic web will evolve. *Communications of the ACM*, 45(2), 48-54.
116. Kim, Yongsoo, Kelly, Tim, & Raja, Siddhartha. (2010). *Building broadband: Strategies and policies for the developing world*: World Bank Publications.
117. Kitaw, Yayehyirad. (2006). E-government in Africa: Prospects, challenges and practices. *International Telecommunication Union*.

118. Klievink, Bram, & Janssen, Marijn. (2009). Realizing joined-up government—Dynamic capabilities and stage models for transformation. *Government information quarterly*, 26(2), 275-284.
119. Knight, Peter T. (2007). Knowledge management and e-government in Brazil. *e-Government*, 29, 06.
120. Kokkinaki, Angelika I, Mylonas, Socrates, & Mina, Stalo. (2005). *E-government initiatives in Cyprus*. Paper presented at the EGovernment Workshop.
121. Kumar, Prem, Umashankar, C, Rani, JK, & Ramana, V. (2010). E-governance applications for citizens-issues and framework. *International Journal on Computer Science and Engineering*, 2(7), 2362-2365.
122. Kumar, Rajendra, & Best, Michael L. (2006). Impact and sustainability of e-government services in developing countries: Lessons learned from Tamil Nadu, India. *The Information Society*, 22(1), 1-12.
123. Kumar, Vinod, Mukerji, Bhasker, & Butt, Irfan. (2007). Factors for Successful E- Government Adoption: A Conceptual Framework. *Electronic Journal of E-government*, 5(1), pp63- 76.
124. Leão, Paulo Alcântara Saraiva. (2006). *Electronic Government in Brazil*. Paper presented at the PowerPoint presentation prepared for the Global e-Government for Development Conference, University of Maryland, March.
125. Lee, Heejin, & Yun, Kyounglim. (2001). The growth of broadband Internet connections in South Korea: Contributing factors. *BLIED 2001 Proceedings*, 39.
126. Lee, Sang Kyu, & Gibson, David V. (2002). Towards knowledge-based economy in Korea: metrics and policy. *International Journal of Technology, Policy and Management*, 2(3), 301-314.
127. Lenk, Klaus, & Traunmuller, Roland. (2001). Broadening the concept of electronic government. *Law And Electronic Commerce*, 12, 63-74.
128. Lind, Mikael, & Johannisson, Per. (2009). Acting Out The Swedish E-Government Action Plan-Mind And Mend The Gaps. *International Journal of Public Information Systems*, 5.(2)
129. Löfgren, Karl. (2007). The governance of e-Government: a governance perspective on the Swedish e-Government strategy. *Public Policy and Administration*, 22(3), 335-352.
130. Ma, Lianjie, Chung, Jongpil, & Thorson, Stuart. (2005). E-government in China: Bringing economic development through administrative reform. *Government Information Quarterly*, 22(1), 20-37.
131. Maioli, Cesare. (2008). e-Government and digital inclusion.
132. Markellos, Konstantinos, Markellou, Penelope, Panayiotaki, Angeliki, & Stergiani, Eirini. (2007). Current state of Greek E-Government initiatives. *Journal of Law and Governance*, 2(3), 69-92.
133. Markellou, Penelope, Panayiotaki, Angeliki, & Tsakalidis, Athanasios. (2003). *E-Government and Applications Levels*. Paper presented at the Proc. of IADIS Conf. e-Society, Portugal.
134. McClure, David L. (2000). Statement of David L. McClure, US general accounting office, before the subcommittee on Government management, information and technology, committee on Government reform, House of Representatives. *Committee on Government Reform*.
135. Mehrtens, Jenni, Cragg, Paul B, & Mills, Annette M. (2001). A model of Internet adoption by SMEs. *Information & management*, 39(3), 176-65.
136. Menon, Siddhartha. (2011). Policy agendas for South Korea's broadband convergence network infrastructure project. *info*, 13(2), 19-34.
137. Michel, Hélène. (2005). e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(4), 213-218.

138. Mills, Lisa, & Brail, Shauna G. (2000). New media in the new millennium: The Toronto Cluster in Transition: ISRN Working Papers 2000-7, Innovation Systems Research Network, University
139. Mimicopoulos, Michael G. (2004). E-government funding activities and strategies. Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, United Nations, New York.
140. Misra, D.C. (2007). *Ten guiding principles for knowledge management in e-Government in developing countries*. Paper presented at the First International Conference on knowledge Management for Productivity and Competitiveness., New Delhi.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN025338.pdf>
141. Napoli, Julie, Ewing, Michael T, & Pitt, Leyland F. (2000). Factors affecting the adoption of the internet in the public sector. *Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing*, 7(4), 77-88.
142. Navarra, Diego Daniele, & Cornford, Tony. (2007). *The State, Democracy and the Limits of New Public Management: Exploring Alternative Models of Egovernment*: Information Systems Group, London School of Economics and Political Science.
143. Ndou, Valentina. (2004). E-government for developing countries: Opportunities and challenges. *Electron. J. Inf. Syst. Dev. Ctries.*, 18(1), 1-24.
144. NeGP. (2007). Draft Report of the first phase of NeGP Impact Assessment Study. Ahmedabad: Indian Institute of Management, Ahmedabad.
145. Ngulube, Patrick. (2007). The nature and accessibility of e-government in Sub Saharan Africa. *the International review of Information Ethics*, 7, 155-167.
146. Nurdin, Nurdin, Stockdale, Rosemary, & Scheepers, Helana. (2010). *Examining the role of the culture of local government on adoption and use of e-government services*. Paper presented at the International Conference on E-Government and E-Services.
147. Ochara-Muganda, Nixon, & Van Belle, Jean-Paul. (2010). A proposed framework for E-Government knowledge infrastructures for Africa's transition economies. *J. e-Government Stud. Best Pract*, 303226, 1-9.
148. Ok, HyeRyoung. (2011). New media practices in Korea. *International Journal of Communications*, 5, 320-348.
149. Palvia, Shailendra C Jain, & Sharma, Sushil S. (2007). *E-government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world*. Paper presented at the International Conference on E-governance.
150. Papadopoulou, Panagiota, Nikolaidou, Maria, & Martakos, Drakoulis. (2010). *What is trust in e-government? A proposed typology*. Paper presented at the 2010 43rd Hawaii International Conference on System Sciences.
151. Pare, Richard. (2002). E-Democracy and E-Government: How Will These Affect Libraries?
152. Park, Eun G, Lamontagne, Manon, Perez, Amilcar, Melikhova, Irina, & Bartlett, Gregory. (2009). Running ahead toward interoperable e-government: The government of Canada metadata framework. *International Journal of Information Management*, 29(2), 145-150.
153. Pascual, Patricia J. (2003). e-Government, e-Asean Task Force UNDP-APDIP: May.
154. Pathak, Raghuvar D, & Prasad, RS. (2006). Role of e-governance in tackling corruption: The Indian experience. *The role of public administration in building a harmonious society*, 434-463.
155. Philippidou, Sophia S, Soderquist, Klas Eric, & Prastacos, Gregory P. (2004). Towards new public management in Greek public organizations: leadership vs. management, and the path to implementation. *Public organization review*, 4, 317-337.
156. Roundtable Report. (2002).
157. Rowley, Jennifer. (2011). e-Government stakeholders—Who are they and what do they want? *International journal of Information management*, 31(1), 53-62.

158. Roy, Jeffrey. (2006). E-service delivery and new governance capacities: 'Service Canada' as a case study. *International Journal of Services Technology and Management*, 7(3), 253-271.
159. Sarantis, Demetrios, Charalabidis, Yannis, & Askounis, Dimitris. (2011). A goal-driven management framework for electronic government transformation projects implementation. *Government information quarterly*, 28(1), 117-128.
160. Seifert, Jeffrey, & Petersen, R Eric. (2002). The promise of all things E? Expectations and challenges of emergent electronic government. *Perspectives on Global Development and Technology*, 1(2), 193-212.
161. Seifert, Jeffrey W, & McLoughlin, Glenn J. (2007). State e-government strategies: Identifying best practices and applications.
162. Shareef, Mahmud Akhter, Kumar, Vinod, Kumar, Uma, & Dwivedi, Yogesh K. (2011). e-Government Adoption Model (GAM): Differing service maturity levels. *Government information quarterly*, 28(1), 35-17.
163. Smith, Matthew L. (2011). Limitations to building institutional trustworthiness through e-government: a comparative study of two e-services in Chile. *Journal of Information Technology*, 26, 78-93.
164. Srivastava, Shirish C, & Teo, Thompson SH. (2007). E-government payoffs: Evidence from cross-country data. *Journal of Global Information Management (JGIM)*, 15(4), 20-40.
165. Stiftung, B. (2002). Balanced E-Government: E-Government-Connecting efficient administration and responsive democracy. *A study by the Bertelsmann Foundation*, 24.
166. Sutinen, Erkki, & Tedre, Matti. (2010). ICT4D: A computer science perspective. Algorithms and Applications: Essays Dedicated to Esko Ukkonen on the Occasion of His 60th Birthday, 221-231.
167. Syamsuddin, Irfan, & Hwang, Junseok. (2010). A new fuzzy MCDM framework to evaluate e-government security strategy. Paper presented at the 2010 4th International Conference on Application of Information and Communication Technologies.
168. Takahashi, Tadao. (2000). Information Society in Brazil-Green Book. *Brasilia: SOCINFO*.
169. Tan, Barney CC, Pan, Shan L, & Cha, Virginia. (2008). THE EVOLUTION OF SINGAPORE'S GOVERNMENT INFOCOMM PLANS: SINGAPORE'S EGovernment JOURNEY FROM 1980 TO 2007.
170. Thorbjørnsen, Helge, Supphellen, Magne, Nysveen, Herbjørn, & Egil, Per. (2002). Building brand relationships online: A comparison of two interactive applications. *Journal of interactive marketing*, 16(3), 17-34.
171. . UN e-Government Survey. (2010). Retrieved from <https://desapublications.un.org/file/737/download>.
172. . UN e-Government Survey. (2022). Retrieved from <https://desapublications.un.org/file/737/download>.
173. Verdegem, Pieter. (2011). Social media for digital and social inclusion: challenges for information society 2.0 research & policies. *tripleC-Cognition, Communication, Co-operation*, 9(1), 28-38.
174. Visser, W, & Twinomurinzi, H. (2008). E-Government & Public Service Delivery: Enabling ICT to put 'People First. A Case Study from South Africa', <http://www.mendeley.com/research/egovernment-public-service-delivery-enabling-ictput-people-first-case-study-south-africa/>, Accessed on, 13(10), 2011.
175. Votis, Konstantinos, Alexakos, Christos, Vassiliadis, Bill, & Likothanassis, S. (2008). An ontologically principled service-oriented architecture for managing distributed e-government nodes. *Journal of Network and Computer Applications*, 31(2), 131-148.
176. Wang, Lu, Rosenberg, Mark, & Lo, Lucia. (2008). Ethnicity and utilization of family physicians: A case study of Mainland Chinese immigrants in Toronto, Canada. *Social science & medicine*, 67(9), 1410-1422.

177. Weerakkody, Vishanth, Dwivedi, Yogesh Kumar, Brooks, Laurence, Williams, Michael D, & Mwange, Anthony. (2007). E-government implementation in Zambia: contributing factors. *Electronic government, an international journal*. 508-484 ،(4)4 ،
178. Wihlborg, Elin, & Palm, Jenny. (2008). Who is governing what? Governing local technical systems—an issue of accountability. *Local Government Studies*, 34(3), 349-362.
179. Wimmer, MA, Scholl, HJ, Grönlund, Å, & Andersen, KV. (2006). EGOV 2006. LNCS, vol. 4084: Springer, Heidelberg.
180. Wong, Wilson, & Welch, Eric. (2004). Does e- government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance*, 17(2), 275-297.
181. Wu, Raymond. (2007). Enterprise integration in e-government. *Electronic Government, an International Journal*, 4(2), 179-190.
182. www.speedtest.net. (2023). Speedtest Global Index.
183. Yildiz, Mete. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government information quarterly*, 24(3), 646-665.
184. Zhan-qi, Du, Xue, Yao-wen, & Zhang, Peng-zhu. (2009). An analysis on the negative effects of e-government information opening: Case study of coal administrative information opening in Shanxi Province. Paper presented at the 2009 Second International Conference on Information and Computing Science.

فهرس المحتويات

المقدمة:	11
مشكلة الدراسة:	13
أهمية الدراسة:	13
أهداف الدراسة:	13
مفاهيم الدراسة:	14
الدراسات السابقة:	14
تساؤلات الدراسة:	14
مناهج الدراسة:	15
حدود الدراسة:	15
الفصل الأول مدخل إلى الإصلاح الإداري	17
مقدمة:	17
01نشأة الإدارة وتطورها:	18
أ-الإدارة عبر التاريخ الحضاري والإنساني:	18
ب-أهمية الإدارة:	19
ج-تعريف الإدارة وأنواعها:	20
د-مداخل علم الإدارة:	23
02. الإصلاح الإداري: المفهوم والأهداف:	24
أ-مفهوم الإصلاح الإداري	24
ب-أنواع الإصلاح الإداري:	26
ج-أهداف الإصلاح الإداري:	28
د-عوامل نجاح الإصلاح الإداري:	30
هـ-معوقات الإصلاح الإداري:	30
03. منهجية الإصلاح الإداري:	31
أ-مداخل الإصلاح الإداري:	31
ب-مراحل الإصلاح الإداري:	32
ج-استراتيجيات الإصلاح الإداري:	34
04.ملاحظات على مداخل الإصلاح الإداري:	36
الخاتمة	38
النتائج:	38
التوصيات:	40
أولاً: إيجاد مرجعية عليا للإدارة العامة، هذا الأمر يتطلب ما يلي:	40
ثانياً: إدارة التغيير، ويتطلب ما يلي:	40

- 40.....ثالثًا: تنمية الموارد البشرية، وذلك من خلال الآتي:
- 41.....رابعًا: تفعيل نظام الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء عن طريق الآتي:
- 41.....خامسًا: تطبيق نظام تقنية المعلومات الوطني:
- 41.....سادسًا: تطوير وتحديث السياسات العامة الداعمة للإصلاح الإداري:
- 42.....سابعًا: الحد من المركزية وتعميق النهج اللامركزي:
- 42.....ثامنًا: غرس قيم النزاهة والشفافية والارتقاء بالأخلاقيات العامة والوظيفية ومكافحة الفساد:
- 42.....تاسعًا: إصلاح الخدمة المدنية:
- 45 **الفصل الثاني نماذج من الإصلاح الإداري في الدول**
- 45.....المقدمة:
- 46 **01. نماذج من الإصلاح الإداري في الدول الغربية:**
- 46.....أ- تجربة الولايات المتحدة الأمريكية:
- 46.....أولًا: بدايات الإصلاح الإداري:
- 49.....ثانيًا: مجالات الإصلاح الإداري في الولايات المتحدة الأمريكية:
- 53.....الدروس المستفادة من التجربة الأمريكية في الإصلاح الإداري:
- 53.....ب- تجربة نيوزيلندا:
- 54.....أولًا: خطط الإصلاح الإداري في نيوزيلندا:
- 56.....ثانيًا: قوانين إدارة الوظيفة العامة في نيوزيلندا:
- 58.....ثالثًا: مؤسسات وهياكل الإصلاح الإداري النيوزيلندية:
- 59.....رابعًا: الدروس المستفادة من تجربة نيوزيلندا في الإصلاح الإداري:
- 60 **02. نماذج من الإصلاح الإداري في آسيا وإفريقيا:**
- 60.....أ- تجربة سنغافورا:
- 60.....أولًا: الإطار المؤسسي لقيادة عملية الإصلاح الإداري في سنغافورة:
- 62.....ثانيًا: عوامل نجاح التجربة السنغافورية:
- 63.....ثالثًا: الجانب الاقتصادي لعملية التنمية في سنغافورة:
- 64.....رابعًا: مراحل تطور عملية الإصلاح في سنغافورة:
- 65.....خامسًا: دور القيادة السياسية في نجاح عملية الإصلاح الإداري:
- 66.....سادسًا: الدروس المستفادة من تجربة سنغافورة في الإصلاح الإداري:
- 67.....ب- تجربة رواندا:
- 67.....أولًا: الأسباب الرئيسة التي أعاققت التنمية في رواندا:
- 68.....ثانيًا: العوامل الرئيسة في نهضة رواندا:
- 71.....ثالثًا: الإصلاح الإداري عن طريق تبني رئيس رواندا (رؤية 2020):
- 72.....رابعًا: مداخل الإصلاح الإداري في رواندا:
- 74.....خامسًا: الدروس المستفادة من تجربة رواندا في الإصلاح الإداري:
- 74.....ج- سياسة "الإصلاح والانفتاح" في الصين:
- 76.....أولًا: الأهداف الاستراتيجية لسياسة الإصلاح والانفتاح:
- 77.....ثانيًا: مركات سياسة الإصلاح والانفتاح:
- 80.....ثالثًا: إنجازات الإصلاح والانفتاح في الصين:
- 84.....رابعًا: تأثير سياسة الإصلاح والانفتاح في الصين على العالم:
- 86.....خامسًا: تحديات الإصلاح والانفتاح في الصين:

- 86.....سادسًا: الدروس المستفادة من تجربة الإصلاح الصينية في الحالة اليمنية
- 03. نماذج من الإصلاح في الدول الإسلامية والعربية:**
- 88.....أ-تجربة ماليزيا:
- 88.....أولًا: سياسات الإصلاح في ماليزيا:
- 90.....ثانيًا: مجالات الإصلاح الإداري:
- 92.....ثالثًا: عوامل نجاح التجربة الماليزية:
- 94.....رابعًا: دور القيادة السياسية في نجاح عملية الإصلاح الإداري:
- 95.....خامسًا: الدروس المستفادة من التجربة الماليزية في الإصلاح الإداري:
- 96.....ب-تجربة المملكة الأردنية الهاشمية:
- 96.....أولًا: مراحل الإصلاح الإداري:
- 97.....ثانيًا: الأجهزة الحكومية المعنية بالتنمية الإدارية والإصلاح الإداري:
- 98.....ثالثًا: الأهداف العامة للإصلاح الإداري:
- 98.....رابعًا: مجالات الإصلاح في المملكة الأردنية الهاشمية:
- 100.....خامسًا: برامج وآليات الإصلاح في الأردن:
- 101.....سادسًا: الدروس المستفادة من التجربة الأردنية في الإصلاح الإداري:
- 102.....ج-ملامح الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية:
- 103.....01. إطار نظري ومنهجي:
- 104.....02. إصلاح أزمة بناء دولة الواحد:
- 104.....أ-إطار رقم (1) مواد اتفاق إعلان الجمهورية اليمنية وتنظيم المدة الانتقالية:
- 106.....ب-إطار رقم (2) تشخيص برنامج البناء الوطني:
- 109.....03. برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:
- 110.....أ-أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:
- 110.....ب-مكونات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:
- 118.....04. العلاقة بين برامج الإصلاح والتنمية البشرية:
- 119.....05. تقييم برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الشامل:
- 119.....أ-غياب التوافق حول الإصلاحات:
- 119.....ب-عدم تكامل الإصلاحات:
- 120.....ج-البطء في تنفيذ الإصلاحات والأنشطة المرتبطة بها:
- 121.....د-غياب رؤية شاملة للإصلاح:
- 122.....هـ-عدم تزامن الإصلاح الاقتصادي مع إصلاح سياسي:
- 122.....و-عدم مراعاة العدالة الاجتماعية:
- 123.....ز-ضعف الإرادة السياسية:
- 124.....ح-خضوع الحكومة لإملاءات المنظمات الدولية:
- 124.....ط-تنفيذ إصلاحات دون إطار تشريعي:
- 125.....ي-برامج الإصلاح جاءت استجابة لأزمات سياسية ومالية:
- 126.....06. الواقع الراهن للخدمة المدنية ومتطلبات إصلاحها:
- 127.....أ-أهم سمات جهاز الإدارة العامة:
- 130.....الخاتمة
- 130.....النتائج:
- 132.....التوصيات:

الفصل الثالث الإصلاح التشريعي	135
أولاً: القانون الإداري وتجربة الإصلاح الإداري في اليمن	135
مقدمة:	135
01. ماهية القانون الإداري:	136
أ-تعريف القانون الإداري:	136
ب-مصادر القانون الإداري:	137
ج-خصائص القانون الإداري:	137
02. ماهية الإصلاح الإداري:	139
أ-تعريف الإصلاح الإداري:	139
ب-أسباب وعوامل الإصلاح الإداري:	139
ج-أهداف الإصلاح الإداري ⁽¹⁾ :	140
03. القانون الإداري في الجمهورية اليمنية:	141
أ-تشريعات القانون الإداري في الخدمة المدنية:	141
ب-التشريعات الإدارية للسلطة المحلية:	146
أولاً: تجربة نيوزلندا:	151
ثانياً: تجربة المملكة المتحدة البريطانية ⁽²⁾ :	152
ثالثاً: تجربة جمهورية مصر العربية:	153
رابعاً: تجربة دولة الكويت:	155
04. الرؤية المستقبلية لإصلاح القانون الإداري في اليمن	157
الخاتمة	162
أولاً: النتائج	162
ثانياً: التوصيات	162
01. مدخل إلى الإصلاح القانوني	164
أ-ماهية الإصلاح القانوني:	164
ب-تطور الإصلاح القانوني:	166
02. تطور الإدارة العامة في إطار حقل القانون الإداري:	168
03. مراحل عملية الإصلاح التشريعي:	170
أ-تحديد الجهة المعنية بالإصلاح التشريعي:	171
ب-الاجراءات الفنية للإصلاح التشريعي:	178
ج-الإجراءات الدستورية للإصلاح التشريعي:	185
04. تجارب عربية وغربية للإصلاح التشريعي	187
أولاً: تجارب دول عربية:	187
ثانياً: تجارب دولية:	193
أولاً: حالة الجهاز الإداري وقوانينه بالجمهورية اليمنية:	197
ثانياً: إصلاح تشريعات الإدارة العامة	200

الفصل الرابع الوضع القائم في الجمهورية اليمنية	207
أولاً: الإدارة العامة وانعكاساتها الاقتصادية والاجتماعية	207
مقدمة:	207
01. وضع الإدارة العامة القائم في مؤسسات الدولة:	209
أ-التضخم الوظيفي بأبعاده المختلفة:	209
ب-أزمة المرتبات والأجور وقيود التوظيف الجديد:	213
ج-اختلالات معايير التوظيف:	217
د-الفساد المالي والأجهزة والوحدات الرقابية:	218
02. أهم سمات الوضع الاقتصادي القائم:	224
أ-معدل النمو الاقتصادي:	224
ب-التركيبة القطاعية للناتج المحلي الإجمالي:	226
ج-الموازن الاقتصادية الكلية:	227
د-التضخم معدلاته ومصادره:	229
هـ-البطالة:	231
03. أهم ملامح الوضع الاجتماعي القائم:	232
أ-المؤشرات الديموغرافية:	232
ب-معدلات الفقر والمعيشة:	233
ج-الموارد البشرية والقوى العاملة:	234
د-مؤشرات التنمية البشرية ومستوى المعيشة:	237
أولاً: التوصيات المتعلقة بوضع الإدارة العامة:	239
ثانياً: التوصيات المتعلقة بالوضع الاقتصادي:	240
ثالثاً: التوصيات المتعلقة بالوضع الاجتماعي:	241
مقدمة:	243
01. الإطار المفاهيمي:	244
أ- مفهوم البيروقراطية:	244
ب- مفهوم الإصلاح الإداري:	245
02. البنية الهيكلية للجهاز البيروقراطي والإصلاح الإداري:	248
أ-معيار التدرج الهرمي للسلطة:	248
ب-معيار تقسيم العمل:	249
03. بنية النظم والقواعد والإصلاح الإداري:	251
أ-معيار القواعد والقرارات والعمل المكتبي:	251
ب-معيار عدم الشخصية- العقلانية:	252
04. البنية البشرية للجهاز البيروقراطي والإصلاح الإداري:	254
أ-معيار التأهيل والتخصص:	254
ب-معيار الكفاءة والجدارة:	254
ثالثاً: ملامح الإصلاح المالي	259
تمهيد:	259
أ-الاتجاهات التنموية والاستثمارية للنفقات العامة:	260

261.....	ب-اتجاهات الإصلاح في جانب الإيرادات:
262.....	ج-اتجاهات الإصلاح في عجز الموازنة العامة:
262.....	د-يمكن استخلاص أهم النتائج للاتجاهات المالية العامة في اليمن كالآتي:
264.....	أ-التجربة السنغافورية:
265.....	ب-التجربة السودانية في الإصلاح المالي:
266.....	ج-التجربة الأردنية في الإصلاح المالي:
267.....	د-التجربة الجزائرية في الإصلاح المالي:
268.....	أ-الضغط على النفقات العامة وتم ذلك عن طريق الآتي:
268.....	ب-زيادة الإيرادات العامة عن طريق:
268.....	هـ-التجربة المصرية للإصلاح الاقتصادي:
269.....	أ-تدهور مؤشرات الأداء المالي:
269.....	ب-الأهداف العامة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي:
270.....	ج-مراحل برنامج الإصلاح الاقتصادي:
270.....	أ-المرحلة الأولى (مارس 1995م - أكتوبر 2000م):
273.....	د-أبرز المؤثرات في مسيرة الإصلاحات:
274.....	أ-أهمية الإصلاح المالي:
275.....	ب-مكونات الإصلاحات المالية:
279.....	النتائج والتوصيات
279.....	أولاً: النتائج:
280.....	ثانياً: التوصيات:
281.....	الفصل الخامس دور القطاع الخاص في التنمية
281.....	مقدمة:
282.....	أ-تحليل الوضع الراهن للقطاع الخاص في اليمن للمدة (2012-2021):
285.....	ب-تحليل الوضع الراهن للبناء الهيكلي للقطاع الخاص في اليمن:
285.....	1- هيكل ومكونات القطاع الخاص في اليمن:
290.....	ج-القطاع الخاص والحكومة الإلكترونية والشمول الاجتماعي والمالي الرقمي:
299.....	أ-تجارب عالمية لدور القطاع الخاص في التنمية:
299.....	1- الشراكة الحكومية بين القطاع العام والقطاع الخاص:
301.....	2- تحليل تجارب عربية وعالمية عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص:
301.....	3- تجربة دولة الكويت والخليج العربي:
305.....	ب-مقارنة إقليمية وعالمية لوضع اليمن في تقرير التنافسية العربية:
307.....	أ-تجربة القطاع الخاص في تعزيز التنوع الاقتصادي والاستثمار:
315.....	ب-تجربة التحولات الاقتصادية في اليمن وتأثيرها على القطاع الخاص:
320.....	ج-التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجه القطاع الخاص:
329.....	أ-القطاع الخاص والمرونة الاجتماعية والاقتصادية (رؤية مستقبلية):
331.....	رفع كفاءة وفعالية القطاع الخاص في التعافي والاستقرار الاقتصادي وإعادة الإعمار:
331.....	التوجهات المستقبلية في الزراعة والاسماك وتحقيق الاكتفاء الذاتي والأمن الغذائي في اليمن: وذلك عن طريق:
331.....	التوجهات المستقبلية في القطاع الصناعي:
332.....	التوجهات المستقبلية في إعادة الإعمار:
332.....	ب-الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص (رؤية مستقبلية):

333.....	الالتزامات المشتركة لتعزيز وتطوير الشراكة:
333.....	ج- تعزيز القطاع الخاص للتحولات الرقمية والشمول المالي:
335.....	د- الفرص المتاحة لنمو القطاع الخاص:
336.....	النتائج:
338.....	التوصيات:
341.....	الفصل السادس ملامح الحكومة الإلكترونية:
341.....	01.مدخل إلى الحكومة الإلكترونية:
342.....	الحكومة الإلكترونية والمجتمع:
345.....	مجالات تأثير الحكومة الإلكترونية:
346.....	الدافع لتنفيذ الحكومة الإلكترونية:
354.....	العوامل المؤثرة في انتشار الحكومة الإلكترونية:
355.....	مستويات الحكومة الإلكترونية:
357.....	الحكومة إلى المواطنين (G2C):
358.....	الحكومة إلى الشركات (G2B):
358.....	حكومة إلى حكومة (G2G):
359.....	من الحكومة إلى الموظفين (G2E):
360.....	أ) مبادرات الديمقراطية الإلكترونية في البلدان الأقل نموًا:
360.....	ب) مبادرات الحكومة الإلكترونية:
361.....	02.عوامل نجاح أو فشل تنفيذ الحكومة الإلكترونية:
362.....	عوامل رئيسة تسبب الفشل:
364.....	عوامل رئيسة للنجاح:
367.....	03.التجارب العالمية وتطورها:
368.....	تجربة كندا:
369.....	تجربة البرازيل:
371.....	تجربة السويد:
372.....	تجربة اليونان:
374.....	تجربة سنغافورة:
376.....	تجربة كوريا الجنوبية:
378.....	04.البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في اليمن:
378.....	أ-الشراكة بين القطاعين العام والخاص:
379.....	الهاتف الثابت:
380.....	الهاتف الخليوي:
380.....	خدمات الإنترنت:
381.....	ب-تجهيزات وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:
384.....	أ-خلفية عن تطور فكرة الحكومة الإلكترونية في اليمن:
390.....	ب-الأنظمة والتطبيقات لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات:
391.....	ج-المؤشرات العالمية لتطور الحكومة الإلكترونية:
393.....	مؤشر الخدمات عبر الإنترنت:

396.....	مؤشر البنية التحتية للاتصالات:
397.....	مؤشر رأس المال البشري:
398.....	د-التحديات والمعوقات:
398.....	1- القيادة والتخطيط والفساد:
399.....	2- التشريعات والسياسات:
399.....	3- البنية التحتية للاتصالات والخدمات المرتبطة:
400.....	4- الفقر والأمية والاضطرابات:
400.....	5- التأهيل والاستعداد والتوعية:
400.....	6- تكنولوجيا المعلومات والأمن السيبراني:
401.....	هـ-المواقع والخدمات الإلكترونية للجهات الحكومية:
401.....	و-السياسات والتشريعات المنجزة:
402.....	06. رؤية مستقبلية للحكومة الإلكترونية في الجمهورية اليمنية:
402.....	1- القيادة:
403.....	2- إعادة هيكلة وتحديد أدوار ومهام الجهات الرئيسة:
403.....	الهيئة العامة للحكومة الإلكترونية:
404.....	المركز الوطني للمعلومات:
404.....	3- الاستراتيجية الوطنية للحكومة الرقمية:
405.....	4- السياسات والتشريعات:
405.....	5- البنية التحتية للاتصالات وتقنية المعلومات:
406.....	6- الحكومة الإلكترونية للسلطات المحلية:
406.....	7- الشفافية والبيانات الحكومية المفتوحة:
407.....	8- البرمجيات الحكومية مفتوحة المصدر:
408.....	9- الأمن السيبراني:
409.....	10- الهوية الرقمية:
410.....	11- العنوان الوطني:
411.....	12- البيانات المكانية:
413.....	13- تقديم الخدمات عبر الإنترنت:
414.....	14- الأمية والفجوة الرقمية:
415.....	15- تطوير القدرات:
416.....	16- تكنولوجيا الحوسبة السحابية:
419.....	التوصيات:
423.....	الخاتمة العامة نتائج الدراسة ومقترحات الإصلاح الإداري الشامل
423.....	الخلاصة:
424.....	المحور الأول: إصلاح الإدارة العامة:
424.....	أولاً: واقع الإدارة العامة: تبين الدراسة أن واقع الإدارة العامة في اليمن يتسم إجمالاً بما يلي:
425.....	ثانياً: مقترحات إصلاح الإدارة العامة:
429.....	المحور الثاني: إصلاح المنظومة التشريعية:
429.....	أولاً: واقع المنظومة التشريعية:
429.....	ثانياً: مقترحات إصلاح المنظومة التشريعية:

430.....	المحور الثالث: الإصلاح المالي والاقتصادي:
430.....	أولاً: واقع القطاع المالي والاقتصادي:
431.....	ثانياً: مقترحات إصلاح القطاع المالي والاقتصادي:
435.....	أولاً: الواقع الاجتماعي والثقافي:
435.....	ثانياً: مقترحات الإصلاح الاجتماعي والثقافي:
438.....	مراجع الدراسة:
449.....	المراجع الأجنبية:
458.....	فهرس المحتويات