

## إيكولوجية الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية

د. بليغ علي حسن بشر

أستاذ مساعد كلية العلوم الإدارية والمالية  
رئيس مركز التعليم المستمر والشراكة المجتمعية  
الجامعة الخليجية - مملكة البحرين

### الملخص

تعتبر دراسة الإدارة العامة من أهم الدراسات في العلوم الإدارية والسياسية حيث إن الإدارة العامة هي يد الدول في تنفيذ برامجها وسياساتها الاقتصادية والاجتماعية وحتى السياسية، وتعاني الإدارة العامة في اليمن من العديد من الاختلالات التشريعية والرقابية والسلوكية مما أدى إلى أضعاف دورها التنموي، ويهدف هذا البحث لمعرفة إيكولوجية الإدارة اليمنية من حيث تطورها الوظيفي والزمني وارتباط الإدارة العامة بالكثير من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية، ومعرفة أهم الاختلالات في الجهاز الإداري اليمني وأهم مراحل الإصلاح والتطوير الوظيفي ودور المنظمات الدولية في الإصلاح والتنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، اعتمدنا في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي في دراسة هذه الظاهرة وعلاقتها بالظواهر الأخرى، وتوصلنا إلى العديد من النتائج أهمها ضعف كبير واختلالات في الجهاز الإداري للدولة نتيجة للصراعات السياسية وانتشار الفساد الإداري والمالي وتغليب الصالح الخاص على الصالح العام، وعليه اقترحنا توصيات عديدة ومهمة منها غرس مفهوم الولاء والمواطنة لدى متخذي القرار اليمني، اعتماد مفاهيم جديدة في تدبير الشأن العام وإدخال مفهوم الحكامة والشفافية والمسالة في الإدارة العامة، وتدخل المجتمع الدولي في حل مشاكل الجهاز الإداري اليمني للخروج من محنته.

الكلمات المفتاحية: إيكولوجية، الإدارة العامة، الجمهورية اليمنية.

### المقدمة

الإدارة علم اجتماعي، والإصلاح الإداري نوع من الإصلاح الاجتماعي، ولا تنجح النظم الإدارية ومشروعات إصلاح ما لم تكن من المجتمع ومسيرة للبيئة، إذ أن الإدارة محدثة للتنمية وصانعة التطور وهي بنفس المنطق نتاج التنمية فهناك تفاعل بين الإدارة والمجتمع (البيئة) وإذا كانت البيئة حاكمة فهي ليست حتمية إذ أن الإدارة تطورها بوسائلها. ولذلك يلزم أن نعرف مجتمعنا أولاً قبل تنفيذ الإصلاحات الإدارية، فالنظام البيروقراطي لا يعيش في فراغ وإنما هو نظام فرعي من محتوى أكبر داخل إطار النظام الاجتماعي وهذه الأنظمة الفرعية تتفاعل من بعضها البعض ومع النظام الاجتماعي، ومن أجل ذلك كان كلامنا عن إيكولوجية الإدارة في الجمهورية اليمنية. ومن ناحية أخرى فإنه وقد حدث التطوير فعلاً في جميع الأوضاع الإدارية، وفي جميع مجالات التنمية المختلفة، فإننا يمكن أن نقرر أنه كان يلزم أن يفهم إن التغيير ليس رد عما هو قائم بل تطوير لما هو موجود وبناء ما هو قائم، وإنشاء لما يجب أن ينشأ من أجهزة إدارية لم تكن موجودة.

اليمن دولة عربية تقع غرب شبه الجزيرة العربية في غرب آسيا يبلغ مساحتها 555000 كيلو متر مربع، عدد سكانها 26 مليون نسمة حسب إحصائيات 2015، ويعتمد اقتصاد اليمن على موارد محدودة مثل النفط والغاز الذي لم يستغل جيداً، ولا يزال هذا القطاع يشكل النسبة الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، تاريخياً اليمن بلاد زراعي ويعتمد على مداخيل من ممراته المائية، تمر اليمن حالياً بأوضاع سياسية واقتصادية سيئة للغاية نتيجة للفساد الإداري والسياسي والصراعات المسلحة التي تعيق مسيرة التقدم والتنمية.

\* تم استلام البحث في أغسطس 2020، وقبل للنشر في سبتمبر 2020، وتم نشره في مارس 2023.

لقد تطور موضوع الإدارة العامة في اليمن عبر فترات زمنية متفاوتة، وتوجهات الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية أصبحت تأخذ مكانها في المنظور الوطني والدولي، وأخذ باهتمام الفقهاء الإداريين الذين لم يبخلوا بإبداء آرائهم وتحليلاتهم لواقع الوظيفة العمومية، والملاحظ في هذه المؤلفات إن منها ما ركز على الطابع القانوني، ومنها ما اعتمد على الطابع السلوكي، ومنها ما اعتمد على الجانب التدييري الإداري. ورغم هذه الاختلافات فإن جميع المؤلفات تتفق على ضرورة تطوير الوظيفة العامة بما يتلاءم وطبيعة وأهداف المجتمعات الحديثة، وبالتالي رفع مستوى أداء الخدمات العامة والقضاء على مظاهر الروتين والتعقيد والإسراف في استغلال الموارد العامة للدولة. حيث إن اليمن لم تعرف الإدارة العامة والخدمة المدنية بمفهومها العلمي والحديث إلا بعد الثورة اليمنية واستنساخ الكثير من القوانين والأنظمة من الدول الشقيقة والصديقة، وأهمها جمهورية مصر العربية نظرًا للعلاقة التي تربط هذه الأخيرة بالثورة اليمنية.

### مشكلة البحث

تتمثل المشكلة الرئيسية لهذا بحث في الدراسة وتحليل واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية وتطورها وعلاقتها بالمحيط الوطني والدولي، والوقوف على أهم المحطات والإرهاصات التي تعرضت لها الإدارة العامة في اليمن؟ وتتفرع عن هذه المشكلة البحثية عدد من الأسئلة الفرعية، هي:

- ما التطور التاريخي والوظيفي للإدارة العامة والخدمة المدنية وعلاقتها في تحسين أداء الإدارة العامة في اليمن؟
- ما واقع اختلالات الإدارة العامة في اليمن؟
- ما مدى تأثر الإدارة العامة بالإصلاحات والمبادرات الحكومية والتأثيرات الخارجية في تنمية وإصلاح الجهاز الإداري؟

### أهداف البحث

إن الهدف العام لهذا الدراسة هو :

- التعرف على واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية وتطورها التاريخي
- تحليل ورصد المتغيرات التاريخية والاجتماعية والسياسية وتأثيرها على ديمومة واستقرار الإدارة العامة اليمنية
- معرفة أهم المبادرات الإصلاحية على المستوى المحلي والتأثيرات الخارجية من قبل المنظمات الدولية وصندوق النقد الدولي على الإدارة العامة وخططها واستراتيجياتها.

### أهمية البحث

تجلى الأهمية العملية والتطبيقية لموضوع البحث، كون الإدارة اليمنية تعاني من عدة اختلالات وثغرات، فإذا كانت هذا الاختلالات منها ما هو تشريعي ووظيفي وسلوكي وكذا رقابي، فإن الجهاز الإداري باليمن يعاني من عدة اختلالات حيث تعاني الأجهزة الإدارية في اليمن من التخلف الإداري، وعدم استقرار وسلامة البناء التنظيمي، وانعدام التنسيق، وازدواجية السلطة، وعدم تناسبها مع المسؤولية، وضعف الرقابة بنوعها الداخلي والخارجي على الموظفين العموميين، وعدم وجود اللوائح التي تنظم العمل، وإهدار الوقت، وشيوع النفاق الوظيفي، وعلاقة الريبة والشك، وعدم الثقة بين الرئيس والمرؤوس، وغياب المسؤولية، والالتزام الذاتي، والتفريط بالصالح العام، وعدم الحفاظ على ممتلكات الدولة، وغياب القدوة الصالحة، والامتناع عن الابتكار والتجديد، والإخلال بمبدأ المساواة، والتعسف في استعمال السلطة... إلخ كل هذا الاختلالات شكلت عائق وتحدي أمام تطور الإدارة العامة، لذا كان علينا الوقوف عليها ومعرفة أسبابها وتأثيرها على الجهاز الإداري اليمني، والانتكاسات التي تعرض لها عبر أحقاب وفترات متتالية.

### حدود البحث

- الحدود الموضوعية: دراسة الإدارة العامة وماهيتها وتطورها وأبرز المحطات الإصلاحية للإدارة العامة في اليمن؟
- الحدود المكانية: الجمهورية اليمنية الوليدة وشطري اليمن الشمالي والجنوبي قبل الوحدة اليمنية.
- الحدود الزمانية: دراسة تطبيقية تحليلية للإدارة العامة اليمنية في التاريخي المعاصر.

## منهجية البحث

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لوصف الظاهرة وعلاقتها بالمحيط العام، وتم جمع المعلومات والبيانات من العديد من المصادر والمراجع والقوانين والمنشورات والتقارير الحكومية والوطنية والدراسات الوطنية ومؤتمرات الحوار الوطني، والعمل على تحليلها ودراستها لمقاربة موضوع بحثنا بشكل علمي أكثر، وتم الاستعانة بالمنهج التاريخي لدراسة التغيرات والتطورات في الأفكار والاتجاهات والممارسات لدى الأفراد والجماعات والمؤسسات العامة.

## الدراسات السابقة

دراسة (عشبة، 2019)، وهدفت إلى التعرف على دور الإدارة الإلكترونية في الانتقال بالإدارة العامة من الأداء التقليدي إلى التميز في الإدارة الجزائرية، اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، وكان من أهم النتائج التي توصل لها الدراسة:

- الإدارة الإلكترونية تعتبر مدخلاً متكاملًا للوصول إلى الأداء المتميز.
- الإدارة العامة الجزائرية لم تتوصل بعد إلى تحقيق بناء إلكتروني بشكل فعال كما كان مخطط له.
- ساهمت الإدارة الإلكترونية بمستوى متوسط في تحقيق الأداء.

دراسة (قلال، 2019)، وهدفت إلى التعرف على استراتيجيات الإدارة العامة في تفعيل سياسة التنمية المستدامة من خلال جملة من الاستراتيجيات الوطنية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي والمنهج التاريخي، كان من أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة:

- تبنت الإدارة العامة الجزائرية استراتيجية وطنية لتحقيق التنمية المستدامة، وتبنت استراتيجيات مختلفة لتحقيق الأهداف الإنمائية.
- واجهت الإدارة العامة العديد من النقائص، مثل ضعف التنسيق بين الأجهزة المختلفة، وضعف التمويل والرقابة.
- وضعت الإدارة العامة الجزائرية استراتيجيات بديلة من خلال الاستفادة من تجارب دول أخرى رائدة في هذا المجال مثل التجربة الماليزية.

دراسة (ذراع، 2016)، هدفت هذا الدراسة إلى التعرف على المضامين الفكرية لعلم الإدارة، والتعرف على أهم التطورات التي مرت بها الإدارة العامة عبر العصور، ومعرفة طبيعة العلاقة بين تغير دور الدولة والإدارة العامة، وكيفية تقديم خدمات أكثر بأقل الموارد المتاحة. وقد اتبع الباحث الأسلوب الوصفي التحليلي، كان من أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة:

- تغير دور الدولة وظهور ما يسمى بالحكم الرشيد، وبروز دور الإدارة العامة الجديدة الهادفة للإصلاح الإداري.
- لم يعد المفهوم التقليدي للإدارة العامة قادرًا على التعامل مع المستجدات المتسارعة للدولة الجديدة.
- إن الكثير من الدول أخذت في التنجى عن الأسلوب التقليدي البيروقراطي للإدارة لصالح الإدارة العامة الحديثة.

دراسة (عبد الغني، 2017)، وهدفت إلى التعرف على العلاقة بين الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في النظام الإداري المغربي، والتعرف على أهم الجهود التي بذلت في إصلاح وتنمية الإدارة العامة في المغرب، وتقديم أهم المقترحات في تحسين الأداء الإداري. وقد استخدم الباحث منهج دراسة الحالة، كان من أهم النتائج التي توصلت لها الدراسة:

- إن الإدارة العامة المغربية حققت بعض المكتسبات إلا أنها لم ترق إلى مستوى الطموحات والتطلعات المنتظرة والمخططة لها.
- غياب النظرة الشمولية لبرامج الإصلاح الإداري ووضع حلول ترقيعية، إن أغلب البرامج انتقائية وجزئية ومتشعبة، ويغلب على الطابع الإقطاعي.

دراسة (صالح، 2016)، هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على أثر النزاهة في تحقيق برامج الإصلاح الإداري في المنظمات العامة، اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، كان من أهم نتائج الدراسة:

- الواقع التنظيمي للمنظمات العامة يعاني من مشكلات متراكمة، بسبب عدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات لتحقيق الموضوعية والعدالة.
- طغيان الفساد الإداري والأمزجة الشخصية على سياسات العمل الموضوعي السليم في أغلب المنظمات العامة.

ما يميز هذا الدراسة عن الدراسات السابقة:

تعتبر أول دراسة تتحدث عن إيكولوجية الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية، حيث لم يجد الباحث من خلال الدراسات السابقة أي بحث يتناول نفس العنوان ونفس المشكلة، حيث أغلب الدراسات السابقة تناولت تطور الإدارة العامة وعلاقتها بالتنمية الشاملة، بحيث لا توجد دراسة تحدثت عن العمق التاريخي والإيكولوجي للإدارة العامة والإرهاصات التي مرت بها الإدارة العامة في اليمن، حيث إن للإدارة العامة اليمنية خصوصيات تميزها عن الإدارة العامة بالدول الأخرى بسبب طابعها القبلي، وطبيعة الأنظمة السياسية التي تداولت على كرسي الحكم في اليمن، وتأثير العادات والتقاليد على الإدارة العامة اليمنية.

## الإطار المفاهيمي للدراسة

### مصطلحات الدراسة

#### 1- إيكولوجية

إن الحديث عن إيكولوجية الإدارة في اليمن لها جانب كبير من الأهمية. وكلمة إيكولوجي مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس Ecos أي ما يحيط بالمرء أو الشيء، ولوجي Logy معناها العلم، الذي يبحث ويمهت بالمحيط أو البيئة ومؤثراتها. فكل ما يحيط بالإدارة والموظفين من بيئة اجتماعية وجغرافية وسياسية... إلخ كل ذلك مؤثر في الإدارة ويتأثر بها في مراحل تطورها.

ولذلك يلزم أن نعرف مجتمعنا أولاً وقبل تنفيذ الإصلاحات الإدارية، فالنظام البيروقراتي لا يعيش في فراغ، وإنما هو نظام فرعي من محتوى أكبر داخل إطار النظام الاجتماعي وهذه الأنظمة الفرعية تتفاعل من بعضها البعض ومع النظام الاجتماعي. ومن أجل ذلك كان كلامنا عن إيكولوجية الإدارة في الجمهورية اليمنية.

#### 2- الإدارة العامة

اختلفت تعاريف الإدارة العامة باختلاف الرواد المفكرين وتوجهاتهم الفكرية، ويمكن تقسيم هذا التعريفات إلى ثلاث اتجاهات:

- الاتجاه الأول: يؤكد العلاقة بين الإدارة العامة والسياسية، حيث إن كل من Woodromwilson، وعالم الإدارة الأمريكي Learard Dupeeulite يؤكدان بقولهما أن الإدارة العامة أداة الدولة في تنفيذ سياستها العامة.
- الاتجاه الثاني: من رواد هذا الاتجاه كل من Harbentsimon و Gladen، حيث عرفا الإدارة العامة بأنها هي التي تختص بالأنشطة الإدارية الحكومية (عبد اللطيف، 2013).
- الاتجاه الثالث: حيث يربط أنصار هذا الاتجاه الإدارة العامة بالمرافق العامة، والإدارة العامة هي التي تدير أنشطة المرافق العامة، لذا يعرفها Charles Debbasch بأنها «وسيلة إدارة الأعمال العامة وهي تتمثل في مجموعة المرافق العامة التي تعمل على تحقيق الأهداف المرسومة أو المحددة بواسطة السلطة السياسية (إبراهيم، 2004).

أما التعريف الشامل للإدارة العامة، وهو «تمثل الإدارة العامة بمختلف الأنشطة الخاصة بالتخطيط والتنظيم والقيادة والتوجيه والرقابة اللازمة لأداء كافة الأعمال والمهام المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلال الأجهزة والمؤسسات الحكومية والمنظمات العامة، وذلك بغرض تقديم الخدمة العامة للمواطنين في المجالات المختلفة، وتلعب دوراً مهماً في صياغة السياسات العامة وهي جزء من العملية السياسية (عبد الرحمن، 2001).

## تطور الإدارة العامة في النظام اليمني

لقد كانت اليمن، حتى قيام ثورة سبتمبر 1961 تعيش حياة القرون الوسطى فيما يعيش العالم من حولها في النصف الثاني من القرن العشرين، ومنذ قيام الثورة شهدت البلاد تحولات جذرية في مختلف النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية. عكس إثاره على الإدارة العامة وقد ظهر هذه التحول أكثر وضوحاً بعد انتهاء الحرب الأهلية عام 1970، واتجهت الدولة إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية من أجل رفع مستوى الشعب اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً، ويمكننا أن نتعرف على مرحلتين متميزتين لتطور الإدارة العامة والخدمة المدنية في اليمن.

## الإدارة العامة والوظيفة العامة قبل ثورة 26 سبتمبر، وثورة 14 أكتوبر.

### 1- المرحلة الأولى: الإدارة اليمنية في ظل الاحتلال العثماني 1538-1918 والاستعمار البريطاني 1839-1967

بدأت علاقة الأتراك العثمانيين باليمن بعد أن استطاعت الدولة العثمانية، إثر انتصاراتها على دول أوروبا الاستيلاء على معظم البلاد العربية في القرن السادس عشر حيث امتد حكم العثمانيين جنوباً فشمّل بلاد اليمن 1538. وقد خضع اليمن كغيره من البلاد العربية للحكم العثماني لفترة طويلة من الزمن (1538-1918) حيث كان تحت الإدارة العثمانية المباشرة، وكان لذلك الحكم العثماني آثاره الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإدارية المختلفة. ويؤكد العديد من الكتاب العرب المؤرخين اليمنيين أن الاحتلال العثماني لليمن، قد أثر تأثيراً سلبياً على المجتمع اليمني، إذ عزل اليمن عن العالم الخارجي عزلة تامة، بل كان دماراً على البلاد (محمد، 1986).

وقد كان اليمن، كغيره من الدول العربية، يشكل ولاية تابعة للإمبراطورية العثمانية، تدار من قبل «والي» يعينه السلطان العثماني، ممثل السلطة المركزية في الإمبراطورية، وكانت الوظائف وقفا على العثمانيين الذي يمسون مقاليد الأمور في جميع أقاليم الدولة. حيث كان لإشغال المناصب والوظائف حقاً للسلطان، يمنحه لمن يشاء من أعوانه واتباعه، ولم تكن هناك مرتبات نظامية ثابتة للموظفين وهذا ما كان يجعل الوظيفة مصدر ثرائهم عن طريق الكسب غير المشروع كابتزاز الضرائب والرسوم من المواطنين، كما كان العمل الإداري يسير طبقاً للأعراف والتقاليد فلا قوانين أو نظم تحكم شؤون الموظفين في التعيين والنقل والعزل... إلخ (بوشر، 1971).

وكانت الإدارة تتسم بالانحلال والتسبب وانتشار الفساد الإداري في جميع دواوين الدولة، ويرجع السبب في ذلك، إلى اعتماد الولاة على موظفين من أصل تركي في إدارة شؤون البلاد (أحمد، 1982).

ولهذا فإن كثير منهم كانوا يعتبرون تكليفهم بالعمل من بلاد اليمن نفيّاً لهم وإبعاداً وجعلهم يكرهون البقاء هناك، ويتطلعون دائماً إلى بلادهم وانعكس هذا التصور في تصرفاتهم، فتحوّلت كراهيتهم لمهمتهم إلى نقمة على الشعب اليمني.

أما في جنوب اليمن فقد تم الاستعمار البريطاني عليها وجعلها تحت الإدارة المباشرة لسلطته، وكانت تسيّر الخدمة المدنية في ظل الاستعمار البريطاني منذ سنة 1839 بمجموعة من المنشورات الموزعة والمتفرقة الصادرة عن الحاكم العام والتي جمعت في كتاب طبع في 1953 بعنوان الأنظمة العامة، وكان يغلب في تشكيل الخدمة المدنية العنصر الأجنبي (نبيل، 2010).

### 2- المرحلة الثانية: الإدارة في ظل حكم الإمام يحيى حميد الدين (1918-1948) والإمام أحمد حميد الدين (1948-1962)

#### أ- الإدارة في ظل حكم الإمام يحيى حميد الدين (1918-1948)

لقد أدى تزويد أساليب العنف والتعسف العثماني في الدول العربية ومنها اليمن إلى تصاعد أعمال المقاومة، وقيام الثورة العربية الكبرى (1916-1917) في الجزيرة العربية، مما أدى إلى إنهاء السيادة التركية على المناطق العربية بما فيها اليمن. وبانتهاء الحكم العثماني في اليمن بدأت البلاد عهداً جديداً تحت حكم الأئمة من أسرة آل حميد الدين.

تولى الإمام يحيى بن محمد حميد الدين إدارة شؤون البلاد، فتضاربت المدرستان التركية والإمامية في الإدارة وهذا ما جعل الإمام بحاجة إلى موظفين إداريين يعملون من ناحية على أساس القواعد التي خلفها الأتراك، حيث أبقى على نظام الولاية العثمانية لاتفاقه مع طموحاته في إدارة شؤون حكم البلاد، ويلتزمون من ناحية أخرى بالفلسفة الدينية الشيعية في البلاد بهدف تدعيم حكمه الجديد (عبد الهادي، 1990). كان الحاكم المطلق للبلاد، والممثل الأعلى لسلطة السياسية والتنفيذية والقضائية في البلاد والقائم بكافة الأعمال الإدارية بنفسه والمهتم شخصياً بجميع القضايا على اختلاف أهميتها، وكان يحكم على أساس الحق الإلهي المباشر وكأنه يستمد سلطته من الله سبحانه وتعالى دون تدخل إرادة أخرى، وإذا كان الإمام «يحيى» قد قام بتوحيد اليمن وخروجه من السيطرة العثمانية، إلا أنه كان واضحاً أنه يعمل لمصلحته الشخصية وليس لصالح اليمن كدولة.

وجلالة الإمام هو الرئيس الأعلى للدولة وقائد جيشها وتتركز في يد «جلالته» جميع السلطات التشريعية وتنفيذية وقضائية، وإلى جلالته ينتهي الأمر في تصريف الأمور العامة للدولة، وتخطيط السياسة العامة للدولة، وعلى ذلك فإن مبدأ تفويض السلطات غير معمول به في اليمن.

ولذلك فإن النظام الإداري في اليمن كان قائمًا حتى ذلك الحين على مبدأ تركيز السلطة إلى حد كبير (محمد، 1995)، وفق نظام استغلالي يمارس فيه كل واحد استغلال من هو دونه (أحمد، 1959).

ولم يحاول الإمام وضع سياسة تعليمية، فاختمت في أيامه المدارس القليلة التي أقامها الأتراك. ويعود السبب في ذلك إلى أن الإمام لم يجد في التعليم سوى شيء يتعارض مع طريقة حكمه نظرًا للدور الذي يؤديه هذا التعليم في نشوء أفكار متطورة، وتعزز الاتجاه نحو التغيير، وكانت السلطة القضائية مرجعها الإمام ونطاقها مرتبط به شخصيًا (محمد، 1959). كل ما سبق يعبر عن المركزية البيغضية، وعن رغبة الإمام في جمع جميع السلطات بين يديه، فالمستحق ولو نصف ريال مثلًا لابد أن تصدر به إرادة ملكية خاصة، وعلى هذا يقاس جميع التصرفات الإدارية والمالية في مرافق الدولة.

#### ب- حركة 1948 حكم الإمام أحمد

يتضح مما سبق عن الإدارة العامة في عهد الإمام يحيى أن الجهاز الإداري كان بدائيًا في عناصره وتنظيمه ووسائله، متخلّفًا في تركيبه وأسلوب عمله ومكانته، عاجزًا عن تحقيق ولو قدر متواضع من التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن هنا ولذلك لم يكن من الغريب أن يصبح الإصلاح الإداري من المطالب الرئيسية للشعب اليمني، وقد ظهر واضحًا في مبادئ حركة عام 1948.

تعود جذور حركة 1948 الدستورية إلى حركة المعارضة التي تزعمها عام 1936 أحمد بن أحمد المطاع، الذي استطاعت في توجيه النقد لسياسة الإمام الداخلية لوضع الإمامة وأسلوب الحكم، وبعد مرور تسع سنوات من ظهور تلك السياسة المعارضة ظهرت منظمة «حزب الأحرار» بقيادة القاضي «محمد محمود الزبيري» والأستاذ «أحمد النعمان» التي فجرت حركة 17 مارس 1948، وطلعت على التاريخ أول حركة ثورية يمنية قضت على الإمام «يحيى حميد الدين»، وأعلنت تعيين «عبد الله أحمد الوزير» كبير مستشاري الإمام خليفة له، وهذا يعني أن تلك الحركة لم تقضي على نظام الإمامة الذي كان قائمًا، وإنما أحلت أمامًا جديدًا بدلًا من الإمام السابق (الميثاق الوطني المقدس لليمن الشمالي سابقًا).

ولقد شهدت هذه المرحلة، مثل مرحلة حكم الإمام يحيى، تدهورًا في الأوضاع الإدارية، تمثل في عجز الأجهزة القائمة عن مباشرة مهامها. ويمكن القول إن الإدارة العامة خلال فترة ما قبل ثورة 26 سبتمبر 1962 كانت تتسم قبل كل شيء بما يلي (عبد الهادي، 1990):

كان الجهاز الإداري للدولة بسيطًا للغاية في حجمه، وكان الأسلوب الإداري المتبع بدائيًا جدًا في مختلف عناصره وتنظيماته، ويفتقر إلى وجود الأفراد المؤهلين، وإلى تطبيق مبدأ التخصص، ويرجع ذلك إلى محدودية وظائف الحكومة وانغلاقها من ناحية، وإلى حالة السوء والبؤس التي كان يعيشها الوضع التعليمي من جهة أخرى، وعدم وجود هيكل تنظيمي محدد بالرغم من إنه كان هناك وزراء كثيرون، إلا أنهم كانوا «وزراء من دون وزارات» وفقا لأساليب غاية في التخلف بمقياس العصر. وذلك لأسباب عديدة منها غياب العنصر الإنساني المؤهل المتخصص، والعزلة الكاملة عن العالم الخارجي، كانت السلطات الإدارية المختلفة تتركز في يد الإمام، الحاكم الأوتوقراطي الأعلى، ولم تكن هناك سلطات محددة لأعضاء الجهاز الإداري، أو خطوط واضحة لانسياب هذه السلطات، لم تكن هناك تشريعات أو لوائح أو قواعد تحدد الأعمال وتوزعها تبعًا لطبيعة أهدافها.

وبناءً على ما سبق، وبسبب سيطرة الإمام المباشرة على مقدرات الجهاز الإداري للدولة، ما كان لهذا الجهاز إلا أن يتسم بالولاء للأمام، وأن ينفصل عن الشعب وعن مشاكل المواطنين، وأن تستشري فيه عوامل الفساد الإداري من رشوة ومحسوبية ومحاباة.

#### تحديث الجهاز الإداري للدولة بعد الثورتين اليمنيتين الخالدتين

بعد قيام الثورة في الشمال في سبتمبر 1962، وقيام ما كان يسمى بالجمهورية العربية اليمنية، وتحقيق الاستقلال في الجنوب في 1967، وقيام ما كان يسمى بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، سعت حكومة شطري اليمن إلى التخلص من تركة النظام الأممي في الشمال وتركة النظام الاستعماري في الجنوب بالعمل على وضع اللبنة الأولى للنظام الإداري الوطني بإنشاء وتنظيم الأجهزة والمؤسسات وسن القوانين وإصدار اللوائح والقرارات المنظمة للشئون الدولية والمجتمع.

لذلك وجدت حكومة الثورة نفسها، وقد ورثت عن العهد البائد جهازاً إدارياً غارقاً في التخلف، أمام الحاجة الشديدة والماسية إلى بناء أجهزة الدولة الحديثة والمتطورة والقادرة على الوفاء بحد أدنى من مستلزمات التغيير والتطوير التي تضمنتها أهداف الثورة، وقامت ثورة سبتمبر بعدد من الخطوات المهمة في مجال تحديث الإدارة اليمنية (عبد الهادي، 1990).

وأنشئت وزارة الخارجية، وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة شؤون القبائل، وزارة الداخلية، وزارة العدل، وزارة الزراعة، وزارة الخزانة، وزارة الأشغال والمواصلات، وزارة الاقتصاد، وزارة الإعلام، كلية الشرطة، الغرفة التجارية، تنظيم أعمال الوكالة التجارية، مصلحة الشؤون البلدية والقروية، وفي العام ذاته نشأت هيئة عامة لشؤون الموظفين ألحقت برئاسة الجمهورية (قرار جمهوري، رقم 31، 1963)، لتعمل على رفع مستوى الخدمة العامة، والإشراف على تنفيذ النظم المتعلقة بشؤون الموظفين، أما فيما يخص تنظيم الجهاز الحكومي، فقد أنيط الأمر بـ «لجنة تنظيم الجهاز الحكومي (قرار جمهوري، رقم 11، 1963).

كما صدر في نفس العام 1963 قرار جمهوري بإنشاء معهد الإدارة العامة بصنعاء لمد المؤسسات الحكومية بالكفاءات اللازمة للعمل، وعلى مدى السنوات العشر لقيام الثورة، وتحت تأثير النمو المطرد في وظائف الدولة واتساع مجال الخدمة العامة (قرار جمهوري، رقم 27، 1963).

تتابعت عمليات استحداث أو تعديل وتنظيم الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية والإدارية، للوفاء بمتطلبات التوسع في الاحتياجات والمهام المناط بتنفيذها الدولة، وقد صاحب ذلك الاستعانة بالخبرات العربية والأجنبية والنظم المطبقة في الدول الشقيقة، وفي هذا المجال تجدر الإشارة بصفة خاصة، إلى أن الدولة اتجهت إلى «نقل» و«نسخ» الكثير من التنظيمات الحديثة المطبقة في مصر بحكم العلاقات التي تربط بين الأخيرة والثورة اليمنية.

وفي جنوب اليمن فإن صدور قانون العمل الأساسي رقم (14) لعام 1978 بقدر ما مثل حاجة لتوحيد القوانين الكثيرة التي خلفها الاستعمار في قانون واحد يشمل جنوب اليمن بالكامل، فقد مثل من جانب آخر حاجة لمواكبة الأخذ بالنظام الاشتراكي والتي نظرت إلى القوانين الصادرة عن الاستعمار لبريطاني والنظم والأعراف التي كانت تحكم علاقات العمل على إنها قوانين نابغة من اقتصاد رأسمالي قائم على مبدأ الحرية الفردية، وترسيخ العلاقات الاستغلالية المعبرة عن العلاقات الإقطاعية والعشائرية، ومثل صدور القانون الجديد شرطاً مهماً لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية الجارية، ووفقاً لتلك التوجهات صدر قانون العمل الأساسي (نبيل، 2010).

وبعد الوحدة المباركة 1990 ولأغراض بناء نظام الإدارة العامة لدولة الموحدة، 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 والوظيفية 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، لقد شهدت البلاد خلال هذه المرحلة الكثير من الخطوات عن طريق تحديث الإدارة العامة، حيث تم إنشاء العديد من الوزارات والأجهزة الإدارية، التي لم يكن لها وجود من قبل، بهدف الوفاء بالتزامات ومسؤوليات الدولة وتحقيق التنمية الشاملة،

في أبريل 1994 حدث تبادل إطلاق النار في معسكر تابع للجيش الجنوبي قرب صنعاء، وتطورت الأحداث نتيجة خلافات بين الرئيس صالح ونائبه تعود لأسباب سياسية، وتطورت الأحداث إلى حرب كاملة في 20 مايو 1994، ليعلن علي سالم البيض انفصال الجنوب عن الشمال وتعيينه لدولة جديدة في الجنوب سماها جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية من عدن، ولم يتم الاعتراف الدولي بالدولة الجديدة، وتم استرجاع عدن في يوليو 1994 بعد هروب علي سالم البيض من اليمن .

عرفت اليمن هدوء واستقرار نسبي خلال هذا الفترة إلى أن اندلعت احتجاجات شعبية مطالبة بإسقاط نظام علي عبد الله صالح في 2011 الذي حكم اليمن من 1978 ضمن موجة الربيع العربي، حيث وصف نظام صالح بأنه نظام إقطاعي خليط من البلوتوقراطية والكليتوقراطية، وتفاقت الأحداث والاحتجاجات الشعبية والمواجهة بين الشعب والجيش إلى درجة الخطورة والمواجهة الدامية، إلى أن تقدمت دول الخليج بمبادرة خليجية وافق عليها كل الأطراف والمجتمع الدولي وذلك لاستمرار في عمليات مكافحة الإرهاب والتي تتم بمشاركة ودعم من الولايات المتحدة الأمريكية.

تنحى الرئيس صالح ومنحت المبادرة الخليجية الرئيس صالح وأعوانه حصانه من الملاحظات القانونية من مجلس النواب، انتخب نائب رئيس الجمهورية عبده ربه منصور هادي في 21 فبراير 2012 في انتخابات مرشح واحد لرئاسة اليمن

للمرحلة الانتقالية لمدة سنتين، تم عقد جلسات الحوار اليمني في 19 مارس 2013 وتم التوقيع على وثيقة الحوار الوطني الشامل، هذا الوثيقة تمثل الوثيقة النهائية للحوار الشامل الذي تم بين كافة مكونات المجتمع اليمني السياسية والحزبية والمستقلة الذي استمر من 18 مارس 2013 حتى 25 يناير 2014 (الموقع إلكتروني <http://ndc.ye/ar-default.aspx>).

في 21 سبتمبر 2014 سيطر الحوثيون على صنعاء بدعم كامل من صالح، واستحوذ الحوثيون على القرار السياسي في صنعاء بعد طردهم السلطات الحكومية، وخروج الرئيس الشرعي عبد ربه منصور إلى عمان، ومنها إلى المملكة العربية السعودية ليشكل حكومة وطنية تنادي بالشرعية والديموقراطية.

## الجانب التحليلي للدراسة

إن الحديث عن الإدارة العامة في اليمن، إنما هو حديث عن التنمية بكافة صورها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، فقد أدركت الحكومات المتعاقبة الأهمية المتزايدة للإدارة العامة والتنمية الإدارية.

### جهود ومحاولات التنمية الإدارية في مجال الإصلاح الإداري والمالي والوظيفي في اليمن

عرفت الجمهورية اليمنية شأنها شأن معظم الدول النامية تطورًا كبيرًا في دور الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال الربع الأخير من القرن العشرين، فبعد قيام ثورة 26 سبتمبر في الشمال (سابقا)، وإعلان استقلال الجنوب (سابقا) قام البنيان الاقتصادي فيما كان يعرف بالجمهورية العربية اليمنية على أساس التعايش بين قطاعات الملكية الاقتصادية (العام، المختلط، الخاص)، وكان لدور الدولة والقطاع العام دورًا كبيرًا في إدارة معظم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية إنتاجًا وتسويقًا وتوزيعًا، ونظرًا لانتهاج الدولة الفكر الاشتراكي الذي أخذ بالمفهوم الإقصائي لدور القطاع الخاص (في جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) الجنوب سابقا، ورغم التباين لدور القطاع العام في الدولتين، إلا أن كلا النظامين الاقتصاديين أسس بتقييد النشاط الاقتصادي بدرجات متفاوتة.

وبإعلان الوحدة اليمنية المباركة في 22 مايو 1990، وقيام الجمهورية اليمنية اتسع حجم الأجهزة الحكومية ونطاقها اتساعًا هائلًا وأصبحت الدولة مطالبة بتحقيق المزيد من المشاريع التنموية، كما كانت المباحكات السياسية التي حدثت بعد الوحدة وما نتج عنها من مشاكل أدت في النهاية إلى إعلان الانفصال من جانب واحد ونشوب حرب وترسيخ الوحدة في صيف 1994، وأثار سلبية وأعباء على الموارد الاقتصادية والوطنية، وقد شكلت تلك الآثار السلبية وبالإضافة إلى المتغيرات العالمية وبروز العولمة والمتغيرات الإقليمية المتمثلة في حرب الخليج، والمتغيرات المحلية المتمثلة في قيام دولة الوحدة، ودمج المؤسسات واتفاقية الحدود مع الأشقاء في عمان والمملكة العربية السعودية وحل النزاع الخاص بجزيرة حنيش، والبدء بتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية، كل تلك الأحداث والمتغيرات شكلت ضغوطًا باتجاه ضرورة إعادة النظر في دور وظيفة الدولة وبناء نظام حديث للإدارة العامة.

ونظرًا لتلك الأحداث والمتغيرات تبنت الحكومة اليمنية في العام 1995، برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري بالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدوليين، ومن تلك الفترة تضمنت برامج الحكومات المتعاقبة الاهتمام بإعادة البناء المؤسساتي والعمل على تحديث والتطوير أجهزة الإدارة العامة، والتركيز على إصلاح وحداتها الإدارية من خلال تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية وتوصيف الوظائف وتقليل الازدواج والتكرار، وإصدار التشريعات والقوانين التي تكفل نجاح عمليات إصلاح والتحديث، وكان من أهمها قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000 (الملتقى العربي الثاني، 2004).

سوف نتناول جهود ومحاولات التنمية الإدارية في مجال الإصلاح الإداري والمالي في عدة نقاط أساسية أهمها:

### 1- قرارات القوات المسلحة في مجال التنمية الإدارية

كان لتردي الأوضاع الإدارية والمالية بعد ثورة 26 سبتمبر اثره الكبيرة في تحفيز عدد من القادة من القوات المسلحة على تدارسها وفي محاولة جادة للخروج بأراء وقرارات وتوصيات لمعالجة الأوضاع المتردية، وقد اشتهرت هذه القرارات فيما بعد باسم قرارات القوات المسلحة، وكانت بمثابة محاولة لتشخيص المشكلة أو اقتراح الحلول المناسبة لها.

لقد جاء في هذه القرارات أن الأسباب والعوامل الأساسية لتدهور الأوضاع الإدارية في البلاد تتمثل في عدة نقاط أهمها (صحيفة الثورة، العدد 1174، صنعاء 1971/9/8)، الافتقار إلى وجود خطة أو تخطيط لبناء الدولة سواء في المجال السياسي والإداري والاجتماعي، نتيجة لانتشار المحسوبية والوساطة والمصلحة الشخصية، والارتجال والعفوية في قرارات



التعيين والترقية في الجهاز الإداري وعليه فقد تمزق هذا الجهاز الذي يعتبر العمود الفقري للدولة وشلت حركة، وعدم وجود أجهزة مراقبة ومتابعة، وديوان محاسبة مركزي يرصد ويفحص أعمال الدوائر والمصالح الحكومية.

وبعد هذا التشخيص للأوضاع المتردية، اقترحت القرارات العديد من الحلول أهمها وضع خطة الرجل المناسب في المكان المناسب، وضع خطة شاملة لإعادة بناء الدولة سياسياً وإدارياً واجتماعياً على أسس حديثة على أن يلتزم بها كل مسئول كيفما كانت مسؤوليته وأن يُعتبر الخروج عنها أو نقض شيء منها جريمة يستحق مرتكبها العقاب، وإنشاء أجهزة رقابية عليا، تعطي صلاحية واسعة لتطهير أجهزة الدولة المختلفة من المرتشين والمتلاعبين (عبد الهادي، 1990).

## 2- إنشاء الأجهزة الرقابية

أن الرقابة في معناها الإداري هي التأكد من أن ما تم مطابق لم أريد تحقيقه، والتأكيد من تحقيقها للأهداف التي أعدت من أجلها ومن أهمها تسير في الاتجاه الصحيح ومنع أي انحرافات، ومن هنا تم إنشاء الأجهزة الرقابية الآتية:

- الجهاز المركزي للرقابة المحاسبية: نظراً لتطور إيرادات ونفقات الدولة بصورة مطردة وازدياد حجم الإنفاق العام واتخاذ أسلوب التخطيط المركزي أساساً لعملية التنمية، ونتيجة لاهتمام الدولة بالإشراف والرقابة على أجهزتها من الناحية المالية للتأكد من سلامة تحصيل الإيرادات العامة ومدة دقته وحسن إنفاقها في الأغراض والمجالات المحددة لها، ولهذا شكلت هيئة رقابية عليا تسمى «اللجنة العليا للمتابعة المالية والاقتصادية» تتبع رئاسة مجلس الوزراء» (تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، 1975)، وميلاد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بموجب قرار مجلس القيادة القانون رقم (94) لسنة 1974، ذلك بهدف تحقيق فعالية الرقابة الكاملة على أموال الدولة، ويتبع رئيس الوزراء ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري وقد جرى تعديل هذا النص بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (8) لسنة 1978 على إنشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وتكون له الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ويتبع رئيس الجمهورية والقائد الأعلى للقوات المسلحة،

- النيابة الإدارية والمالية: النيابة الإدارية من الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية وتؤدي دوراً مهماً في الرقابة على أعمال الجهاز الإداري ووحدات القطاعين العام والمختلط، وقد أنشأت بموجب قرار مجلس القيادة القانون رقم (57) لسنة 1979 (تشريعات الجمهورية العربية اليمنية من 1/1/1976 وحتى 30/6/1975)، وكان إنشائها ضرورياً، بعد إنشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وذلك لإجراء التحقيق عن الملفات الإدارية والمالية والتي يكشف عنها الجهاز أو تحال من الجهات المختصة.

- المحاكم التأديبية للمخالفات المالية والإدارية: لقد ظهرت أول خطوة على طريق إنشاء محاكم تأديبية للمخالفات المالية والإدارية 21 أكتوبر 1973، حيث صدرت لأول مرة في تاريخ البلاد بالقرار الجمهوري رقم (11) لسنة 1973، بإنشاء محاكم تأديبية للمخالفات المالية والإدارية (تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، المجلد الثالث، صنعاء المكتب القانوني، 1979) وقد جرت عدة تعديلات على هذا القانون وكان أهمها تعديل القانون رقم (132) لسنة 1976 وتختص المحاكم التأديبية في الفصل في قضايا المخالفات المالية والإدارية التي تنتسب إلى أي من العاملين والموظفين في الدولة المدنيين والعسكريين، واتخاذ جميع إجراءات التحقيق والمحاكمة وبتوقيع أي من الجزاءات التأديبية وفقاً للأوضاع القانونية التي تخضع لها المخالفة:

- اللجنة العليا للتصحيح المالي والإداري: أنشئت اللجنة العليا للتصحيح المالي والإداري بموجب قرار مجلس القيادة رقم (128) لسنة 1975 وكان الهدف من إنشائها هو التوجه نحو الإصلاح المالي والإداري، وقد أعطيت اللجنة طبقاً لقرار إنشائها عدد من الاختصاصات وإبداء الرأي في أجهزة الدولة ومؤسساتها بالإبقاء أو الإلغاء أو بالإصلاح، وذلك في شكل دراسة علمية موضوعية (عبد الهادي، 1990).

- قرار إنشاء المحاكم الإدارية في اليمن بقرار مجلس القضاء الأعلى 177 لعام 2010م، للنظر في قضايا التعويض وقضايا الموظفين، لتشكل أحد لبنات ترسيخ دولة القانون.

## 3- مجهودات التنمية الإدارية في مجال الخدمة المدنية

في إطار جهود التنمية الإدارية التي شهدتها الجمهورية اليمنية بعد قيام الثورة وفي جهاز الخدمة المدنية شهدت تطورات مباشرة بما فيها إنشاء وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري عام 1981، وتطوير جهاز الخدمة المدنية، وبرامج خطة التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية.

أ- تطور جهاز الخدمة المدنية

شهدت الجمهورية اليمنية منذ قيام الثورة إنشاء عدد من أجهزة الخدمة المدنية وهي:

- الهيئة العامة لشؤون الموظفين

تم إنشاء هيئة عامة لشؤون الموظفين، تراعي أحوالهم وشؤونهم في مجال التعيين والترقية والنقل والندب وتحديد إجاباتهم وطرق تأديهم، وقد لحقت هذه الهيئة برئاسة الجمهورية وأعطيت بموجب قرار إنشائها اختصاصات واسعة في الإشراف على تنفيذ القوانين والقرارات والنظم المتعلقة بالموظفين، وقد استطاعت الهيئة تحقيق بعض الإنجازات في مجالات التنظيم الإداري، التشريع وترتيب الوظائف التدريب، التفتيش الإداري (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، 1982).

- لجنة تنظيم الجهاز الحكومي

تم إنشاء لجنة سميت لجنة تنظيم الجهاز الحكومي، وتحدد اختصاصاتها في ترتيب الوظائف في الوزارات والمصالح العامة على أساس اختصاصها وواجباتها ومسؤولياتها كل وظيفة، تصنيف الموظفين والعمال في هذه الوظائف وتحديد درجاتهم ورواتبهم، وأجورهم بما يتناسب مع طبيعة الوظائف التي يعهد إليهم بشغلها وبمراعاة مؤهلاتهم وخبراتهم (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، 1982).

- الهيئة العامة للتخطيط والمتابعة والرقابة

أنشئت هذه الهيئة بمقتضى القرار الجمهوري رقم (22) لسنة 1966 الذي نص على تبعيةها للمجلس الجمهوري، وفي مايو من نفس العام صدر القرار الجمهوري رقم (31) الذي قضي بنقل اختصاصات الهيئة العامة لشؤون الموظفين إلى الهيئة العامة للتخطيط والمتابعة والرقابة (قرار جمهوري، رقم 13 لسنة 1966).

- الهيئة العامة للخدمة المدنية

أنشئت هذه الهيئة بموجب القرار الجمهوري رقم (11) لسنة 1967، أي بعد حوالي عام من إنشاء الهيئة العامة للتخطيط، والمتابعة وألحقت برئاسة الجمهورية، كما منحت اختصاصات الهيئة العامة للشؤون الموظفين إلى جانب توزيع خريجي الجامعات والمعاهد العليا على جميع الوزارات والمصالح بموجب القانون رقم (10) لسنة 1970 (عبد الهادي، 1990).

- إنشاء وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري

جاء إنشاء هذه الوزارة تنويجا للدراسات التي قام بها فريق لإصلاح الإداري ولجنة الفريق، (قرار مجلس الوزراء رقم (29) لسنة 1977). وقد تعلق تلك الدراسات بتطوير الجهاز الإداري للدولة والمؤسسات والهيئات العامة، وهكذا أصدر القرار الجمهوري بالقانون رقم (4) لسنة 1981، بإنشاء وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، وتحديد أهدافها بصورة عامة في مسؤولية الإشراف على إدارة وتنظيم وتطوير الخدمة المدنية، إنجاز أهداف وغايات الإصلاح والتنمية الإدارية تخطيطا وتصنيفا ومتابعة، التنسيق بين أنشطة واهتمامات القطاعات العاملة في هذا المجال بما يكفل قدر أوفر من التنسيق والتكامل في أدائها.

يمكن القول هنا أن الاهتمام بشؤون الخدمة المدنية في الجمهورية اليمنية بدأ بصدور أول قانون نظم شؤون الموظفين برقم (2) لسنة 1963، وما تولدت عليه من التعديلات بهدف تطوير شؤون التوظيف والسعي إلى بنائها على أسس علمية، بما يحقق الاستقرار الوظيفي لموظفي الجهاز الإداري،

وقد جرى عليه تعديلات جزئية بالقانون رقم (3) لسنة 1979، ثم القانون رقم (12) لسنة 1982، والقانون رقم (50) لسنة 1982 بشأن الأحكام العامة لنظام العاملين بالمؤسسات العامة والشركات المختلطة، وأخيراً القانون رقم (19) لسنة 1991، بشأن موظفي الدولة والقطاعين العام والمختلط.

- بناء برنامج تحديث الخدمة المدنية:

تم إعداد برنامج مكمّل لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، أطلق عليه برنامج التحديث والتطوير الإداري، ركز على أربعة محاور أساسية هي إعادة بناء الجهاز الإداري للدولة وإعادة هيكلته، توفير الأنظمة الأساسية، وإعادة توزيع القوى العاملة (الملتقى العربي الثاني، 2004).

- إعداد استراتيجية تحديث الخدمة المدنية:

- تم إعداد برنامج للتحديث والتطوير الإداري وعقد ورش عمل 1997 للاطلاع والاستفادة من تجارب بعض الدول في معالجة أوضاع العمالة الفائضة وبمشاركة خبراء دوليون، وخبراء من البنك الدولي، والاستفادة من خبرة القمة العربية للعلوم الإدارية، بناء على تحليل الوضع في عام 1997 تحددت واقعية تحليل الوضع الراهن الذي ظهر من أنه يعاني من تضخم الهيكل التنظيمي الوظيفي، وعدم قدرته على تأدية مهامه، ومحدودية وكفاءة الأنظمة الأساسية التي تدار من خلالها الموارد البشرية والمالية، وشغل الوظيفة العامة بعيدة عن معايير الكفاءة والاحتياج (الملتقى العربي الثاني، 2004):
- إقرار استراتيجية تحديث الخدمة المدنية : من الحكومة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 29 لعام 1998 وحددت المهمة والأهداف الاستراتيجية للوصول إلى غاية الاستراتيجية، الغاية من إنشاء نظام حديث للإدارة العامة إعادة بناء هيكله الحكومية وإزالة التكرار والتداخل، وتعزيز الشفافية في الإجراءات، وتحديث تطوير نظام الموارد البشرية وإعادة هيكلة نظام التوظيف العام، وتحسين نظام التباين في الأجور وتأسيس رقابة فعالة حول مستويات التوظيف، وتهيئة المناخ الملائم للقطاع الخاص وتقديم الخدمات العمومية بدرجة عالية من الكفاءة والجودة وبأقل التكاليف.
  - تنفيذ الاستراتيجية: قامت الاستراتيجية على التدرج في التنفيذ وفقاً لمنهجية علمية مدروسة بدقة ثم تحديد أولويات التنفيذ (جمال، 2011)، منها تحديث نظام إدارة الموارد البشرية، وإعداد استراتيجية وطنية للمعلومات، وتحديث النظام المالي والحسابات العامة، وإعادة بناء الهيكل في عدد الوحدات، وبناء القدرات المؤسسية. ومن أهم الأحداث والتدابير التي حدثت خلال الأعوام الأخيرة تقرير الشفافية ومكافحة الفساد، قانون التوصية ضد الفساد، وقانون الذمة المالية، وقانون مكافحة الفساد.

ب- خطة التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية

ترجع البدايات الأولى لاهتمام الدولة بتطوير نظام الخدمة المدنية بعد الوحدة إلى الخطة الخمسية الأولى (1996-2000)، حيث استهدفت إنجاز العديد من المهام أهمها (الخطة الخمسية الأولى 1996-2000) أهمها، تحديد أسس ومعايير التعيين والترقية والتحفيز وسن العقوبات ومراقبة تنفيذها، متابعة التطوير الإداري ووضع نظام لوصف الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية، وإعادة النظر في جميع المعلومات والبيانات عن الملحقيين في الجهاز الإداري .

- برنامج الحكومة المشكل في إبريل 2001-2005

وضع برنامج الحكومة المشكل في إبريل 2001 حتى 2005 المحور الأول عن التطوير الإداري في أجهزة الخدمة المدنية، وحددت الحكومة التزاماتها بمواصلة الخطوط الإصلاحية لتحقيق إصلاحات في مختلف مستويات الإصلاح المؤسسي ومجالاته وتصحيح مسار الخدمة المدنية والوظائف العامة، بالإضافة إلى العديد من الندوات والمؤتمرات الخاصة بالتطوير الإداري في أجهزة الدولة من بينها جهاز الخدمة المدنية (جمال، 2100).

دور المؤسسات الدولية في الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في اليمن

وبعد تحقيق الوحدة المباركة في مايو 1990، وتوحيد شطري اليمن من خلال دمج نظامين مختلفين وتوسيع حجم ونطاق الحكومة التي كانت مطالبة بتحقيق المزيد من المشاريع التنموية خاصة في المناطق الجنوبية، تأثرت الإدارة العامة خلال الفترة من 1990-1994 بسلسلة من الأحداث الكبرى، أهمها عودة مليون يمني من دول الخليج عقب حرب الخليج الثانية والذي حمل الدولة مسؤولية استيعاب جزء من تلك العمالة العائدة في القطاع العام باعتبار الوظيفة الحكومية من آليات الرعاية الاجتماعية مما اتخمت جهاز الإدارة العامة بموظفين محدودي التأهيل ومنخفض الأجر ولا حاجة لهم، فضلاً عن نتائج وأثار محاولة حرب الانفصال عام 1994 (نجيب، 2000).

واستمرت السياسة الخاطئة للتوظيف والذي نتج عنه مضاعفة أعداد الموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط خلال السنوات الست الأولى من التسعينات يصل إلى 348 ألف موظف، وتعاني معظم الوحدات من ضعف في القدرات ومن قصور حاد في التأهيل وخاصة في المجالات التي تحتاج إلى مهارات عالية، وانعكس تلك الاختلالات على الأوضاع الاقتصادية والمالية والتي وصلت مع نهاية عام 1999 إلى حافة الهاوية، حيث أظهرت مؤشرات

الاقتصاد الكلي التالي، عجز كبير في الموازنة العامة للدولة، واستنزاف معظم موارد خزانة الدولة في الدعم غير الموجه، ونمو اقتصادي ضعيف وسالب في بعض السنوات وجمود الاستثمار وهروب رأس المال، وتحقيق عجز في الميزان التجاري والمدفوعات وارتفاع المديونية الخارجية والعجز في الوفاء بالالتزامات الدولية، وتدهور حاد في مستوى الخدمة الاجتماعية التي تقدمها الدولة للمجتمع.

ومع ذلك الواقع، يبدو وضع جهاز الإدارة العامة أكثر صعوبة، ويمكن تلخيص مظاهر الاختلالات الإدارية فيما يلي (عبد الحكيم وآخرون، 1998):

تضخم الهيكل التنظيمي والوظيفي للدولة، وسوء توزيع القوى العاملة، والاختيار والتعيين للوظيفة العامة بمعزل عن مبدأ الجدارة والكفاءة، وتعثّر عدد كبير من وحدات القطاعين العام والمختلط، وتضارب وتداخل الاختصاصات بين الوزارات والمؤسسات والهيئات التابعة لها وضعف التنسيق فيما بينها، وطول وتعدد خطوط السلطة وغياب الملف الوظيفي، وضعف التنسيق فيما بين الأجهزة الإدارية والمؤسسات.

ونظرًا لتلك الأحداث والمتغيرات تبنت الحكومة اليمنية في عام 1995 برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (عادل، 2002).

ووفقًا لبرنامج الإصلاح المالي والإداري قبلت الحكومة اليمنية إعادة النظر في وظيفتها حيث تضمنت برامج الحكومات المتعاقبة من الاهتمام بإعادة البناء المؤسسي والعمل على تحديث وتطوير الأجهزة الإدارية، (عبد الله، 1998)، وبمقتضى ذلك أصبح لزامًا على الدولة الانخراط في برامج التكيف الهيكلي للتحوّل إلى نظام السوق الحر والعمل بآلياته الاقتصادية وفق السياسات النقدية والمالية لصندوق النقد والبنك الدوليين، والمتمثلة أهمها في (عبد الكريم، 1998):

إحلال اقتصاد السوق محل الاقتصاد المركزي، وإلغاء الدعم السلعي والخدمي بكل أنواعه وبمختلف صوره المباشرة وغير المباشرة، وتحرير أسعار السلع والخدمات من التدخل الإلزامي للدولة وترك مهمة تحديدها لآلية السوق الحر والمتمثلة في قوى العرض والطلب، وتحرير التجارة الخارجية، وتحرير سعر صرف العملة المحلية، والقضاء على العجز في الموازنة العامة، وخصصه المشروعات الاقتصادية العامة وتقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وإفساح المجال للقطاع الخاص، ومعالجة مشاكل الدين الخارجي من خلال أسس نادي باريس.

واستجابة لهذه الشروط وغيرها أقرت الحكومة اليمنية بالتشاور مع المؤسستين برنامج للإصلاح الاقتصادي والمالي الإداري ابتداء من مارس 1995. فما هي إجراءات تطبيق البرنامج، وما هي آثارها؟

#### 1- تطبيق برنامج الإصلاح الإداري في إطار برنامج الإصلاح الشامل

اعتمدت الدولة برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري بالاتفاق مع صندوق النقد والبنك الدوليين والجهات المانحة الأخرى، وتم البدء في تنفيذ البرنامج ابتداء من مارس 1995، وعلى مراحل تضمنت كل مرحلة ما يلي: (هدى، 1998).

##### أ- المرحلة الأولى: (5 مارس، 5 ديسمبر 1995)

وهي مرحلة التثبيت الاقتصادي والتي سعى صندوق النقد والبنك الدوليين ومؤسسات تمويل المانحون إلى جعله الخيار الوحيد أمام الحكومة اليمنية، والذي تمثل باتخاذ مجموعة من الإجراءات أهمها (عوض، 2007):

تخفيض الإنفاق العام والجاري وتخفيض العجز في الموازنة العامة وبإلغاء الدعم على الأرز والحليب والأدوية وخفض الدعم على القمح والشعير والمشتقات النفطية وغيرها، وتنمية الإيرادات العامة من خلال رفع أسعار السلع العامة كالمشتقات النفطية وتعريفات استهلاك الكهرباء والماء، وتخفيض قيمة العملة المحلية، ورفع الرسوم الجمركية، والبدء في خصخصة مجموعة من المؤسسات الاقتصادية والمالية، ورفع هيكل الفوائد في الجهاز المصرفي، وإعطاء القطاع الخاص دورًا رياديًا، وإيقاف التوظيف الجديد باستثناء خريجي الجامعات والمعاهد المتخصصة.

##### ب- المرحلة الثانية (يناير 1996 - يونيو 1997)

وتضمنت برنامج متوسط المدى بدأت بسلسلة من القرارات التكميلية لما تم بدأه في المرحلة الأولى، كرفع أسعار السلع العامة وخفض الدعم الممنوح لسلعتي القمح والدقيق وغيرها وتحرير التجارة الخارجية ورفع هيكل الفوائد في الجهاز المصرفي

والاستمرار في خصخصة المشروعات العامة، (عوض، 2007) وتقرير التحول نحو اقتصاديات السوق، وإحالة (35) ألف من موظفي الدولة للتقاعد، وتخفيض عدد العمالة الأجنبية ووقف التعاقدات الجديدة إلا بموافقة مجلس الوزراء.

#### ج- المرحلة الثالثة (يوليو 1997- مايو 1998)

وفيها تم اتخاذ بعض الإجراءات أهمها الاستمرار في خفض الدعم عن المواد الأساسية والسلع العامة، وتعديل بعض القوانين كقانون الضرائب وقانون البنوك والاستثمار والخدمات، والحد من السفر إلى الخارج وتخفيض عدد الوفود، وإقرار وثائق برنامج الإصلاح الهيكلي المعزز (ESAF) (ناصر، 2001).

#### د- المرحلة الرابعة (مايو - ديسمبر 1998)

في مايو 1998 تشكلت حكومة جديدة التزمت بالاستمرار في برنامج الإصلاح الاقتصادي المتفق عليه مع مؤسسات التمويل الدولية، واتخذت خطوات في المجال الاقتصادي والإداري، أهمها تعديل أسعار بعض السلع ورفع الدعم عنها وإلغاء استيراد والخضر والفواكه، والتوسع في الإصلاحات الهيكلية للأجهزة والمرافق الحكومية، ووقف التوظيف الجديد وإقرار منح رقم وطني لموظفي الدولة.

#### هـ- المرحلة الخامسة (يونيو 1998 حتى الآن)

التوسع في الإصلاحات الهيكلية للأجهزة والمرافق العامة، والبدء في إجراءات الانضمام إلى منظمة التجارة الدولية، وإلغاء الدعم على القمح والدقيق والمشتقات النفطية، وإصدار قانون الخصخصة، والاستمرار في التعاون مع صندوق البنك الدولي والنقد الدولي لمساعدة البلاد بالتوجه نحو التطبيق الكامل لاقتصاد السوق وتحرير الاقتصاد.

من الواضح أن إجراءات الإصلاح الاقتصادي والإداري التي اتخذتها الحكومة اليمنية منذ مارس 1995، وحتى الآن تهدف إلى التحول التدريجي الكامل إلى اقتصاد السوق الحر، بحيث تخضع عملية تخصيص الموارد الاقتصادية في الاقتصاد اليمني وفقاً للقواعد البرمجية والمردودية، كل هذه الإجراءات تتم تنفيذها في إطار عملية تحرير الاقتصاد اليمني: فما هي الإيجابيات والسلبيات لهذه الإجراءات في الإدارة والاقتصاد اليمني؟

#### 2- نتائج وأثار تطبيق البرنامج

أدى التزام الحكومة تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري إلى نتائج إيجابية وأخرى سلبية.

#### أ- النتائج الإيجابية

استطاعت اليمن أن تحقق بعض الأهداف المعلنة المتمثلة في خفض العجز في الموازنة العامة للدولة وخفض معدلات التضخم والقضاء على جزء كبير من العجز المتعلق بدعم القمح وغيرها من السلع العامة الأخرى عندما تم تحرير أسعار هذه السلع وتوفير للبلاد مئات الملايين من الدولارات نتيجة لسحب الدعم السلمي، وتحسنت أسعار الصرف، كما أن الحكومة اليمنية قد نجحت في خفض ديونها الخارجية وإعادة جدولتها، وذلك نتيجة تطبيقها لبرنامج الإصلاح والتحرير الاقتصادي، كما أنه يجري العمل مع خبراء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي للحد من المشاكل والصعوبات الهيكلية في الاقتصاد والتي تؤثر سلباً على النمو الاقتصادي (ناصر، 2001).

#### ب- الآثار السلبية للبرنامج

أدى قبول الإجراءات التي نهج عليها صندوق النقد والبنك الدوليين، كإلغاء الدعم للسلع الأساسية وتحرير الأسعار الأساسية، وتخفيض العمالة في الجهاز الحكومي وغيرها إلى عدد من الإخفاقات التالية (ناصر، 2001): انخفاض دخل الفرد، تدل بعض المؤشرات أن تنفيذ البرنامج والإجراءات المتعلقة بتحرير أسعار المواد الأساسية كالقمح والدقيق، وزيادة أسعار الخدمات العامة كالمياه والاتصالات، والنقل، والكهرباء والحد من التوظيف، قد أدى إلى زيادة مزيد من الاختلالات في الجوانب الاجتماعية، أدى تحرير التجارة إلى انخفاض في الإنتاج الصناعي المحلي بسبب عدم قدرة الصناعات المحلية على منافسة المنتجات المستوردة، إن اليمن ليست مؤهلة حالياً للاستفادة من المزايا المحتملة لنظام التجارة العالمية الجديدة، ولذا فإن عملية تحرير الاقتصاد وتحرير التجارة التي تعتبر عنصراً مهماً من عناصر الإصلاح الاقتصادي إذا

كان لها أن تحقق مكاسب العمل، فإن ذلك يعتمد على مقدرتنا على إحراز تطور اقتصادي ومزايا نسبية في بعض قطاعات الإنتاج التي تدخل في التجارة الخارجية.

كما رافق هذه الإجراءات حدوث تغييرات في طبيعة التحالفات الاجتماعية داخل المجتمع، وغيرها من الآثار الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المؤثرة على الطبقات والشرائح الاجتماعية، هذا فضلاً على إمكانية التبعية للاقتصاد العالمي (خديجة، 1996)، وهي تعد ضمن وسائل العولمة السياسية التي تتلخص في إخفاق الدولة لصالح الشركات الكبيرة والتي أصبحت بيدها الأمور الاقتصادية، حيث يقتصر مهمة الدولة في كونها مضييفة للشركات المتعدية الجنسية وحارسة لها وتصبح الدولة خاضعة لأوامر أومية رأس المال.

## الخاتمة

لاحظنا مما سبق إن الإدارة العمومية واليمنية تطورت عبر فترات زمنية مختلفة فكانت كل فترة لها خصوصيتها ولها تأثيرها على الإدارة العمومية ونظام الوظيفة العمومية، حيث كانت الإدارة العمومية اليمنية تعاني من التخلف الشديد والمركزية المفرطة، ولم تعرف الإدارة العمومية تطوراً بمعناها الحديث إلا بعد قيام الثورات اليمنية، وبعد الوحدة المباركة بشكل أكثر دقة، فكانت مجهودات ومحاولات التنمية الإدارية في اليمن متعددة وشاملة فشملت كافة مجالات الإدارة العامة ومنها المجال الإداري والمالي والوظيفي، فأُنشئت عدد من الأجهزة في مجال الخدمة المدنية والإصلاح الإداري لأجل الوصول إلى تنمية إدارية فعالة، كانت مجهودات التنمية الإدارية والإصلاح الإداري متنوعة وشاملة، فالمبادرات الحكومية والبرلمان والقضاء، ومن ثم المخططات الوطنية تعتبر من أهم الأجهزة الفعالة لتحقيق التنمية الإدارية والإصلاح الإداري في النظام اليمني بالإضافة إلى هذه المبادرات في الإصلاح فان الإكراهات الخارجية تمثل مصدر لكل الإصلاحات، حيث أن الاستفادة من إعانات وقروض المؤسسات الدولية مشروطة بإصلاحات هيكلية علي جميع الأصعدة، والتي يتوقف نجاحها على إصلاح الإدارة العمومية وهو ما سمح لهذه المؤسسات بالتدخل عن طريق برامج التقويم الهيكلي أو عن تقارير خاصة مثل تقارير البنك الدولي ويشكلا معاً مهمة حساسة في مسار الإصلاح والتنمية الإدارية، غير إن تطبيق هذه الإجراءات كان لها آثار على المستوى الاجتماعي من تضخم وفقر وبطالة وتدني مستوى المعيشة، بالإضافة إلى الرابطة الأبدية بين الدول التي اعتمدت على مساعدتها من المؤسسات وبرامجها الإصلاحية، والتدخل غير المشروع في شئون الدولة السياسية، لذا يجب على الدولة التروي عند تطبيق هذه الإجراءات.

## استنتاجات الدراسة

- 1- تطورت الإدارة العامة في اليمن تطور زمني ووظيفي، ولكل فترة زمنية خصائصها وظروفها الخاصة التي عملت على تشكيل الإدارة اليمنية بقالبها الخاص.
- 2- تعتبر مرحلة بعد الوحدة اليمنية المباركة 1990 حتى بداية 2011 من أهم المحطات التنموية في الإدارة اليمنية وأكثرها استقراراً سياسياً وإدارياً واقتصادياً.
- 3- انتكست الإدارة اليمنية وعرفت اختلالات كبيرة نتيجة الصراعات السياسية، وبالأخص بعد أزمة 2011 وانقلاب الحوثيون على السلطة الشرعية.
- 4- لا زالت الإرادة السياسية بين جميع الأطراف الفعالة في اليمن غير جادة في تحقيق الاستقرار السياسي والإداري والاقتصادي ولا يزال هاجس السلطة والمصلحة الشخصية أهم من تحقيق المصلحة العامة والوطنية.
- 5- للمنظمات الدولية دور كبير في التأثير على سياسة الدول النامية، ومنها اليمن عبر سياسة التقويم الهيكلي وتقارير البنك الدولي.
- 6- لسياسة التقويم الهيكلي العديد من الجوانب الإيجابية والسلبية على الإدارة والمجتمع اليمني.
- 7- لا يمكن حل مشاكل النظام اليمني السياسية والاقتصادية والإدارية في ظل وجود عقليات ورموز سياسية ودينية تمثل أهمية كبرى وأولوية قصوى لمتخذي القرار على الأولويات الوطنية والمجتمعية.

## التوصيات

- إن الإدارة العامة انعكاس للمجتمع، لذا يجب الإصلاح المجتمعي الشامل لكل مكونات الإدارة العامة في اليمن وتضافر كل مكونات وأطراف العملية السياسية لمعالجة كل الاختلالات الإدارية والاقتصادية والمجتمعية .
- إجراء المزيد من البحوث والدراسات لمعرفة الأسباب الجوهرية للمشاكل الإدارية الاجتماعية والسياسية والعمل على معالجتها في إطار الإصلاح الوطني والحوار الشامل لكل مكونات الشعب اليمني وتفعيل بنود المبادرة الخليجية.
- تفعيل مبدأ الثواب والعقاب ومحاربة الفساد الإداري والمالي، والاستفادة من تجارب الدول الراقية في الإصلاح الإداري والحوكمة الإدارية.
- ترسيخ ثقافة المواطنة والحوكمة الرشيدة في كل مفاصل ومرافق الدولة والنخب الحاكمة وأصحاب القرار.
- تدخل المجتمع الدولي لحل المشاكل السياسية والاقتصادية والإدارية في اليمن عن طريق فرض الأمر الواقع، وليس مجرد شعارات ونداءات واستنكارات وشجب .

## المراجع

- إدريس، ثابت. (2001). *المدخل في الإدارة العامة*. الإسكندرية، الدار الجامعية.
- البان، هدي. (1998). «الإصلاح الاقتصادي في اليمن»، *مجلة دراسة المستقبل*، العدد 4، ص 126.
- البيلي، حسين. (2010-2011). «رقابة الأداء ودورها في التنمية الإدارية: الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، الجمهورية اليمنية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، المغرب.
- التراب، عبد العزيز. (1988). «الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية»، *مجلة الثوابت*، العدد 14 (أكتوبر-ديسمبر)، ص 17-16.
- التشريعات الجمهورية العربية اليمنية، صنعاء المكتب القانوني، المجلد الثالث 1975، ص 75.
- الحداد، محمد. (1986). *التاريخ العام لليمن*. الجزء الرابع، بيروت، منشورات المدينة.
- الخطة الخمسية الأولى 1996-2000، إصدارات وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، ص 26، راجع برنامج الحكومة المشكلة في إبريل 2001 حتى 2005. على الموقع الإلكتروني 2005 [www.yemen.gov.ye/portal](http://www.yemen.gov.ye/portal).
- الشامي، أحمد. (2004). *واقع الإدارة العمومية في الجمهورية اليمنية: تحديات التطوير والتغيير*، كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، ص 13.
- الشرجي، عبد الحكيم. (د.ت). *أهمية الإصلاحات ومكافحة الفساد في اليمن: نحو بلورة لرؤية المانحين*، منشور في الموقع الإلكتروني، <https://www.govserv.org>
- الصلوي، انتصار. (2006-2007). «آليات تنمية الموارد البشرية في اليمن: دراسة سوسيولوجيا لواقع مؤسسات التعلم التقني والمهني»، *أطروحة لنيل الدكتوراه في علم الاجتماع*، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، ظهر الهزاز، فاس.
- الصلوي، حميد. (2001-2002). «صنع القرار السياسي في اليمن بعد الوحدة»، *رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة*، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة وجدة، المغرب.
- العولقي، ناصر. (2001). «تحرير الاقتصاد اليمني»، *مجلة الثوابت*، العدد 25، أبريل-يونيو، ص 14. صنعاء
- العولقي، ناصر. (2001). «تحرير الاقتصاد اليمني في إطار برنامج الإصلاحات الاقتصادية»، *مجلة الثوابت*، العدد 24، أبريل، مايو، ص 18. صنعاء.
- القرار الجمهوري رقم (11) لسنة 1963.
- القرار الجمهوري رقم (13) لسنة 1968.
- القرار الجمهوري رقم (27) لسنة 1963.
- القرار الجمهوري رقم (31) لسنة 1963.
- المتوكل، مصطفى (2008)، *اقتصاديات المالية العامة دراسة في اتجاهات المالية العامة في الدول النامية مع التطبيق في الجمهورية اليمنية*. ط 3. صنعاء، مركز الأمين للنشر والتوزيع.
- المكتب القانوني للمجلس القيادة ومجلس الوزراء، *تشريعات الجمهورية العربية اليمنية من 1/1/1976 وحتى 30/6/1977*.
- المكتب القانوني لمجلس القيادة، ومجلس الوزراء، *تشريعات الجمهورية اليمنية*، المجلد 4، 1976/1977، صنعاء، المكتب القانوني، ص 10.
- المكتب القانوني لمجلس القيادة والمجلس الوزراء، *تشريعات الجمهورية العربية اليمنية*، المجلد الثالث، صنعاء المكتب القانوني، 1979، ص 57.
- المكتب القانوني لمجلس القيادة ومجلس الوزراء.
- الموقع الإلكتروني <http://ndc.ye/ar-default.aspx>
- الهمداني، عبد الهادي. (1990). *التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية: دراسة تطبيقية نظرية*. الكتاب الأول، صنعاء، جامعة صنعاء.
- الهيصمي، خديجة. (1996). «الأبعاد السياسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي اليمني»، *المؤتمر اليمني الاقتصادي الثاني*، إبريل، الخدمة المدنية، ص 125.
- بشر، بليغ. (2018). *الوظيفة والموظف العام في قانون الخدمة المدنية اليمنية*. الإسكندرية، دار الكتب والدراسات العربية.



- بوشهر، محمد. (1971). *الحركة الإصلاحية والثورة في العالم الإسلامي منذ الامبراطورية العثمانية وحتى الاشتراكية العربية*. القاهرة، مطبوعات ميونخ.
- تجربة الإصلاح وتحديث الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية، *الملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي*، المنامة، مملكة البحرين، 24-25 مايو (أيار) 2004، ص 8.
- تقرير لجنة السياسات الإنمائية التابع للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، <https://ar.wikipedia.org/wiki>، [tps://ar.wikipedia.org/wiki](https://ar.wikipedia.org/wiki)
- حسان، محمد. (د.ت). «النظرية العامة للإصلاح الإداري: دراسة تطبيقية في الجمهورية العربية اليمنية»، *أطروحة الدكتوراه*، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- حلوان، أحمد. (1959). *الإدارة المالية والبناء الإداري في اليمن*، بحث خاص تم إعداده بهدف تحديد احتياجات اليمن من المعونات الفنية والاقتصادية، منشورات الخدمة المدنية، ص 3.
- ذراع، منيرة. (2016/2015). «المضامين الفكرية لعلم الإدارة»، *رسالة ماجستير في العلوم السياسية*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، المسيلة، الجزائر.
- سعيد، جمال. (2011/2011). «تقويم نظام إدارة الموارد البشرية لزيادة فعالية برامج التطوير الإداري في الجمهورية اليمنية»، *أطروحة دكتوراه في القانون العام*، كلية الحقوق طنجة جامعة عبد المالك السعدي، المغرب.
- شحرة، نجيب. (2000). «برنامج الإصلاح الاقتصادي والمديونية الخارجية»، *مجلة الثوابت*، العدد 19، يناير-مارس، ص 66.
- شمسان، نبيل. (2010/2009). «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.
- شيحا، إبراهيم. (2004). *أصول الإدارة العامة*. الإسكندرية، منشأة المعارف.
- صحيفة الثورة، العدد 1174، صنعاء 1971/9/8.
- عامر، عبد الكريم. (1998). «صندوق النقد والبنك الدوليين»، *مجلة دراسات التشغيل*، مركز دراسات المستقبل صنعاء، العدد 3، ص 112.
- عبد الغني، منى. (2017/2016). *الإصلاح الإداري كآلية لتحقيق التنمية الإدارية: المغرب نموذجاً*، *رسالة لنيل درجة الماجستير*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بو ضياف، المسيلة، الجزائر.
- عشية، عبد العزيز. (2019/2018). «دور الإدارة إلكترونية في تميز أداء الإدارة العامة في الجزائر»، *أطروحة دكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، الجزائر.
- عصب، عوض. (2007). «تجربة اليمن في الإصلاحات الاقتصادية وأثرها على النمو الاقتصادي 1990-2004»، *مجلة البحوث التجارية*، ص 208، كلية التجارة والأعمال، جامعة حلوان.
- عصب، عوض. (2007). «تجربة اليمن في الإصلاحات الاقتصادية وأثرها على النمو الاقتصادي 1990-2004»، *مجلة البحوث والدراسات التجارية*، كلية التجارة والأعمال، جامعة حلوان، ص 208.
- عفيف، أحمد. (1982). *الحركة الوطنية في اليمن دراسة ووثائق*. دمشق، دار الفكر، ص 54.
- غانم، عبد الله. (1998). «الإصلاح القانوني بالجمهورية اليمنية»، *مجلة الثوابت*، العدد 14 (أكتوبر-ديسمبر)، ص 3.
- قرار جمهوري رقم (2) لسنة 1964.
- قطيش، عبد اللطيف. (2003). *الإدارة العامة من النظرية إلى التطبيق*. بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية.
- قلال، إيمان. (2019 /2018). «استراتيجيات الإدارة العامة في تفعيل سياسة التنمية المستدامة في الجزائر»، *أطروحة لنيل الدكتوراه في العلوم السياسية*، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران.
- محمد الحميقاني، محمد. (2001-2002). «راتب الموظف العمومي في القانون اليمني»، *رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة*، الجامعة العربية، مركز البحوث والدراسات القانونية، القاهرة.
- وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، *دراسة عن تطور أجهزة الخدمة المدنية في الجمهورية اليمنية خلال عشرين عاما 1968-1982*، صنعاء، الوزارة، سبتمبر 1982، ص 12.
- وزارة الخدمة المدنية والتأمينات. (1998). *استراتيجية تحديث الخدمة المدنية*، مشروع تحديث الخدمة المدنية، صنعاء 1998 ص 9

## Ecology of Public Administration in the Republic of Yemen

**Dr. Baligh Ali Hasan Beshr**

Assistant Professor

Department of Administrative Sciences

College of Administrative Financial Sciences

Gulf University

Kingdom of Bahrain

Baligh.beshr@gulfuniversity.edu.bh

### ABSTRACT

The study of public administration is considered one of the most important studies in administrative and political sciences as the public administration is the hand of states in implementing their economic, social and even political programs and policies.

The public administration in Yemen suffers from many legislative, supervisory and behavioral imbalances, which led to weakening its development role. The aim of this research to understand the ecology of the Yemeni administration in terms of its functional and temporal development. Also to study the reforms of public administration's association with other political, economic and administrative. In other hand, the study aims also to understand the most important imbalances in the Yemeni administrative apparatus and stages of reform, career development, the role of international organizations in reform and administrative development in the Republic of Yemen.

This research use descriptive and analytical approach in studying this phenomenon and its relationship with other phenomena, and we reached many results, the most important one is the great weakness and imbalances in the state's administrative apparatus as a result of political conflicts, the spread of administrative and financial corruption, and the primacy of the private good over the public good.

The research recommends to inculcate the concept of loyalty and citizenship among Yemeni decision-makers and to adopt new concepts in managing public affairs, including Governance, Transparencs and the intervention of the international community to help the Yemeni administrative get out of its ordeal.

**Keywords:** *Public Administration, Republic of Yemen.*