

## الواقع الإداري في الأجهزة الحكومية اليمنية

سلوي السعيد فراج - ريمان أحمد عبدالعال

محمد علي أحمد الوجيه

### ملخص

بادرت العديد من الدول النامية ومنها اليمن إلى تنفيذ العديد من برامج الإصلاحات الإدارية والمالية والتطوير المؤسسي وذلك لحاجة الأجهزة الحكومية ومؤسسات الدولة المختلفة لإدخال تغييرات على انظمتها وهيكلها التنظيمية وتطوير العنصر البشري لتحسين ادائها وتحقيق الأهداف بكفاءة وفاعلية من أجل تحقيق الطموحات الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة من لدن جميع الأفراد كافة، وتم تشخيص الواقع الإداري للأجهزة الحكومية في اليمن والذي تم إعادة تشكيله عقب قيام الوحدة اليمنية المباركة في العام ١٩٩٠م من خلال إلقاء الضوء على أهم المحطات التاريخية التي مر بها النظام الإداري في اليمن وكان لها الأثر البارز في سمات وخصائص الواقع الإداري الحالي في الأجهزة الحكومية.

### Abstract:

Many developing countries, including Yemen, have taken the initiative to implement many programs of administrative and financial reforms and institutional development, due to the need for government agencies and various state institutions to introduce changes to their systems and organizational structures and to develop the human element to improve their performance and achieve goals efficiently and effectively in order to achieve the economic and social aspirations targeted by all individuals. All, and the administrative reality of government agencies in Yemen was diagnosed, which was reconfigured after the establishment of the blessed Yemeni unity in the year 1990 AD.

by shedding light on the most important historical stations that the administrative system in Yemen went through and had a prominent impact on the characteristics and characteristics of the current administrative reality in government agencies

### مشكلة البحث:

تعاني الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة للدولة الكثير من الاختلالات والمشاكل والمعوقات الموروثة منها والمكتسبة نتيجة لنقل الميكانيكي من البيئة المنقول منها إلى البيئة الإدارية اليمنية دون تمحيص أو مراعاة لجوانب الاختلاف والتباين فضلاً عن دمج جهازين حكوميين قائمين على نظامين شديدي التباين أحدهما يتسم بدرجة من الحرية الاقتصادية والآخر قائم على التخطيط المركزي دون خضوعهما للدراسة والتحليل بما يمكن من بناء النظام الإداري الجديد على أسس علمية سليمة تعزز من الإيجابيات وتتجاوز السلبيات، تلك المشكلات ساهمت وأثرت في مضمونها العام إشكاليات ومعوقات وصعوبات جديدة على الواقع الإداري في البلد من خلال ما تقدم يمكن صياغة المشكلة البحثية في التساؤل التالي:

- ١- ما أهمية تنمية المفاهيم الإدارية ومبادئها، واستيعابها، وتطبيقها، حيث تمثل الإدارة منظومة متكاملة.
- ٢- هل يتم تطبيق اساليب وضع الاستراتيجيات الأجهزة الإدارية الحكومية.
- ٣- هل يتوافر قيادات إدارية تمتلك المعارف العلمية الحديثة والخبرات العلمية المتطورة التي تمتلكها لمواجهة كافة العوامل والمتغيرات الحادثة على الصعيدين المحلي والعالمي وذات التأثير على أهداف الأجهزة الإدارية الحكومية.

### أهداف البحث:

- أ- في إبراز أهم السمات والخصائص الأساسية للنظام الإداري.

ب- تسليط الضوء على النظم والسياسات والبرامج الحالية حتى يمكن تحقيق التوافق المرغوب مع أهم هذه التحديات التي تكمن في التحول إلى آليات اقتصاد السوق، والتنافسية، والتطور في تكنولوجيا ونظم المعلومات

### أهمية البحث:

- تبرز أهمية الدراسة في الجانب العلمي من خلال العناصر التالية:
- تستمد الدراسة أهميتها من أهمية الموضوع الذي تتناوله، حيث يعد موضوع الواقع الإداري في الأجهزة الحكومية اليمنية لاعتباره مخرلاً مهماً في مجال الإصلاح والتطوير الإداري والتنظيمي في الدولة.
- ندرة الأبحاث والدراسات في المكتبة العربية التي اهتمت بالواقع الإداري في الأجهزة الحكومية على المستوى المحلي، والإفادة من الدراسات المقارنة في هذا الشأن.

### تساؤلات الدراسة :

في ضوء مشكلة البحث وأهميته وأهدافه، ما يدفعنا إلى التساؤلات الآتية:

ماهى الخلفية التاريخية للتنظيم الإداري في اليمن  
ما هى خصائص وسمات الواقع الإداري في الأجهزة الحكومية  
ماهى التحديات والتغيرات في بيئة الإدارة العامة في اليمن ،  
وللإجابة على هذا التساؤل تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث نحاول التطرق إليها بشيء من التفصيل وهي:

- ❖ المبحث الأول: الخلفية التاريخية للتنظيم الإداري في اليمن.
- ❖ المبحث الثاني: خصائص وسمات الواقع الإداري في الأجهزة الحكومية.
- ❖ المبحث الثالث: التحديات والتغيرات في بيئة الإدارة العامة في اليمن

### المبحث الأول: الخلفية التاريخية للتنظيم الإداري في اليمن:

إن دراسة التطور التاريخي للنظام الإداري في اليمن له أهمية كبيرة في إبراز أهم السمات والخصائص الأساسية للنظام الإداري من ناحية، ولأنه لا يمكن تصور إصلاح إداري مستقبلي دون فهم معطيات الحاضر المنبثق أساساً على التاريخ من

ناحية أخرى، حيث سيتم الوقوف على أهم ثلاث محطات تاريخية ساهمت في تشكيل وتكوين الواقع الإداري الحالي وهذه المحطات هي:  
 أولاً: التنظيم الإداري في جنوب اليمن خلال فترة الاحتلال البريطاني وشمال اليمن خلال فترة حكم المملكة اليمنية المتوكلية:

وقد تأثر التنظيم الإداري في اليمن خلال هذه الفترة بنظامين مختلفين ومتباينين من حيث الأسلوب والوسائل إلا أنه يجمعهم نفس الغرض والهدف وهو البقاء والمحافظة على بقاء واستمرار الأوضاع كما هي عليه دون اجراء أي تطوير أو تحسن يذكر على مختلف الأصعدة الإدارية والاقتصادية والسياسية وفيما يلي توضيح ذلك كما يلي:

#### ١- التنظيم الإداري في جنوب اليمن خلال الاحتلال البريطاني (١٨٣٩-١٩٦٧):

استطاعت حكومة الهند البريطانية أن تتوصل دون صعوبات كبيرة، ودون الاحتلال الفعلي للأراضي أن تخضع بواسطة أسلوب الاتفاقيات والأحلاف التي امتدت ما بين ١٨٣٩-١٩١٤، اليمن الجنوبي للسيطرة البريطانية، وعندما بسطت بريطانيا حمايتها على مجموع البلاد، اكتفت بإعلان ذلك، وتركت البلاد لمصيرها المحزن وشيدت على أساس الحكم المطلق قوى سياسية ليس لها مثيل في رجعتها، ولم تشهد البلاد أي تحسن في أوضاعها سواءً على الصعيد الإداري أو الاقتصادي أو الثقافي وبقيت التراكيب الاجتماعية على حالها لم تتحسن. وقد تطورت معاهدة الصداقة والحماية والتي بلغت (٣١ معاهدة) غطت الجانب الغربي والشرقي لمحمية عدن وأخذت شكل (معاهدات استشارة) تمنح الحكومة البريطانية حق وضع مندوبين عنها إلى جانب السلطات المحلية بغية مساعدتها، وذلك بغرض تعزيز النفوذ البريطاني على مدينة عدن. وفي العام ١٩٥٩ أعلنت بريطانيا قيام اتحاد إمارات الجنوب العربي باستثناء عدن والتي لم يتم الموافقة على انضمامها للاتحاد إلا في العام ١٩٦٣ م، والذي تغيرت التسمية تبعاً لذلك إلى اتحاد الجنوب العربي، وقد نص دستور الاتحاد على تكوين مجلس أعلى من ٦ أعضاء يمثلون السلطة التنفيذية، ومجلس اتحاد يتألف من ٣٦ عضواً يمثل السلطة التشريعية.

وفي ضوء ما سبق يمكننا القول بأن الاستعمار البريطاني قد قام بوضع بعض المقومات المؤسساتية والقانونية الأساسية التي تتصف بالمعاصرة والسير نحو وضع الدستور الاتحادي للبلاد وإنشاء المجالس التنفيذية والتشريعية وجهاز متطور للقضاء، إلا أن الغرض والهدف الأساسي من إنشاء هذه الكيانات يظل يخدم مصالح وأطماع المستعمر البريطاني حيث أن معظم الكادر الإداري للأجهزة الإدارية والجهاز القضائي من البريطانيين.

## ٢- التنظيم الإداري في المملكة المتوكلية اليمنية (١٩١٨-١٩٦٢):

تأسست المملكة المتوكلية اليمنية عقب انهزام الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٨م وتسليم الدولة العثمانية للإمام يحيى حميد الدين بموجب اتفاقية صلح دعان ما كانت تحكم في اليمن الشمالي والذي بدأ الاخير ببناء الدولة والنظام الذي ركز على ثلاثة جوانب أساسية هي:

- تثبيت الأوضاع الداخلية المتوترة من جراء التمردات القبلية.
- مواجهة التوسع البريطاني في محميات عدن التسع من جهة تهامة (الحديدة).
- تبني مبدأ العزلة باعتبارها حجر الأساس في السياسة الخارجية التي تهدف إلى حفظ استقلال اليمن وسيادته الوطنية.

وقد ورثت الملكة المتوكلية عن الحكم العثماني في اليمن ممارسة السلطة المركزية بواسطة فئة من العسكريين، كما أن الأجهزة الإدارية كانت تتمثل في حماية مصالح سلطة الطبقة الحاكمة مضافاً إليها إقامة نظام ثيوقراطي- ديني يكون الإمام هو الحاكم والوارث الوحيد لشؤون الدنيا والدين. كان الإمام يمثل السلطة القضائية والتنفيذية والسياسية فهو مصدر كل السلطات في الدولة، فهو الذي كان يتولى إدارة البلاد مباشرة ويهتم شخصياً بجميع القضايا على اختلاف أهميتها، وقد أبقى الإمام يحيى حميد الدين على النظم الإدارية الموضوعة من العثمانيين لأنها كانت تتفق مع طموحاته المحدودة في إدارة الحكم. فكانت إدارة الحكم تدار بواسطة الإمام مباشرة وبعض المكاتب المساعدة له، حيث لا يوجد هيكل تنظيمي للدولة ولا قوانين ولا لوائح تنظيمية تحدد الأعمال وطبيعتها فقد اقتصرت وظيفة الدولة الأساسية على جباية

الزكاة والضرائب والقضاء بين الناس والمحافظة على النظام ويعتبر الإمام هو الشخص الوحيد الذي يرجع إليه كل المسؤولين والموظفين ويتلقون منه الأوامر والتوجيهات، وكان الجهاز الإداري للدولة بسيط جداً للغاية يتمثل في الوزير أو كبير الكتاب، ومكتب كبير كتاب الإمام، والأجهزة الإدارية المركزية وقد تركزت معظم هذه الأجهزة الإدارية في العاصمة صنعاء وتتمثل هذه الأجهزة في مكتب المحاسبة ومكتب الإنشاءات ومكتب المعارف ومكتب الاعلام ومكتب الجيش ومكتب البريد وبيت السلك، في حين كانت الشؤون الخارجية من ضمن سلطات الإمام الشخصية وكان له مستشاره الخاص للشؤون الخارجية يتم استشارته في الأمور التي يريدها وأيضاً لم يكن هناك مكتب للإدارة الخارجية في الجهاز الإداري للدولة، والإدارة الداخلية والتي تتمثل في إدارة شؤون الأولوية والأفضية والنواحي، وتجدر الإشارة هنا بأن مصطلح لإدارة الداخلية يقترب ويترادف مع المصطلح المعاصر للإدارة المحلية.

**وفي ضوء ما سبق يمكننا أن نلخص أهم سمات وملامح التنظيم الإداري في فترة المملكة المتوكلية اليمنية في التالي:**

- كانت كل السلطات مركزة بيد الإمام فهو الحاكم وهو مصدر جميع السلطات والشخص الوحيد الذي يرجع له كل مسؤولي الدولة وموظفيها لتلقي الأوامر والتوجيهات منه مباشرة، ويتبع نظام السلطة المركزية الشديدة في الحكم.
- لم يكن هناك هيكل تنظيمي محدد للجهاز الإداري للدولة فقد كان هناك العديد من الموظفين لكنهم كانوا بدون مناصب أو وظائف ولم يكن هناك سلطات محددة وواضحة لموظفي الجهاز الإداري وخطوط واضحة لانسباب السلطة حيث كانت جميع السلطات مركزة في يد الإمام بصفته رئيس السلطة التنفيذية الأعلى في البلاد.
- لم تكن هناك قوانين أو لوائح تنظيمية أو اجراءات تحكم العمل الإداري في الدولة حيث كان يتم تنفيذ الأعمال بموجب التوجيهات الصادرة من الإمام مباشرة.
- كانت الأجهزة الإدارية بسيطة جدى من حيث العدد أو حجم الجهاز أو المكاتب أو من حيث الأساليب الإدارية والوسائل المستخدمة والذي انعكست على تدني أو

شبه انعدام الخدمات التي يتلقاها المواطنين من الدولة إذ انحسرت وظيفة الدولة على جباية الضرائب والحفاظ على النظام.

### ثانياً: التنظيم الإداري في شمال وجنوب اليمن (١٩٦٢ - ١٩٨٩):

بعد قيام الثورة في شمال اليمن في السادس والعشرين من سبتمبر ١٩٦٢م نتيجة للظروف الصعبة التي كان يعيشها اليمن في ظل حكم المملكة اليمنية المتوكلية، وقيام ما كان يسمى الجمهورية العربية اليمنية وقيام ثورة الرابع عشر من أكتوبر ١٩٦٣م في جنوب اليمن ضد الاستعمار البريطاني وتحقيق الاستقلال في نوفمبر ١٩٦٧م، وقيام ما كان يسمى بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية بادرنا حكومتا الشطرين إلى التخلص من تركة نظام العثماني الأمامي في الشمال وتركة النظام الاستعماري في الجنوب بالعمل على وضع حجر الأساس للنظام الإداري وذلك بأثناء وتنظيم الوزارات والأجهزة الحكومية والمؤسسات والهيئات وسن القوانين والتشريعات وإصدار اللوائح والقرارات المنظمة لشؤون الدولة والمجتمع.

وأمام الحاجة الماسة والشديدة إلى بناء أجهزة الدولة الحديثة المتطورة، القدرة على الوفاء ولو الحد الأدنى من مستلزمات التغيير والتطوير التي تضمنتها أهداف الثورة، والتي حددت بدقة معالم التغيير الجذري للواقع اليمني في جميع المجالات. ونتيجة لتلك الحاجة الماسة لجاء الخبراء الإداريين إلى النقل الميكانيكي لما يطبق في بلدانهم من التشريعات والنظم دون تمحيص أو مراعاة النواحي الاختلاف والتباين في البيئتين المنقول منها والمنقول إليها، ففي الشمال تم النقل الحرفي للتجربة المصرية وفي الجنوب تحولت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية إلى النظام الاشتراكي وقامت ببناء النظام الإداري من خلال التجربة الاشتراكية التي قامت على ملكية الدولة لكل أدوات الإنتاج وبالتالي صدور قانون التأمين ومصادرة وتأميم كل القطاعات الاقتصادية.

وعلى الرغم من أن هذه الفترة اتسمت بالاتجاه نحو بناء الجهاز الإداري للدولة ووضع اللبنة الأولى للإدارة العامة في اليمن إلا أنها كانت تقتصر إلى وجود تصور شامل وخطط مدروسة ومتكاملة تأخذ في الاعتبار التنسيق بين مكونات النظام

الإداري فضلاً عن الارتجال والعفوية في قرارات التعيين والترقيات في الأجهزة الحكومية وعدم الاستقرار السياسي وتفشي الظواهر السلبية التي أعاقت عملية بناء الجهاز الإداري للدولة.

واستشعراً من حكومتي الشطرين لمسؤولياتهما في التخفيف من معاناة المواطنين وتلبية لاحتياجاتهم الضرورية لمشاريع البنية التحتية والخدمات الأساسية بعد طول حرمان ومعاناة، أتبعته الحكومتان سياسات ركزت على البعد الاجتماعي للتنمية، حيث تكفلت بتقديم جميع الخدمات الأساسية وغير الأساسية مجاناً أو بتكلفة رمزية أقل من تكلفتها الفعلية وتوسعت في إنشاء ونشر الأجهزة والمؤسسات الحكومية المنفذة للخدمات والمقدمة لها واعتبارها جزءاً من الدولة. لقد تبنت الحكومة في الشمال منهج التخطيط القومي الشامل للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدءاً من البرنامج الإنمائي الثلاثي (١٩٧٣-١٩٧٦) تلا ذلك إعداد الخطة الخمسية الأولى (١٩٧٦-١٩٨١) والخطة الخمسية الثانية والثالثة والتي استمرت إلى ما بعد قيام الوحدة في ٢٢ مايو ١٩٩٠.

وفي الشطر الجنوبي كلفت الحكومة ومن خلال برنامج الحزب الحاكم (الحزب الاشتراكي اليمني) والبرنامج الوزاري بالتخطيط والتنظيم والتطوير للاقتصاد الوطني وإعداد الخطة الاقتصادية وتنظيم التجارة الداخلية والخارجية ومعالجة مشكلة البطالة والتدريب المهني، والقيام بالمشاريع الانشائية والتطويرية ووضع القواعد الأساسية لبناء الدولة من النواحي التشريعية والتنظيمية واستكمال مراحل بناء الإدارة العامة فتم إعداد أول خطة ثلاثية للتنمية (١٩٧١-١٩٧٣).

وفي ضوء سبق يمكننا أن نلخص أهم سمات وملامح التنظيم الإداري في الشطر الشمالي والجنوبي خلال الفترة ١٩٦٢-١٩٨٩ وذلك كما يلي:

- تم إنشاء العديد من الوزارات والأجهزة والمؤسسات الحكومية المختلفة وسن القوانين والتشريعات واللوائح المنظمة لمهام واختصاصات وصلاحيات وحدات الجهاز الإداري للدولة وبذلك تعتبر هذه الفترة بحق هي بداية تأسيس وتكوين الإدارة العامة اليمنية، بمعناها العلمي الحديث.



- تم إنشاء الوزارات والأجهزة والمؤسسات الحكومية، دون الاخذ بعين الاعتبار اوضاع البيئة الإدارية المحلية ونواحي الاختلاف والتباين بين البيئة المنقول منها والبيئة المنقول إليها، مما ترتب عليه إنشاء هياكل تنظيمية لأجهزة إدارية غير قادرة على القيام بالوظائف المنوطة بها.
- ترتب على إنشاء ذلك العدد الكبير من الأجهزة الحكومية دون مراعاة للإمكانيات البشرية والمادية المتاحة.
- أن واجهت منذ نشوئها، صعوبات كثيرة نتيجة لافتقارها الشديد للقوى البشرية المؤهلة، بالإضافة إلى النقص في الموارد المالية.
- تعيين عدد كبير من الأفراد غير المؤهلين لرئاسة تلك الأجهزة إما لعدم توفر القوى البشرية المؤهلة أو نتيجة للمحاباة والمجاملات والولاءات السياسية أو الحزبية أو القبلية.
- نتيجة لتعيين قيادات؟ إدارية وموظفين غير مؤهلين بالأجهزة الحكومية الحديثة أن عانت هذه الأجهزة من وجود كثير من المشكلات الإدارية، من أهمها عدم احترام التشريعات، عدم احترام وحدة القيادة (وحدة التوجيه والأمر) تضارب الاختصاصات، عدم وضوح خطوط السلطة والمسؤولية وتعدد نظم الاتصالات الإدارية.
- وجود هوة كبيرة بين قوانين إنشاء تلك الأجهزة وبين لوائحها التنظيمية وبين ما يجري تطبيقه بالفعل نظرا لأنه تم إنشاؤها على عجل دون اعتبار لظروف البيئة اليمنية، وأوضاع القوى العاملة فيها.
- خلو المرحلة المبكرة من عمر حكومتنا الشطرين من التخطيط على المستوى القومي ومن ثم عدم وجود تخطيط واضح لنظام الخدمة العامة، حيث بدأت أول محاولة تخطيط للتنمية الاقتصادية في العام ١٩٧٣ كما اشرنا لذلك سابقا، وفي جنوب اليمن صدر قانون العمل الأساسي رقم ١٤ لسنة ١٩٧٨ الذي مثل حاجة لتوحيد القوانين الكثيرة التي خلفها الاستعمار.

**ثالثاً: التنظيم الإداري في اليمن بعد قيام الوحدة اليمنية ٢٢ مايو ١٩٩٠:**

بإعلان الوحدة اليمنية في الثاني والعشرين من مايو ١٩٩٠ وقيام الجمهورية اليمنية اتسع حجم الأجهزة الحكومية ونطاقها اتساعاً هائلاً وذلك بسبب تغير طبيعة دور الدولة من دولة تركزت وظائفها في العهد الامامي والاستعمار البريطاني من دولة جباية والحفاظ على الوضع القائم إلى دولة حديثة في عهد الثورة تحتل الوظائف الخدمية كالصحة والتعليم والمواصلات المكانة الاولى لديها وبسبب اتساع هذه الوظائف وشمولها اصبحت دولة الوحدة مطالبة بتحقيق المزيد من المشاريع التنموية. ولغرض بناء نظام الإدارة العامة لدولة الوحدة اليمنية وبهدف الاستفادة من الفرصة التاريخية التي توفرت مع قيام الوحدة لبناء دولة يمنية حديثة بجهاز حكومي فعال وأنظمة وتشريعات متطورة قادرة على تأدية وظائفها بكفاءة وفعالية، وتجاوز الاختلالات الإدارية (التنظيمية الوظيفية) في مختلف الأجهزة والمؤسسات الحكومية، تم تشكيل لجنة مشتركة من وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري في الشمال، ومن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في الجنوب للقيام بدراسة النظامين وبناء نظام جديد، ولكن بسبب احتلال الإدارة مرتبة ثانوية عند التحضير لقيام دولة الوحدة وطغيان المد العاطفي في تحقيق حلم اليمنيين لم تتحقق الاستفادة من تلك الدراسة، وتم إعلان قيام دولة الوحدة قبل أن تنتهي اللجنة من أعمالها وهو الأمر الذي يعني عدم خضوع تجربتان الإداريتين في الشمال والجنوب للدراسة والتحليل بما يمكن من تعزيز الإيجابيات ونقاط القوة وتفادي السلبيات وتحسين نقاط الضعف في النظامين الإداريين، حيث تم بناء الجهاز الإداري لدولة الوحدة على أساس الدمج التوافقي للهيئات والمؤسسات والأجهزة بقوامها في الشطرين مما أدى إلى تضخم الجهاز الإداري لدولة الوحدة تضخماً كبيراً فنشأت منظمات ليس الغرض منها سوى الاستيعاب للكادر القيادي الإداري الذي كان يحتويه النظامان وكانت النتيجة انتقال الاختلالات الإدارية التي كانت قائمة في الشطرين إلى دولة الوحدة. وقد مر التنظيم الإداري لأجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة بعد قيام دولة الوحدة وفي سياقة التاريخي بمرحلتين، مرحلة النشأة والتي عرفت بمرحلة ما يسمى (بالفترة الانتقالية) وتداعياتها ومرحلة ما بعد حرب صيف ١٩٩٤ وإعادة تشكيل النظام وفقاً للتعديلات الدستورية في ذات العام.

١- **الفترة الانتقالية:** تضمنت اتفاقية الوحدة تنظيم الفترة الانتقالية وشكل التنظيم القائم وتحديد السلطات وذلك بموجب المادة الأولى والثانية من الاتفاقية واللذان تقضيان بأن يكون للجمهورية مجلس رئاسي مكون من خمسة أعضاء وينتخب الرئيس في أول اجتماع لمجلس الرئاسة، وسلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية وسلطة قضائية وهو ما تضمنه دستور الجمهورية اليمنية المؤقت أيضاً. وقد شاب المرحلة الانتقالية الكثير من الاختلالات والتجاوزات الإدارية من أهمها استخدام الوظيفة العامة والأجهزة والمؤسسات الحكومية لمعالجات سياسية واجتماعية حيث تم تقاسم المناصب الوظيفية وإنشاء كيانات تنظيمية ومناصب ليس لها حاجة سوى استيعاب قيادات الشطرين والعاملين مع المنظمات الجماهيرية والحزبية ومنح الترقيات الوظيفية للأحزاب بعد أن تم ربط المناصب الحزبية بما يقابلها من المناصب الحكومية، مما أدى إلى حدوث أزمات سياسية متكررة أثناء الفترة الانتقالية وتطور مسلسل الأزمات التي انتهت بحرب صيف ١٩٩٤ والتي افضت آثارها على انعكاسات سيئة على الأوضاع الاقتصادية والسياسية نتيجة لتكاليفها الباهظة التي كانت على حساب التنمية والتطوير.

٢- **التعديلات الدستورية - ١٩٩٤:**

بعد انتهاء الحرب الأهلية في ٧ يوليو ١٩٩٤، واستكمالاً للإصلاحات الدستورية التي كانت قد بدأت قبل الحرب الأهلية قام مجلس النواب بمناقشة التعديلات الدستورية وأقر صياغتها النهائية في ٢٨ سبتمبر ١٩٩٤، حيث تم تعديل ٥٢ مادة واضيف ٢٩ مادة والغيت مادة واحدة، وبموجب الدستور المعدل يتم انتخاب الرئيس مباشرة من الشعب عن طريق انتخابات عامة ولفترتين رئاسيتين فقط ومدة كل فترة هو خمس سنوات تم تمديدها إلي سبع سنوات وفقاً لتعديلات الدستورية التي اجريت في العام ٢٠٠١ م وتم الاستفتاء عليها.

وفي ضوء ما سبق يمكننا أن نلخص أهم سمات وملامح التنظيم الإداري بعد قيام الوحدة في ١٩٩٠ وذلك كما يلي:

- تضخم الجهاز الإداري لدولة تضخماً كبيراً نتيجة لبناء الجهاز الإداري لدولة الوحدة على أساس الدمج التوافقي للهيئات والأجهزة والمؤسسات في الشطرين.

- بالإضافة إلى التضخم الوظيفي، أصبحت الخدمة العامة تستخدم لحل المشكلات والأزمات السياسية التي نشأت اثناء الفترة الانتقالية تحت مسمى موظفي المنظمات الجماهيرية.
- سوء التوزيع على وظائف وخدمات الدولة حيث يتركز أغلب التوظيف على المدن الرئيسية وخاصة في قطاعي التعليم والصحة بالتحديد مقابل انخفاضها جغرافيا في المدن الثانوية وفي الارياف، وقطاعيا في بقية مهام الدولة.
- حدوث أزمات سياسية متكررة اثناء الفترة الانتقالية بالإضافة إلى اندلاع حرب الخليج الثانية وتداعياتها السلبية على العلاقات اليمنية الخليجية وما ترتب على ذلك من عودة حوالي ٨٠٠ ألف يمني من دول الخليج العربي والذي حمل الدولة مسؤولية استيعاب جزء من تلك العمالة العائدة في الأجهزة الحكومية باعتبار الوظيفة الحكومية من آليات الرعاية الاجتماعية مما اتخم الجهاز الإداري للدولة بموظفين محدودي التأهيل ولا حاجة لهم، فضلا عن نتائج حرب الانفصال في صيف ١٩٩٤ والذي أدى إلى زيادة حدة الضغوط السياسية والاقتصادية وتوسع رقعة الاختلالات الإدارية.
- استمرار سياسة التوظيف الخاطئة والذي نتج عنه مضاعفة اعداد الموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط خلال الست السنوات الأولى منذ قيام الوحدة في ١٩٩٠ إلى ٣٤٨ ألف موظف.
- تعاني معظم الأجهزة والمؤسسات الحكومية من ضعف في القدرات ومن قصور حاد في التأهيل وخاصة في المجالات التي تحتاج إلى مهارات عالية، حيث أظهرت نتائج المسح الوظيفي لعام ١٩٩٨ م أن الموظفين الحاصلين على مؤهلات جامعية يمثلون ١٦.٣% من إجمالي الموظفين البالغ عددهم ٤٠٤.٥٢٢ موظف، بينما ترتفع نسبة الموظفين بدون مؤهل إلى ٢٦.٦%.

#### المطلب الثاني: خصائص وسمات الواقع الإداري في الأجهزة الحكومية:

تعاني الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة للدولة اليمنية الكثير من الاختلالات والمشاكل والمعوقات الموروثة منها والمكتسبة نتيجة لنقل الميكانيكي من البيئة

المنقول منها إلى البيئة الإدارية اليمنية دون تمحيص أو مراعاة لجوانب الاختلاف والتباين فضلاً عن دمج جهازين حكوميين قائمين على نظامين شديدي التباين أحدهما يتسم بدرجة من الحرية الاقتصادية والآخر قائم على التخطيط المركزي دون خضوعهما للدراسة والتحليل بما يمكن من بناء النظام الإداري الجديد على أسس علمية سليمة تعزز من الإيجابيات وتتجاوز السلبيات، تلك المشكلات ساهمت وأثرت في مضمونها العام إشكاليات ومعوقات وصعوبات جدية على الواقع الإداري في البلد والتي تتضح فيه أهم مظاهر الضعف والخلل من خلال الخصائص والسمات التالية:

**أولاً: التخلف الإداري:** يُعد التخلف الإداري ظاهرة عامة معاصرة في الدول النامية والدول الصناعية على حدٍ سواء مع الفارق النسبي في وجودها كما أنها ظاهرة متغيرة تتأثر بمتغيرات التنمية الشاملة ومتطلباتها من جانب والتنمية الإدارية من جانب آخر. أن التخلف الإداري من الظواهر المرضية التي يعاني منها العديد من الدول النامية التي انتهكت كاهل التنظيم الإداري والذي تمحور دورها على النقل والتبعية وهذا ما كرس التخلف والتقهقر الإداري مما جعل هذه الدول تواجه صعوبات وتحديات كثيرة لمواكبة التطورات الحاصلة في التنظيم الإداري. يمكننا في هذا الفرع من الدراسة التعرف على مفهوم التخلف الإداري وأسباب ومظاهر التخلف الإداري والآثار المترتبة عنه.

١- **مفهوم التخلف الإداري:** يعرف الدكتور إبراهيم درويش التخلف الإداري على أنه "عدم قدرة الإدارة كمثثلة في التنظيم الإداري في ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيط هذه السياسات من خلال وظيفة التخطيط وصبها في برامج محددة، ومن بعد تحقيق هذه البرامج في حقائق الحياة في الجماعة من أجل مواجهة مشاكل المجتمع، والوفاء بحلول لهذه المشاكل". كما يعرفه الدكتور عاصم الأعرجي بأنه "الحالة التي يفتقر فيها الجهاز الإداري القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة". نستنتج من التعاريف السابقة أن التخلف الإداري يعني وجود العديد من أوجه القصور والضعف في الأجهزة الحكومية في الدولة عند القيام بوظائفها فيما يخص الاستجابة لاحتياجات ورغبات المواطنين من الخدمات والسلع بالكمية والنوعية

المطلوبة، وبصفة عامة عجز الأجهزة الحكومية عن القيام بواجباتها في إطار تحقيق أهداف السياسات العامة للدولة.

٢ - **مظاهر التخلف الإداري:** يعاني الجهاز الإداري للدولة بأجهزته ومؤسساته المختلفة في الدول النامية ومنها اليمن الكثير من اوجه القصور والضعف في أداء وظائفه، ونظراً لأن التخلف الإداري ظاهرة نسبية تختلف من مجتمع لآخر ومن قطاع لآخر ومن زمن لآخر وحتى في أجزاء الوحدة الواحدة داخل الأجهزة الحكومية، لذلك سنتناول أهم مظاهر التخلف من خلال الصور المختلفة له وأبرزها والتي تتمثل فيما يلي:

أ- **التخلف في النظم والهيكل الإدارية:** أن النظم والهيكل الإدارية هي الأوعية التي تضم كل التفاعلات والعمليات الأخرى إنسانية أو تقنية ولاشك ان تخلفها سيؤثر في كل العناصر الأخرى وبدورة له عدة تجليات أهمها:

(١) **تضخم الأجهزة الإدارية:** يعاني الجهاز الإداري للدولة في اليمن من تضخم كبير، فبالنظر إلى الهيكل العام للدولة نجد أنه يتضمن ٢٧ وزارة، و ١٤ مجلس، ١٠ مصالح، ٣٦ مؤسسة، ٢٩ هيئة، ٣٢ شركة، ٥ بنوك، ٥ لجان عامة، ١٢ مركز، ١٤ جهاز، ٨ صناديق، ١٣ وحدة مختلفة، ٧ معاهد تخصصية فقد أدى الاندماج بين النظامين إلى تكريس هذا الجانب وجرى استحداث مستويات إدارية جديدة أفقية ورأسية مما انعكس في تضخم حجم الهيكل التنظيمي للمؤسسات الحكومية وتتاثر مهمتها الواحدة في أكثر من قطاع أو إدارة أو قسم.

(٢) **المركزية الشديدة:** بعد قيام الجمهورية اليمنية على أسس مبادئ الديمقراطية والتعددية الحزبية والسياسية واتجاه الجمهورية الفتية آلي الأخذ بمبدأ اللامركزية المحدودة في عمل هيئات الدولة المحلية وذلك وفقاً لقانون ٥٢ لسنة ١٩٩١ والذي لم تطبق احكامه نتيجة للعديد من الأسباب أهمها المماحكات والأزمات السياسية المتكررة، ومن ثم تم إصدار القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٠٠ وهو القانون الذي انتخبت المجالس المحلية عام ٢٠٠١ على هدى أحكامه التي أعطت حقوق واسعة لهذه المجالس وتحسين العلاقات بين الهيئات المحلية والمركزية بشكل أفضل مما كانت

عليه في القرارات والقوانين السابقة التي صدرت في اليمن قبل ذلك ويرى الباحث إلى ان الممارسات العملية تثبت مركزية السلطة الإدارية وخاصة في عملية صنع القرارات وفيما يتعلق بتعيين القيادات العليا في السلطة المحلية.

٣) **ضعف وظيفة التخطيط:** ويتمثل في اهتمام الحكومات بالتخطيط شكلا واهماله موضوعا نتيجة لعدم توفر البيانات والمعلومات اللازمة كمدخلات لعملية التخطيط، وغياب المشاركة الفعالة من مختلف الأجهزة سواء من الإدارة المحلية أو من قبل القطاعات في وزارة التنمية والتخطيط أو القطاع الحاص.

ب- **التخلف على مستوى أساليب وطرق إجراءات العمل من حيث:** عدم الاعتماد على الأساليب العلمية والاعتماد في كثير من الاحيان على أساس محاولة التجربة واطفاء وعلى اساس الاجتهادات الشخصية.

- عدم مجارة التقدم التكنولوجي وتبرز هذه الظاهرة أكبر فأكبر مع تقدم التكنولوجيا بأنواعها المختلفة وخاصة في مجال المعلومات والاتصالات.
- اضعاف طابع السرية الشديدة.
- الاهتمام بالشكليات في التنظيمات المختلفة دون الاهتمام بالجواهر والواقع العملي الذي يمكن الأجهزة الحكومية من التقدم وتحقيق أهدافها.
- الإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية في إنتاج السلع والخدمات.
- ج- **التخلف على مستوى سلوك الأفراد والجماعات:** يرتبط مظاهر التخلف كذلك بسلوك العاملين وطريقة ادائهم لواجباتهم الوظيفية في تقديم الخدمات العامة والتي غالبا ما يكون مردها إلى الافكار والمعتقدات السائدة في المجتمع ويمكن ايجاز ذلك فيما يلي:

- التأخير والغياب ويمثل احد مظاهر التسبب الإداري.
- عدم تخصيص اوقات الدوام الرسمي لإنجاز الأعمال.
- عدم الاهتمام بموارد الأجهزة الحكومية وتجهيزاتها والاهمال وعدم الحرص عليها.

- نقل بعض الممارسات والتقاليد الاجتماعية إلى العمل على سبيل المثال الزيارات التي يقوم بها الأقارب إلى مقرات العمل وتأخذ الكثير من وقت العمل.  
 د- **تفشي ثقافة تنظيمية سلبية:** لقد أدى غياب الاهتمام بالثقافة التنظيمية وتدهور الأوضاع المعيشية للكادر الإداري وغياب التطبيق العادل لمعايير التوظيف والترقية وضعف الاهتمام بالتحفيز وغياب تطبيق نظام التقييم للأداء كل ذلك أدى إلى تفشي ثقافة تنظيمية ذات مظاهر سلبية أفرزت معها فساداً إدارياً متعددًا، وأدت إلى جمود في قبول التغيير والتطوير الإداري على مستوى المؤسسات، وتفشي المبالغة والاهتمام بالشكليات.

٣- **أثار التخلف الإداري:** تتعدد وتتنوع الآثار الناجمة عن التخلف الإداري والتي تعاني منه اليمن كغيرها من الدول النامية ومن أهم هذه الآثار وأبرزها:

أ- **الآثار الاقتصادية لتخلف الإداري:** يترك التخلف الإداري آثاراً شديدة الضرر على النمو الاقتصادي فهو من شأنه ان يعيقه ويحد من نموه بسبب إهدار الأموال الطائلة التي يمكن ان احسنت الاستفادة منها ان تحقق نموًا اقتصاديًا معتبرًا، ذلك ان التخلف يقوم بتنفيذ برامج دون القيام بالدراسات الكافية لها والواقعية نتيجة لسرعة اتخاذ القرارات غير المدروسة والتي لا يكتشف اخطائها وعدم التمكن من تحقيق أهدافها إلا بعد التنفيذ وتكابد خسائر مالية طائلة.

ب- **أثار التخلف الإداري على الكفاءة والفعالية:** التخلف الإداري يؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة والفعالية في الخدمة العامة، الامر الذي يؤدي إلى إنتاج خدمات و سلع غير ملائمة كما ونوعا بغرض تلبية حاجات المواطنين التي هي في تغير وتزايد مستمر.

ج- **أثار التخلف الإداري على نوعية الحياة:** تنعكس الآثار السابق ذكرها على نوعية حياة المواطن، وذلك لما للخدمات العامة من تأثير مباشر في حياته اليومية، وبالتالي يؤدي ذلك التي تدهور الأوضاع الاجتماعية لشريحة واسعة في المجتمع من حيث ضعف مستوى التحصيل العلمي وضعف مستوى الصحة العام وزيادة البطالة.



د- الأثار النفسية والمعنوية للتخلف: من أسوأ أثار التخلف الإداري هي تلك التي يمكن ان تترك اثارها على نفسية ومعنويات الموارد البشرية فانشغال الإنسان في الركض وراء الحصول على حاجاته اليومية بقطع المسافات الطويلة، أو الوقوف في الطوابير الممتلئة، أو التردد الذي لا طائل منه على مكاتب الخدمات المدنية لأتفه المتطلبات، يولد الاحاسيس بالإحباط والظلم والتهميش.

٤- أسباب التخلف الإداري: ترجع أسباب التخلف الإداري في اليمن إلى طبيعة ونشأة الجهاز الإداري في اليمن فقد ظل الجهاز الإداري في اليمن محكوما بعوامل ومشكلات نابعة من طبيعة الواقع الذي يؤدي ارتباط هذه المشكلات بمجموعة كبيرة من التعقيدات التي تعيق سير ونمو وتطور الجهاز الإداري في اليمن. فقد أثرت ظروف وأوضاع المجتمع اليمني من تخلف وجهل وفقر وعزلة اثناء فترة حكم الأئمة في شمال الوطن والاحتلال البريطاني في جنوب اليمن ليمثل ورثاً ثقيلاً على التنظيم الإداري الجديد الذي شرع كل من النظامين في شمال وجنوب الوطن في بنائه.

ووفقاً للدكتور علي السلمي الذي يقول في كتابة تطور الفكر التنظيمي "المظاهر التخلف الإداري المشاهد في الدول النامية يجعلنا نصل إلى استنتاج رئيسي هو ان أسباب ذلك التخلف يعود إلى واحد من المتغيرين الأساسيين أو كليهما التنظيم الإداري ذاته أو البيئة المحيطة بالتنظيم الإداري أو إلى التفاعل بين عناصر التنظيم من ناحية وعناصر المناخ من ناحية اخرى".

ثانياً: الفساد الإداري: هناك شبه أجماع على أن الفساد الإداري يمثل أهم المشكلات والصعوبات التي تعترض برامج وخطط التنمية، حيث يبدو كأنه أصبح ظاهرة لها انعكاساتها السلبية ليس على النشاط الاقتصادي وحسب بل وكيان المجتمع ككل. وتقع اليمن ضمن مجموعة الدول الأكثر فساداً ويزداد الفساد فيها سواء سنة بعد اخرى ووفقاً لمؤشر مدركات الفساد فبعد ان كانت اليمن قد حصلت على ٢.٩ درجة في العام ٢٠٠١، وهي درجة متدنية في الأصل استمر تراجع درجاتها لتصل إلى ٢.١ درجة في العام ٢٠٠٩ محتلة الترتيب ١٥٤ من مجموع الدول المشمولة بالمسح (١٨٠ دولة).

١- مفهوم الفساد الإداري: الفساد الإداري هو مجموعة من النشاطات الفاسدة التي ترتكب من قبل البيروقراطيين والموظفين في المستويات ما دون المستوى الأعلى، ويمكن تصنيف ممارسات الفساد الإداري إلى فئتين رئيسيتين: الأولى، تحدث عندما يتم تقديم الخدمات أو إبرام العقود بما يتفق مع القواعد الموضوعية، حيث يتكسب الموظف أو المسؤول بصورة غير مشروعة عن طريق تقديم خدمة يلزمه القانون أساساً بتقديمها، أو القيام بمهمة من مهامه الوظيفية وواجباته المكلف بأدائها. والثانية تحدث عندما يتم تقديم الخدمات أو إبرام العقود بما يخالف القواعد الموضوعية، حيث يتم دفع رشوة للموظف أو المسؤول في سبيل الحصول على خدمات لا يحق له تقديمها للشخص الذي يقدم الرشوة.

٢- مظاهر الفساد الإداري: يأخذ الفساد الإداري مظاهر وأشكال متعددة ويمكن استعراض أبرز السلوكيات والممارسات التي تعبر عن ظاهرة الفساد وذلك على النحو التالي:

- أ- الرشوة: وتعد من أقدم صور الفساد وأكثرها شيوعاً وانتشاراً ولا يكاد يخلو منها أي مجتمع من المجتمعات، وتتطوي على اتجار الموظف بوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة. كما تتطوي على منح منفعة للتأثير بشكل غير مناسب عمل أو قرار.
- ب- الاختلاس: وهو مظهر من مظاهر الفساد تجسد انتهاكاً مباشراً للثقة وخيانة لما يؤتمن عليه الأشخاص من ممتلكات أو أموال أو أي أشياء ذات قيمة يعهد بها إليهم.
- ج- المحاباة والتحيز أو المحسوبية: هي آلية لإساءة استخدام السلطة تعني توزيع متحيز للغاية لموارد الدولة وهي ببساطة ميول الإنسان العادي لصالح الأصدقاء، وأي شخص قريب وموثوق به.
- د- الابتزاز والتزوير: الحصول على ممتلكات أو أموال من شخص آخر من خلال الاستخدام غير المشروع للقوة أو العنف أو الخوف الفعلين أو المهددين.
- هـ- التباطؤ في انجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة كمعاملات التعاقد والجنسية وجواز السفر ووثائق تأييد صحة دور الشهادات أو الكتب الرسمية.

و- الواسطة: اي التدخل لصالح فرد ما أو جماعة دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة.

ز- الأثراء غير المشروع: وهو يشير إلى ثروة الموظفين العموميين التي لا تتناسب بشكل واضح مع مستوى رواتبهم أو دخولهم المكتسبة بشكل غير قانوني.

### ٣- ابرز آليات الفساد الإداري في اليمن:

وفقاً لدراسة "تقييم الفساد في اليمن" المعدة من قبل الوكالة الامريكية للتنمية الدولية والتي حددت أربع آليات أساسية للفساد في اليمن يتم من خلالها توزيع مصالح الفساد الكبيرة في اليمن وهي:

#### أ- الموازنة العامة للدولة:

تعد الموازنة العامة للدولة احدى ادوات الفساد لأنها تشتمل على مخصصات واعتمادات مالية مفتوحة وغير مبنية، تنفق منها السلطة العليا دون حدود أو ضوابط متى شاءت وكيفما تشاء والمبالغ التي تشاء وغير قابلة للمناقشة أو المساءلة وبالتالي زيادة العجز ويجعل من الصعب التخلص من النفقات العبثية، لأن المستفيد منها هم أصحاب النفوذ.

ب- نظام المناقصات العامة: إن التعامل بنظام المناقصات العامة في اليمن يعد من أخطر آليات الفساد في اليمن من حيث إن جميع المقاولات والمشتريات الحكومية لا تخضع لعروض وضوابط المنافسة القانونية المتكافئة، وينطبق الامر ذاته عند بيع وخصخصة المنشآت والمؤسسات المملوكة للدولة.

ج- المؤسسة العسكرية والامنية: تعد الآلية الثالثة التي يمارس من خلالها الفساد ومن أهم تلك الممارسات الاعتمادات الضخمة التي ترصد لها دون ان تخضع للمحاسبة والمساءلة من قبل الهيئات الرقابية في الدولة.

#### د- أراضي وعقارات الدولة:

على الرغم ان المادة (٥/ب) من قانون اراضي وعقارات الدولة رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥ تؤكد على صيانة الاملاك والاراضي العامة للدولة وتحرم التصرف فيها لأي سبب كان إلا اذا زالت عنها صفة المنفعة العامة بالفعل، غير ان المادة (٨) من نفس

القانون والتي تؤكد على تحريم التصرف في أراضي وعقارات الدولة إلى أي شخص طبيعي أو اعتباري بالمجان، أعطت استثناءين الأول بقصد تحقيق النفع العام والثاني بتوجيه من رئيس الجمهورية وقد أفضى هذا الاستثناء إلى رفع حاجز الحظر والسماح بصرف مساحات كبيرة من أراضي وعقارات الدولة لها صفة المنفعة وبالمجان لصالح اصحاب النفوذ من المقربين والمشايخ والمسؤولين في الدولة.

### المطلب الثالث: التحديات والتغيرات في بيئة الإدارة العامة في اليمن:

بعد أن تناولنا خصائص وسمات البيئة الداخلية للواقع الإداري في وحدات الجهاز الإداري للدولة سيتم في هذا الفرع من الدراسة التطرق إلى أهم التحديات والتغيرات في بيئة الإدارة العامة في اليمن، فقد حدثت في الآونة الأخيرة من القرن العشرين العديد من التغيرات والتحويلات أدت إلى تغير جذري في بيئة الإدارة العامة التي يعيش فيها وحدات الجهاز الإداري للدولة وفيما يلي نتناول هذه التحديات على النحو التالي:

#### أولاً: التحول إلى آليات اقتصاد السوق:

تستند فلسفة التحول الاقتصادي إلى المفهوم الذي جاء به shumpiter عام ١٩٥٠ في كتابه capitalism والمبنية على فكرة "الهدم - البناء"، وعليه فالتحول هو عملية تشويه مستمرة داخل الهيكل الاقتصادي أي تشويه مستمر للنظام القديم وبناء مستمر لنظام جديد. وتقوم فلسفة السوق على فرضيات أساسية، وفي مقدمة هذه الفرضيات وجود اقتصاد يستند إلى التخصص وتقسيم العمل ومن ثم التبادل النقدي على نطاق واسع، وان هذا الاقتصاد بمؤسساته القائمة وتنظيماته والتشريعات الحاكمة لعملها يتبع حريات التملك والعمل والإنتاج والتحول والتنقل والتبادل، أي يتيح حرية اتخاذ القرارات بما يهيئه من امكانية وحرية، لذا فإن مفهوم السوق يستند إلى كمال السوق، وهذا المبدأ مفاده سيادة الحالة الطبيعية للسوق وهي ظروف المنافسة الكاملة كشرط اساسي لعمل آلياته بكفاءة، وتشتمل عمليات السوق على مجموعه من القوانين المفسرة لسلوك المنتج الفرد والمستهلك الفرد وفي تفاعل قوى العرض والطلب لبلوغ أسعار توازنه على مستوى السلعة والسوق، كما قدمت مفهومًا للكفاءة في توظيف واستخدام الموارد وعوامل الإنتاج وفي توزيع عائد العملية الإنتاجية.

## ١ - أبعاد عملية التحول:

تبدأ عملية التحول الاقتصادي في الجانب الاقتصادي إلا أنه يمكن ان تمتد في أبعادها لتشمل كل الجوانب من خلال ارتباطها بالجوانب التشريعية والتنظيمية التي تربط بين العملية الاقتصادية والسياسية والإدارية والاجتماعية بوصفها حلقات في البناء المؤسسي المؤطر للهيكل العام والمكون للنظام الجديد ويمكن ايجاز أهم الأبعاد التي يتضمنها مفهوم التحول وهي:

أ- جانب الحكم وإدارة السلطة، حيث التحول من الاوتوقراطية إلى الديمقراطية مع المزيد من الحريات والمشاركة السياسية.

ب- الجانب الثقافي، حيث الانتقال من مجتمع مقيد لا يؤمن بحرية الرأي والتعبير إلى مجتمع يمنح الأفراد مساحات واسعه من الحرية الثقافية وتعدد الآراء.

ج- الجانب السيكولوجي، أي التحول من حياة تتكفل فيها الدولة بكل شيء إلى حياة يعتمد مستويات معيشة الأفراد اعتمادا كبيرا على المبادرات الخاصة.

٢- أهداف عملية التحول: تهدف مجموعة السياسات والبرامج التصحيحية إلى دفع الاقتصاد القومي نحو اقتصاد السوق الحر من خلال مجموعة اجراءات قد تشكل بدورها أهدافا للبدء بمرحلة التحول وهي:

أ- إعادة توزيع الادوار بين القطاعين العام والخاص.

ب- معالجة العجز المزمن في الموازنات الحكومية نتيجة دعمها للمنشآت الخاسرة.

ج- تطوير السوق المالية وتنشيطها لتكون بمستوى واقع التطور العالمي.

د- خلق مناخ الاستثمار المناسب لتشجيع الاستثمار المحلي واجتذاب الاجنبي.

٣- أثر عملية التحول: يعد زيادة الاستثمار وتكلفة راس المال احد الاثار التي سوف تظهر في ظل نظام اقتصاد السوق الحر وسيطرة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي، وبهذا يصبح التحول نحو الخصخصة والتخلي عن اقتصاد الأوامر والتخطيط المركزي والقطاع العام إلى اقتصاد السوق والقطاع الخاص والتخطيط الفعال وبيع الكثير من مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص وبالتالي اعادة هيكلة ملكيتها وإدارتها. وتجدر الاشارة إلى ان الحكومة اليمنية قامت نتيجة لذلك بإصدار

القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٩ بشأن الخصخصة والذي ينظم اجراءات خصخصة الوحدات الاقتصادية المملوكة للدولة كلياً وجزئياً وبما لا يتعارض مع نصوص الدستور. إلا أنه من الملاحظ من خلال دراسة وتحليل نصوص وأحكام قانون الخصخصة انه قد تم تغييب الدور الرقابي والاشرافي على عملية الخصخصة من قبل جهاز الرقابة والمحاسبة، مع ذلك تم أبعاد الجهاز عن المشاركة في تقييم شركات ومؤسسات القطاع العام ليسهل التلاعب في قيم هذه الشركات والمؤسسات رغم أن ذلك يعد دور رئيسي للجهاز، وتم الاكتفاء فقط بإشراك الجهاز في عملية التفاوض في البيع بموجب الفقرة رقم ٣ من المادة ٤ من قانون الخصخصة رقم ٤٥ لسنة ١٩٩٩ ولذلك حفلت صفقات بيع العديد من شركات ومؤسسات القطاع العام بمخالفات لا تعد ولا تحصى. ويرى الباحث انه كان من الممكن أن يعهد للجهاز بالرقابة على الخصخصة والتأكد من بيع الشركات بقيمتها الحقيقية دون مبالغة أو تهوين.

**ثانياً: التنافسية:** تتحدد تنافسية المنظمة بمدى قدرتها على مواجهة التهديدات والتحديات البيئية، فهي تجعل المنظمة في مركز تنافسي أفضل وتعطيها القدرة على البقاء والاستمرارية والنمو، وتظهر تنافسية المنظمة من خلال الاستغلال الأمثل والتميز لقدرات المنظمة وإمكانياتها في تدعيم مركزها التنافسي ومواجهة تحديات المنافسة. ويظهر من خلال هذا أن للتنافسية بعدين أساسيين هما:

**أ- القدرات التنافسية:** فالقدرة التنافسية تمثل مختلف العوامل والقدرات الداخلية للمنظمة والتي تمكنها من التنافس بشكل أفضل، وتحقق لها مكانة وموقع تنافسي ملائم، ويمكن للمنظمات تعظيم تنافسياتها من خلال اللجوء إلى التحالف والتعاون التجاري، إلا أنه يبقى المصدر الأساسي لها هي الموارد بما تتميز به من حركة وندرة نسبية، والقدرة على الاستغلال الأمثل لها.

**ب- الميزة التنافسية:** وتعكس مظهر المنظمة في السوق، وهي تمثل تميز وتفرد المنظمة عن باقي منافسيها في احد مجالات التنافس كالجودة أو التكلفة أو المرونة أو سرعة التسليم، وتحقق الميزة التنافسية من خلال الاستغلال الأمثل والتميز للقدرات التنافسية للمنظمة.

**التنافسية في القطاع العام:** تلعب الميزة التنافسية في القطاع العام دورًا مهمًا؛ لا يساعد فقط على تحسين الخدمات المقدمة للجمهور، ولكنها تساعد أيضًا في القضاء على أوجه القصور والتبديد. في معظم الأوقات، كما انه لا يوجد ضغط من المنافسين يؤثر سلبا على جودة الخدمات، ويقال أن المنظمة الناجحة هي التي لديها ميزة على المنافسين على المدى الطويل، ولذلك ينبغي ان يكون السؤال الجوهرى في المنظمات والمؤسسات العامة ماهي طريقة تحسين الخدمة وتسليمها للعملاء من أجل زيادة قيمتها والاختلاف عن بقية المنافسين.

ويرى الباحث أن الحاجة إلى الوعي بالفكر التنافسي الذي يستطيع مواكبة التغيرات والتطورات المتسارعة في الأساليب والأدوات الإدارية من ناحية، وتوسع مساحة نطاق الخدمات الإدارية الحكومية التي تقدمها لعموم المواطنين ومستوى جودتها في أن معاً من ناحية أخرى التحدي الأبرز وتنقسم المعوقات الناجمة عن هذا التحدي إلى قسمين أحدهما يتعلق بالهيكلية التنظيمية والبنية المؤسساتية للأجهزة الحكومية وثانيهما يختص بآلية العمل النازمة للعلاقات داخل الأجهزة الحكومية ذاتها من جهة، ومع الغير من جهة أخرى، وباعتبار أن الوحدات الإدارية تشكل حلقة في سلسلة هرمية لقطاع الإدارة الحكومية برمته.

### النتائج:

- ١- ضرورة تبني الحكومة لعناصر ومبادئ الإدارة الرشيدة كفسلفة إدارية جديدة للإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي وحشد كافة الجهود في هذا الاتجاه.
- ٢- وضع استراتيجية حكومية واضحة المعالم في الأجهزة الحكومية تشمل رؤية حقيقية صادقة لعملية الإصلاح الإداري والتطوير المؤسسي تتضح فيها الأهداف والوسائل والجدول الزمنية للتنفيذ مع مراجعة مستمرة وتقييم ما يتم انجازه وإعادة تحديد الأولويات على ضوء ذلك.
- ٣- ضرورة الاستفادة من التجارب والممارسات الدولية في هذا الجانب وبناء شراكة قوية مع المنظمات والمؤسسات الدولية المعنية والتي تقدم مختلف أنواع الدعم للحكومات.

٤- مراجعة وتعديل ما يلزم من نصوص قانونية في التشريعات النافذة وخصوصا في المجال المالي والإداري

#### التوصيات:

- مراجعة وتعديل الإجراءات الفنية والإدارية بشكل دوري.
- إعادة النظر في الهيكل التنظيمي للدولة بما يتناسب مع طبيعة الأنشطة التي تقوم بها، والعمل على تنفيذ مخرجات نتائج إعادة الهندسة ضمن مشروع تحديث الخدمة المدنية.
- ضرورة قيام الدولة باطلاع موظفيها على ما قدموه من إنجازات مقارنة بأهدافها العامة من أجل معرفة نقاط القوة والضعف.
- تطوير المناهج والطرق المختلفة المتعلقة بتقييم الاحتياجات التدريبية وفقا لمجالات التدريب المختلفة من الاحتياجات التدريبية (مواطن القصور لدى الافراد- التطوير الموجه نحو الأهداف أو عملية التطوير).
- يحب أن يكون هناك ورش عمل سنوية في القطاعات الحكومية مع موظفي مراكز التدريب بالجهاز ويتم نقاش عميق حول الاحتياجات التدريبية والأثر التدريبي على الأداء في مواقع العمل.



## المراجع:

- محمد عمر الحبشي، اليمن الجنوبي: سياسيا واقتصاديا واجتماعيا منذ ١٩٣٧ وحتى قيام جمهورية اليمن الشعبية، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٨، ص ١٧.
- عبدالوهاب أدم العقاب، الوحدة اليمنية: دراسة وثائقية في تاريخ اليمن المعاصر من حكم الامام إلى دولة الوحدة، دار مؤسسة ارسلان للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠٠٩، ص ٢١.
- محمد عمر الحبشي، اليمن الجنوبي: سياسيا واقتصاديا واجتماعيا منذ ١٩٣٧ وحتى قيام جمهورية اليمن الشعبية، مرجع سابق، ص ٥٧-٥٨.
- عبدالعزیز المسعودي، اليمن المعاصر من القبلية إلى الدولة ١٩١١-١٩٦٧، مكتبة مدبولي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٦.
- عبدالباري طاهر، المجتمع المدني في اليمن: النشأة والعوائق، ورقة عمل مقدمة الى ندوة المجتمع المدني في اليمن -تقييم واستشراف، صنعاء، المركز العام للدراسات والبحوث والاصدار، ١٨-١٩ نوفمبر ٢٠٠٠، ص ١.
- جميل أحمد الجويد، مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية: دراسة تحليلية عن وضعية الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية (١٩٩٠-٢٠٠٠)، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة الجزائر، ٢٠٠٤، ص ١١.
- نبيل القدسي، أثر الاصلاحات الإدارية على ترشيد وتقييم هيكل الوظائف والأجور في الجمهورية اليمنية: دراسة مقارنة بتجربة المملكة الأردنية الهاشمية، مطابع دائرة التوجيه المعنوي، صنعاء، ٢٠١٠، ص ٦٠.
- وزارة الشؤون القانونية، اتفاقية اعلان الوحدة وتنظيم الفترة الانتقالية، صنعاء (ب، د، ت)، ص ٤٥.
- نصر طه مصطفى، صدمة التعديلات الدستورية في اليمن ، على الرابط الالكتروني تم الاطلاع في: <https://marebpress.net/articles.php?id=2670>: ٢٠٢٠/٦/١٥
- نعمة الخفاجي، صلاح الدين الهيتي، تحليل اسس الإدارة العامة: منظور معاصر، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٩، ص ١١٥.
- عبدالمجيد المخلافي، التخلف الإداري في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الاصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية: الواقع والاتفاق المنعقدة في صنعاء ٢٩-٣١ يوليو ١٩٩٦، صنعاء، ١٩٩٦، ص ٢.
- ابراهيم درويش، التنمية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٧.

- أكرم سالم، مداخل التطوير الإداري ومظاهره في الدول النامية، تم الاطلاع عليه بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٨ على الرابط الإلكتروني: [www.ahewar.org](http://www.ahewar.org).
- أحمد محمد الشامي، واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية: الواقع والطموحات، ورقة عمل مقدمة في المؤتمر الثاني للقيادات الإبداعية المنعقد بجمهورية مصر العربية ٢٠٠٢م.
- قايد محمد طربوش ردمان، تطور أنماط وأساليب العلاقات بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، تم الاطلاع عليه بتاريخ: ٢٠٢٠/٣/١٢ على الرابط الإلكتروني: [www.ahewar.org](http://www.ahewar.org)
- بهية مراد، التخلف الإداري في الجزائر، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، ٢٠١٦، ص ١٣.
- خالد عمر باجنيد، اشكالية بناء الإدارة في الجمهورية اليمنية، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة عدن: العدد الاول يونيو ١٩٩٦، ص ٨١.
- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي، وكالة المطبوعات، الكويت، ١٩٧٥، ص ٢٧٤.
- صلاح الدين محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الامنية والتدريب بالرياض، الرياض، ١٩٩٤، ص ١١.
- يحي صالح محسن، خارطة الفساد في اليمن: أطرافه النافذة، المرصد اليمني لحقوق الإنسان، صنعاء، ٢٠١٠، ص ٦٣.
- نجيب طاهر المخلافي، دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في كشف الفساد المالي والإداري: دراسة تطبيقية، ص ٧٨.
- معن خليل العمر، جرائم الاحتيال وأثارها في التنمية، جامعة نايف للعلوم الأمنية، الرياض، المملكة العربية السعودية، ٢٠٠٤، ص ١٧٩.
- تغريد داوود داوود، الفساد الإداري والمالي في العراق واثره الاقتصادي والاجتماعي: اسبابه، انواعه، مظهره، وسبل معالجته، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، السنة الحادية عشرة، المجلد العاشر، العدد ٣٣، بغداد، ٢٠١٥، ص ١٠١.
- سمية خلاف، البيروقراطية واشكالية الاصلاح الإداري في الجزائر: إصلاحات البلدية نموذجاً، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١٤، ص ٧.
- ابراهيم الفلفل، التنظيم البيروقراطي في المؤسسة الحكومية الخدماتية الجزائرية، مداخل في المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء متميز في القطاع الحكومي للفترة ١-٤ نوفمبر ٢٠٠٩، الرياض، ٢٠٠٩، ص ١٠.

- خالد عمر باجنيد، البيروقراطية-المفهوم-النشأة- السمات - المخاطر، جامعة عدن، عدن، ١٩٩٣، ص٩٦-٩٧.
- نجاه محمد جمعان، بيئة الإدارة اليمينية: التحديات واساليب مواجهتها، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، عدد خاص أبحاث المؤتمر العلمي الخامس ٢٠٠٠/٢٠٠١، العدد ١٧، صنعاء، سبتمبر ٢٠٠١، ص ٦٥٠.
- سامح عامر، التميز الإداري في القرن الواحد والعشرين، مؤسسة طيبة للنشر والتوزيع، ط١، القاهرة، ٢٠١٣، ص ٦٠-٦١.
- خلود عاصم، دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في تحسين جودة المعلومات وانعكاسها على التنمية الاقتصادية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، (العدد الخاص بمؤتمر الكلية)، بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص ٢٣٤.
- منهل مجيد أحمد، إعادة هندسة مهنة مراقبة الحسابات في اطار تكنولوجيا المعلومات: دراسة استطلاعية لبيان اراء عينة مختارة من مراقبي الحسابات في العراق، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة كلمنتس العالمية، العراق، ٢٠١١، ص ٤٧.
- محمد عبدالمنعم شعيب، إدارة المستشفيات: منظور تطبيقي: الإدارة المعاصرة: نظم اقتصاديات الصحة: نظم الإدارة الموقفية: الجزء التاسع، دار النشر للجامعات، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٣-٢٤.