

# الإصلاح الإداري في اليمن دراسة تحليلية

د. عبد الله بن بشر

كلية العلوم الإدارية - جامعة عدن

المقدمة:

يعد مكون الإصلاح الإداري أحد مكونات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تبنتها الحكومة اليمنية في عام 1995م ، إلا أن إجراءات التنفيذ المتعلقة بالإصلاحات الإدارية تأخرت كثيراً عن مواكبة الإصلاحات الاقتصادية. وعلى الرغم من الخطوات التي تم تنفيذها في جانب الإصلاح الإداري خلال السنوات الماضية ، إلا أنها إصلاحات ومعالجات محدودة لا تواكب حجم التحديات التي تواجهها اليمن ، والتي تتطلب إصلاحاً شاملاً لجميع أجهزة الدولة وتتناول كافة مرتكبات الإدارة وهيكلها مع مراعاة الشفافية والوضوح فضلاً عن ضرورة وجود آليات واضحة للتنسيق والتعاون بين أجهزة الدولة.

ونظراً للأهمية الكبيرة التي يمثلها الإصلاح الإداري باعتباره المدخل الصحيح لكافة الإصلاحات الاقتصادية والمالية ، وفي هذا السياق تهدف هذه الدراسة إلى معالجة الهم الوطني الذي يشغل القيادة السياسية والرأي العام على حد سواء وهو قضية الإصلاح الإداري ، والوقوف على مجمل التطورات التي نشهدها ، وهو الأمر الذي يمكن من رصد وتحليل أسباب وآثار السياسات التي تم تبنيها ، كما تساعد عمليات الرصد والتقييم على إجراء التنبؤ المستقبلي واستكشاف مسارات النمو وبالتالي يؤدي ذلك إلى صياغة سياسات الإصلاح الإداري الملائمة.

وأيضاً تأتي هذه الدراسة التي تمثل أمراً هاماً وحيوياً وذلك لأن هناك إجماعاً عاماً وعلى كل المستويات على خطورة الوضع ، وفي وقت يعاني فيه الاقتصاد اليمني من أزمات عديدة تعكس سلباً على حياة الناس ، مما يستوجب ترشيد استخدام الموارد العامة التي تنصرف بها الإدارة العامة.

وهذه الدراسة تنقسم إلى :

(المبحث الأول) : الإطار النظري في مجال الإصلاح الإداري.

(المبحث الثاني) : السياسات والإجراءات المتبعة في الإصلاح الإداري باليمن.

الاستنتاجات والتوصيات.

## مشكلة البحث:

تمثل مشكلة البحث في تحديد المفاهيم والسياسات الخاصة بالإصلاح الإداري، وخطورة المشكلة تبرز في الوضع الإداري الحالي وما صاحبه من فساد كبير وانعكاسات ذلك على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.. لذلك يجب أن تكون عمليات الإصلاح الإداري تتماشى مع القوانين والتشريعات ومنهج الشفافية التي تسعى إليها أهداف الإصلاح المنشود، وذلك من خلال الإجابة على الأسئلة التالية:

- 1- ما هي أبرز ملامح ودلالات الإصلاح الإداري وأهدافه ؟
- 2- ما هي أبرز معوقات تنفيذ برنامج الإصلاح الإداري في اليمن ؟
- 3- ما هي الحلول المناسبة لمواجهة الصعوبات والتغلب عليها ؟

## أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من أهمية ودور الإصلاح الإداري في إطار السياسة العامة للدولة في حل المشاكل الناجمة عن السلوكيات السلبية التي يمارسها بعض المسؤولين في الوظيفة، خاصة أن التشريعات والقوانين بحاجة إلى الإصلاح لتنسجم مع التطورات الاقتصادية ومع توجهات الدولة في التطوير والتحديث.

## أهداف البحث:

يفترض الباحث ويتوقع أن يمثل ما يقدمه مشاركة في وضع المعالجات المناسبة لإنجاح برنامج الإصلاح الإداري في اليمن من خلال تحليل واقع الإصلاح الإداري تحليلاً نظرياً ، كما يسعى الباحث من خلال هذا البحث تحقيق جملة من الأهداف أهمها:

- 1- التعرف بالمفاهيم الخاصة بالإصلاح الإداري وأسبابه واستراتيجياته.
- 2- تسليط الضوء على واقع الإصلاح الإداري في اليمن وتحديثه ليوكب التطورات الخاصة في الاقتصاد في كافة جوانب الحياة.
- 3- التوصل إلى مجموعة من التوصيات والمقترحات التي قد تساهم في وضع حد لكافة المشاكل التي تواجه عمليات الإصلاح الإداري.

## منهج البحث:

اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي بوصفه يتناسب وطبيعة البحث، وتم الرجوع إلى الدراسات والمراجع والأدبيات والوثائق والتقارير المتوافرة والمرتبطة بموضوع البحث.

## الدراسات السابقة:

- 1- دراسة الحزيري (1996) بعنوان "دراسة آراء الموظفين حول البرامج الحكومية والإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية": هدفت إلى التعرف على آراء الموظفين في بعض مؤسسات الدولة حول ما

تم تنفيذه من إصلاحات إدارية كما جاءت في البرنامج الأول للحكومة، والبرنامج الثاني عامي 1991م، 1994م..

وما إذا كانت الحكومة قد حققت الأهداف التي تبنتها وكذا الوقوف على المعوقات.

وتوصلت الدراسة إلى عدة نتائج منها : شعور الموظفين بعدم الرضا عما تم تنفيذه من إصلاحات كما جاءت في برنامج الحكومة، كما أن الوضع الإداري في المنظمات اليمنية تنصف بالمركزية الإدارية وتعقيد الإجراءات، وأن المعوق الرئيسي لتنفيذ الإصلاحات الإدارية هو غياب التخطيط السليم ، يلي ذلك غياب الإرادة السياسية المحرك الرئيسي لترجمة الخطط إلى واقع ملموس.

2- دراسة العكش(2003م) بعنوان "" الإصلاح الإداري في الأردن دراسة استطلاعية لآراء عينة من العاملين في الجهاز الحكومي "" : هدفت إلى تشخيص أسباب تخلف الجهاز الإداري والحلول المقترحة من وجهة نظر العاملين في وزارات الدولة وأثرها.

وتوصلت الدراسة إلى مجموعة من الممارسات الإدارية التي تعتبر هي أسباب تخلف الجهاز الإداري أبرزها: المحسوبية، وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب ، وغياب نظام فعال للحوافز ، وضعف أجهزة الرقابة الإدارية.

3- دراسة الطوخي(2005م) بعنوان "" شفافية أعمال الإدارة مدخل رقابي للإصلاح الإداري دراسة مقارنة بالتطبيق على تسبيب القرارات الإدارية ""

توصلت الدراسة إلى أن السرية والشفافية مبدآن متضادان ومختلفان من كافة الأوجه ومن حيث المضمون والمنهج والنتائج ، كما اتضح أن الأصل السائد إلى الآن في مصر هو إحاطة أنشطة ووظائف وأعمال الإدارة بسياج من مبدأ السرية والكتان ، وهو على عكس الحال في الدول المتقدمة والتي تأخذ بمبدأ الشفافية والمشاركة في إدارة الشؤون المالية كأصل عام انطلاقاً من أن الشفافية تعد العنصر الأساسي لكافة الإصلاحات الإدارية والاجتماعية والاقتصادية وهي محور أساسي من محاور التنمية المستدامة.

## الإطار النظري للإصلاح الإداري :

### أولاً: المفاهيم الخاصة بالإصلاح الإداري

تعدد المفاهيم في مجال تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية، ومن المفاهيم الرئيسة المتداولة في هذا المجال هي: التنمية الإدارية، التحديث الإداري، إعادة التنظيم، وسنتناول هذه المفاهيم بشكل موجز<sup>(31)</sup>:

#### ❖ التنمية الإدارية Administration Development:

يشير هذا المفهوم إلى الجهود المبذولة لتحسين مستوى الخدمات المقدمة عن طريق زيادة حجم الأجهزة

(31) القوي ، 2001 ، ص13- 18

الإدارية لتتولى القيام بمسؤوليات إدارية مختلفة، أي أن التنمية اقترنت بنمو الأجهزة الإدارية ومكائرها.

### ❖ التحديث الإداري **Administrative Modernizotive** :

يشير هذا المفهوم إلى الوسائل والأساليب التنظيمية التي تتبناها الدول النامية، والتي تماثل تلك الأساليب والوسائل الموجودة في الأنظمة الإدارية للدول المتقدمة، أي أن كثير من الدول النامية تقوم باستيراد الخدمات والتكنولوجيا والقوانين واللوائح والتقنيات الإدارية الموجودة في الدول المتقدمة.

### ❖ إعادة التنظيم **Administrative Reorganization** :

يشير هذا المفهوم إلى العمليات والجهود الهادفة إلى تحسين أداء الجهاز الإداري من خلال إعادة النظر في الهياكل التنظيمية، من حيث توزيع الاختصاصات بين الوحدات المختلفة ونمط العلاقات فيما بينها وذلك بهدف الحد من التداخل في الاختصاصات والازدواجية في العمل.

### ❖ التطوير الإداري :

هو عبارة عن التحسين المستمر في أداء الإدارة من خلال اتباع الأساليب العلمية في العمل، وعلاج المشكلات التي تظهر، ودعم القدرات الإدارية.

### ❖ الإصلاح الإداري :

يختلف مفهوم الإصلاح الإداري عن المفاهيم السابق ذكرها، من حيث أنه ينظر للجهاز الإداري نظرة شمولية وترى فيه وحدة واحدة، باعتباره جزءاً من البيئة العامة التي يعمل بها.

ومن التعاريف المعتمدة لمفهوم الإصلاح الإداري هو ((العمليات الهادفة إلى إعداد أجهزة الإدارة في الدولة، بما في ذلك الأفراد، المعدات، الوسائل، إعداداً علمياً يجعل تحقيق الدور الاستراتيجي للجهاز الإداري أمراً ليس ممكناً فحسب، ولكن أمراً اقتصادياً كذلك)).

بينما يرى آخرون أن الإصلاح الإداري: يستهدف أساساً تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يحقق أهداف السياسة العامة للدولة بكفاءة وفعالية، من خلال التغيير الشامل في سلوكيات العاملين وقيم العاملين، بشكل يؤكد مفهوم الوظيفة العامة كخدمة أولاً، ومن ثم يمتد ليشمل الجوانب الهيكلية، والتشريعية، لإحداث التغييرات السلوكية وتثبيتها، ويعطي الأهمية اللازمة للعوامل السياسية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها مقومات المناخ الضروري اللازم لنجاح تلك التغييرات.

وفي دراستنا هذه سنستخدم مفهومي التطوير الإداري والإصلاح الإداري كفهومين مترادفين على اعتبار أن جهود التطوير تتم تحت شعار الإصلاح.

### ثانياً: الأسباب التي تستدعي الإصلاح الإداري (أسباب الإصلاح الإداري):

تتعدد الأسباب وهي أسباب داخلية وخارجية، واقتصادية وإدارية وسياسية ومنها مثلاً:

- 1- **الأسباب الاقتصادية:** وهذه تتصل بعوامل الندرة المتزايدة للموارد العامة وزيادة الضغوط الاقتصادية على المواطنين والعاملين في الأجهزة الإدارية على حد سواء، وهناك عوامل منها: التضخم في الأسعار، انخفاض قيمة النقد، تزايد المنافسة في الأسواق الدولية وظهور التكتلات الاقتصادية والتجارية القوية... كل ذلك أدت إلى البحث عن وسائل لترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تحسين آليات العمل وزيادة كفاءة العاملين والحد من تضخم الأجهزة الحكومية.
- 2- **عجز الإدارة العامة عن تحقيق الأهداف الموضوعية لها:** كثر الحديث عن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها الأجهزة الحكومية وحالة عدم الرضى عن عملها هذا الوضع الذي تعاني منه كثير من الدول العجز في موازنتها، وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي فيها.. وهو أمر محرج للحكومات.
- 3- **الأسباب الديموغرافية:** وذلك بفعل الزيادة السكانية في كثير من الدول بشكل يفوق معدل الزيادة في معدلات النمو الاقتصادي، هذه شكلت ضغوطاً على الخدمات العامة التي تقدمها الدول المختلفة من خلال الأجهزة الإدارية لمواطنيها.. بما كشف عن عيوب وضعف في الرؤى المستقبلية لدى المسؤولين.
- 4- **الأسباب الدولية:** تتميز الفترة الحالية بفترة العولمة Globalization، وأضحى لأي حدث في العالم تأثيرات مباشرة على معظم الدول في الحال، أيضاً الديون الخارجية التي تتحملها دول كثيرة لها أثر كبير على سياسات الإصلاح الإداري في كثير من الدول المدينة(وذلك بسبب المساعدات الدولية المتمثلة بالقروض والاستثمارات الخاصة كلها مشروطة بإحداث إصلاحات إدارية واقتصادية).
- 5- **التطور العلمي والتكنولوجي:** مع التطور المذهل في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات، فقد أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل، ولا بد أيضاً أن يواكب ذلك تطوير في القدرات البشرية والإمكانات المادية المتاحة، وهذه الأمور في صلب الإصلاحات الإدارية المطلوب عملها.
- 6- **التحولات الديمقراطية:** الاعتراف بالحريات الأساسية للإنسان والتعبير عن آرائه والمشاركة في كل ما يتعلق بحياته المعيشية أصبح أمراً اعتيادياً، هذا أدى إلى تحولات أساسية عند المواطنين وكان من أهمها تفهم أكثر لحقهم في الرقابة على الجهاز الإداري وعلى نشاطات الحكومة المختلفة، وضرورة استجابة تلك الأجهزة الإدارية لمطالبهم بكفاءة وفعالية.
- 7- **ظهور أشكال مختلفة من الفساد الإداري:** إن انتشار الفساد بأشكاله المختلفة (من رشوة، اختلاس استغلال نفوذ، التسيب الوظيفي) في الأجهزة الحكومية وعلى مختلف المستويات بدءاً من القيادات العليا ووصولاً إلى الموظفين العاديين.. وقد أحدثت هذه الممارسات أزمة ثقة بين المواطنين والأجهزة الحكومية وأثارت دعوات جادة لضرورة تصويبها.
- 8- يمكننا أن نلخص مؤشرات الفساد الإداري فيما يلي(32):
- 1- **مؤشرات الضعف أو الخلل الإداري:** ويمكن تحديد أهم المظاهر السلبية للخلل الإداري في المجالات

(32) الباشا، 2004، ص17

التالية:

أ- **العلاقة بين الإدارة والمواطن:** والمؤشرات التي تدل على نوع من الخلل في العلاقة بين الإدارة والمواطن هي: البطء في تقديم الخدمات - تعدد الإجراءات وطول المسالك التي تمر فيها - غياب الموظفين وعدم الاهتمام بالمطالب.

ب- **أساليب وطرق تنظيم العمل:** تتمثل المظاهر السلبية المتصلة بتنظيم العمل منها: المركزية الشديدة في اتخاذ القرارات - عدم وجود أدلة ترشد المواطنين - التداخل والازدواجية في عمل عديد من الأجهزة - عدم وجود معايير مفهومة - أعداد و نوعية العناصر البشرية غير المناسبة.

2- **الفساد الإداري:** وهو عبارة عن نوع من السلوك المخالف للأعراف الاجتماعية والقيم الدينية والأخلاقية، ويقصد فيه تحقيق منافع شخصية.. أي ((إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص)).

3- ويتضح أن هناك آليتان للفساد الأولى آلية الرشوة والعمولة والثانية وهي الأخطر تمثله وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع وظيفية متقدمة للأقارب في الأجهزة الحكومية.. أما الفساد الأكبر عندما يتحالف الفساد السياسي مع الفساد الإداري.

وأخيراً الأشكال المختلفة للفساد ويمكننا أن نشير إلى أهمها(33):

- 1) **التمييز بين المواطنين:** إن الموظف العام ملزم بمعاملة المواطنين على مقياس واحد، كما أنه يفترض أن يتم تعيين الموظف في الجهاز الإداري على أسس الكفاءة والتأهيل.. فالتمييز يتضح عندما يتم تجاوز الأساسين المذكورين آنفاً فإن هذا يعتبر نذير خطر وخلل في آن واحد.
- 2) **التسبب في العمل وتدني الإنتاجية:** هذا الوضع يؤدي إلى تراكم الأعمال وعدم تصريف شئون المواطنين وإشاعة جو من اللامبالاة في العمل وبالتالي هدر الجهد والمال.
- 3) **الرشوة:** وسببها تلكؤ بعض الموظفين أو إجحامهم عن إنجاز المعاملات، أو ممن يطلبون خدمات لا تسمح القوانين بتقديمها لهم.
- 4) **إفشاء المعلومات أو التكمم عليها:** أي السكوت على السرقات والاختلاسات أو الممارسات غير القانونية أو إفشاء معلومات سرية بهدف الحصول على مكسب مادي.
- 5) **تزوير الوثائق والقيود:** هي التلاعب بالقيود والوثائق الرسمية مقابل الحصول على مكاسب مادية.
- 6) **السرقه:** أصبحت السرقة والاعتداء على المال سلوكاً عاماً دون روادع كافية ومساءلة إدارية وقانونية حقيقية وهذا يدل على استفحال الفساد في المجتمع وخلقاً في أخلاقيات العمل وقيم المجتمع.

<sup>33</sup> عبدالفتاح ، 2002 ، ص 85 - 90

## ثالثاً: أهداف واستراتيجيات الإصلاح الإداري:

### 1- أهداف الإصلاح الإداري:

تتفاوت الأهداف للإصلاح الإداري وأن الجهود المبذولة من أجلها هي تحقيق القدرة الفاتحة لعمل الأجهزة الحكومية في وضع السياسات العامة وتنفيذها بشكل يضمن الفعالية والعدالة والخضوع للمساءلة من الأداء، والأهداف هي:

- أ. تحسين مستويات الأداء في الجهاز الإداري ورفع الإنتاجية.
- ب. ترشيد الإنفاق الحكومي من خلال تخفيض حجم الأجهزة والبرامج.
- ج. تعزيز عملية التحول الديمقراطي نحو التوجه إلى اللامركزية الإدارية وتشجيع المشاركة الشعبية في الشؤون العامة.
- د. تبسيط الإجراءات الإدارية وإصلاح الأنظمة المالية بقصد توفير الموارد والعدالة في التوزيع.
- هـ. تحسين أساليب التعامل مع المواطنين وذلك من خلال إظهار مزيد من الشفافية في عمل الموظفين والأجهزة الإدارية وتعزيز مفهوم المساءلة والمسئولية الاجتماعية.

### 2- استراتيجيات الإصلاح الإداري:

أن الدول النامية في مجودها للإصلاح الإداري تتسم وتتميز بالتردد وعدم الحسم وعدم الجدية في إجراء الإصلاحات الإدارية الحقيقية مما يجعل تلك الجهود تدور في حلقة مفرغة في كثير من الأحيان، النماذج هي:

- أ. نموذج التوسع البيروقراطي: وذلك عن طريق التوسع في إنشاء الأجهزة والمؤسسات أو الازدواجية فيما بين ما تقوم به هي، وما تقوم به الأجهزة الأخرى الماثلة من أعمال، والتوسع في الكوادر، ويتضح بأن هذا النموذج ليس نموذجاً حقيقياً للإصلاح بل هو مداواة الداء بالداء.
  - ب. لنموذج غير المتكامل في الإصلاح: يكون بصورة جزئياً وقاصراً على تناول بعض الجوانب السهلة التي لا تلقى مقاومة كبيرة ومن ذلك عمليات إعادة التنظيم مثل دمج أو إلغاء بعض الدوائر أو تغيير تبعيتها الإدارية.
  - ج. نموذج الوعظ والإرشاد: يقوم بالاهتمام على السلوكيات المطلوبة في العمل وتشجيع الموظفين على الالتزام بها توخياً لتحسين سمعة الجهاز الإداري.
  - د. نموذج رد الفعل: محاولة تخفيض الأزمات التي تحدث باتخاذ إجراءات بشأن الأمور التي تتور حول ممارسات الجهاز الإداري وهذا نموذج سلبي لا يعكس رؤية إصلاحية حقيقية.
- يتضح من النماذج السابقة أنها لا تعكس رؤى متكاملة للإصلاح ولا تقوم على دراسات مسحية ولا تستند إلى تصورات وخطط ذاتية للإصلاح الإداري، ويستدعي ذلك كله ضرورة الاستناد في عملية الإصلاح الإداري إلى استراتيجيات ورؤى شاملة يتم العمل وفقاً لها بشكل منهجي، ويمكن تلخيص أهم الاستراتيجيات في مجال الإصلاح الإداري على النحو التالي:

- (1) التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية.
- (2) التركيز على خلق أجهزة الرقابة والتفتيش والمراجعة لعمل الأجهزة الإدارية.
- (3) التركيز على توفير الشفافية والوضوح في عمل الأجهزة الإدارية.
- (4) التركيز على تحرير الإدارة الحكومية من خلال تفعيل آليات السوق وتطبيقها عليها.
- (5) ضرورة التأكيد على مفهوم الوظيفة العامة كخدمة وليس سلطة ولا وجاهة.

### إستراتيجية التركيز على النواحي التنظيمية والهيكلية<sup>(34)</sup>:

تهدف هذه الإستراتيجية إلى تحقيق الكفاية في عمل الأجهزة الحكومية وتقليل النفقات التي تنكبها أثناء عملية تقديم الخدمات والسلع المختلفة، وإلى زيادة القدرة على تحصيل ما يستحق للأجهزة الإدارية من أموال على قطاع المخدمين بشكل كفو.. من ذلك يتضح أنه يلزم لتحقيق الكفاية الإدارية المطلوبة تقليل عدد الأجهزة المتشابهة في العمل والاختصاصات، وتجميع المتشابهة منها تحت مظلة واحدة.. (هذا يؤدي إلى تقليل النفقات الإدارية).

ويمكن تحديد خصائص هذه الإستراتيجية الإصلاحية على النحو التالي:

الهدف من الإصلاح	تحقيق الكفاية الإدارية
المدخل لتحقيق الإصلاح	تطبيق و مراعاة مبادئ الإدارة العلمية في التنظيم
النتائج الملموسة	هياكل تنظيمية جديدة، وقواعد وإجراءات عمل جديدة.
أصحاب الدور الرئيسي في عملية الإصلاح	الخبراء والمستشارين الإداريون
المؤيدون لهذا المنهج في الإصلاح	الجمعيات الإدارية المتخصصة

### 1. إستراتيجية الإصلاح من خلال إنشاء أجهزة التفتيش والرقابة:

تركز هذه الإستراتيجية على التقليل من نفقات الأجهزة الإدارية من خلال زيادة الرقابة على الصرف عن طريق إنشاء الأجهزة الرقابية المختلفة للحد من الهدر والإسراف.. ومن آليات هذه الإستراتيجية في الإصلاح تفعيل إجراءات تحصيل الديون الحكومية وتدقيق إجراءات الصرف للنفقات من خلال أجهزة رقابية متخصصة.

#### وخصائص إستراتيجية الرقابة والتفتيش:

الهدف من الإصلاح	↔ الاقتصاد في الأنفاق
المدخل الرئيسي لجهود الإصلاح	↔ التأكد من عدم وجود مخالفات
النتائج الرئيسية المتوقعة	↔ الوصول لمعلومات عن واقع سير العمل من خلال عمليات التحقيق والمراجعة والتدقيق
المؤيدون لهذه الإجراءات	↔ السلطة التشريعية انطلاقاً من دورها الرقابي على الجهاز الإداري

<sup>(34)</sup> عاشور، 2003، ص 118

2. الإستراتيجية التي تؤكد على ضرورة توفير مزيد من الوضوح والشفافية في عمل الأجهزة الإدارية: تؤكد هذه الإستراتيجية على أهمية التأكد من أن ممارسات العاملين في الأجهزة الإدارية تتفق مع الأعراف المهنية، ومع معايير السلوك العام، من خلال إتاحة الفرص للجمهور ووسائل الإعلام وجماعات المصالح المختلفة للاطلاع على سير العمل في الأجهزة المختلفة... ويمكن تلخيص أهم خصائص هذه الإستراتيجية الإصلاحية على النحو التالي:

الهدف من الإصلاح	↔	تحقيق العدالة.
المدخل الرئيسي للإصلاح	↔	تعريف المواطنين بحقوقهم.
النتائج الرئيسية	↔	توفير مزيد المعلومات والتميز بالشفافية.
المشاركون الرئيسيون في جهود الإصلاح	↔	وسائل الإعلام، جماعات الضغط، وأفراد الجمهور.
المؤيدون لهذا الأسلوب	↔	البرلمان والقضاء.

1. الإستراتيجية الإصلاحية التي تقوم على تحرير الإدارة العامة من بعض المسؤوليات والتحول إلى آليات السوق<sup>(35)</sup>:

أن المشكلة الأساسية في الجهاز الإداري تتمثل في الروتين المعقد وبطء الإجراءات، وعدم الاهتمام بالعملاء، وضعف الأداء.. يرى أنصار هذه الإستراتيجية أن الطريق للإصلاح يكمن في إعطاء مزيد من الصلاحيات للموظفين، وإتباع نمط اللامركزية في الإدارة، وتوسيع دور العاملين في المشاركة في اتخاذ القرارات الأمر الذي من شأنه تحسين الإنتاجية وتخفيض النفقات.. وقد تؤدي هذه الإستراتيجية إلى رفع معنويات العاملين، وتقوية سلطات الأجهزة الإدارية التنفيذية، وزيادة كفاءة الإدارة وفعاليتها. ويمكن تلخيص خصائص هذه الإستراتيجية على النحو التالي:

الهدف	↔	تحسين مستوى الأداء
المدخل الرئيسي للإصلاح	↔	إيجاد معايير واضحة للأداء، وتقييم مستمر للأداء.
النتائج الرئيسية للإصلاح	↔	المنجزات الملموسة على أرض الواقع
المشاركون الرئيسيون	↔	الموظفون، جماعات العمل والمقيمون
المؤيدون	↔	القيادة العليا

2. الإستراتيجية المتكاملة للإصلاح الإداري:

هذه الإستراتيجية تقوم على فهم الترابط الضروري بين العوامل المختلفة المؤثرة على عمل الأجهزة الإدارية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، وأنه لا يمكن أن تنجح جهود الإصلاح إذا كانت تقتصر لهذا الترابط..

رابعاً: منهجية إدارة عملية الإصلاح الإداري:

أن تنفيذ عملية الإصلاح الإداري كعملية منهجية، عملية شاملة للتغيير تتناول الجوانب التنظيمية

(35) جودة ، 1997، ص 107-110

والسلوكية والثقافية، وفي ظل توفر إطار سياسي واجتماعي ثقافي متعاطف مع جهود الإصلاح وداعم لها..  
وتمر عملية الإصلاح الإداري بعدد من الخطوات:

- (1) ضرورة توفير الإحساس بالحاجة الماسة التي تستدعي الإصلاح الإداري.
- (2) وضع إستراتيجية خاصة بالإصلاح.
- (3) تنفيذ الإستراتيجية.
- (4) المتابعة والتقييم.
- (5) التعرف على المعوقات ومصادر المقاومة لجهود الإصلاح والتعامل بها.

### 1- ضرورة خلق الإحساس بالحاجة الماسة للإصلاح:

الحاجة أم الاختراع، ومن طرق استشعار الحاجة للإصلاح الإداري الشامل على مستوى الدولة هو إحساس القيادة السياسية وتدخّلها لمطالبة الجهاز الإداري بإصلاح ذاته، ومصارحتها لمواطنيها بالمشاكل التي تواجهها الدولة، والضغوط الداخلية والخارجية التي تستدعي الإصلاح.. وتبيان الوضع الراهن وذلك عن طريق مقارنة الأداء العام للإدارة في الدولة مع مستويات الأداء في دول أخرى متشابهة الظروف والإمكانيات، بشكل تتضح فيه الفجوة في الأداء.

ويحتاج خلق مثل هذه الحاجة إلى تشكيل رأي عام ضاغط للتحرّك نحو الإصلاح، فيجب أن يتم العمل على تجنيد جماعات الضغط ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة من نقابات وأحزاب وجمعيات مختلفة لدعم جهود الإصلاح.. كما لا بد من اشتراك مراكز البحوث والجامعات ومعاهد الإدارة والخبراء العاملين أيضاً لا بد من كسب وتأييد المؤسسات المختلفة في الجهاز الإداري وهي المستهدفة بالتغيير.

### 2- خلق رؤية وتعميم إستراتيجية مناسبة للإصلاح:

لا بد من العمل على صياغة إستراتيجية ورؤية مستقبلية واضحة لبرنامج الإصلاح تقوم على اقتراح مختلف البدائل الممكن أتباعها، والموازنة بينها، ومن ثم اختيار البديل الأكثر مناسبة.  
وهنا لا بد من إشراك أكبر قطاعات ممكنة من المجتمع لتعميم الإستراتيجية المناسبة.. لا يكفي ذلك بل من الضروري استعمال كافة الوسائل والإمكانيات للتعريف بهذه الرؤية والاستراتيجيات لتحقيقها والتي يتم الاتفاق عليها وحشد أكبر عدد ممكن من الدعم الشعبي الممكن لها.

### 3- تشكيل ائتلاف ليقود تنفيذ برنامج الإصلاح:

من الضروري أن يتم تشكيل جماعات عمل عديدة وبعده من القضايا الرئيسية والفرعية والتي سيتناولها الإصلاح ولا بد من أن يكون أعضاء هذه الجماعات من المؤمنين بالإصلاح وضرورته.. على أن تكون عضوية هذه الجماعة من قيادات الجهاز الإداري والخبراء وأساتذة الجامعات وموظفي الأجهزة وأن يكون بينهم نوع من التجانس في الرؤية، ويجب توفير مختلف الموارد وكذلك الدعم السياسي اللازم.

#### 4- المتابعة المستمرة لعمليات الإصلاح:

لابد لنجاح الإصلاح من المتابعة المستمرة والتعرف على نقاط الضعف ومعالجتها باستمرار وعلى نقاط القوة وتعزيزها.. ولابد من الاهتمام بتحفيز الجهات والموظفين الذين يتجاوبون مع جهود الإصلاح.

#### 5- التعرف على المعوقات ومصادر المقاومة للإصلاح:

على الجهات المسؤولة عن إدارة برامج الإصلاح الإداري أن تتوقع وتفهم التأثيرات على الأوضاع القائمة وأن تتوقع أيضاً أنواع المقاومة، هنا لابد من وضع استراتيجيات لإدارة تلك والتغلب عليها والحد من تأثيراتها السلبية.

### أولاً: السياسات والإجراءات المتبعة في الإصلاح الإداري بالجمهورية اليمنية:

#### 1- الإصلاح الإداري (الوضع الراهن):

بذلت الحكومة اليمنية بالتعاون مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبدعم من الجهات المانحة العديد من الجهود والمحاولات في مجال الإصلاح الإداري والمالي وبناء الأنظمة الحديثة والتوجه نحو تطبيق نظام السلطة المحلية ومحاربة الفساد وتعزيز مبادئ الشفافية وتطوير الخدمات الحكومية، وتسريع جهود الإصلاح الإداري خصوصاً وتلك المتعلقة بتطوير السلطة المحلية وتطوير الخدمات الحكومية وتبسيط إجراءات الحصول عليها، ويمكننا ذكر أهم التطورات المتحققة في مجال الإصلاح الإداري (أي السياسات والإجراءات الإصلاحية التي تم اتخاذها خلال السنوات القليلة الماضية) وهي كما يلي<sup>(36)</sup>:

(1) القيام بدراسة تحليلية لتشخيص الوضع القائم لوحدة الجهاز الإداري للدولة ورصد المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية المؤثرة على الأداء الكلي، والتنبؤ بالتوجهات المستقبلية للدولة ومن ثم القيام بتهيئة المجتمع والمنظمات الدولية لدعم ومناصرة برنامج الإصلاح الإداري.

(2) إعداد وتطوير الخدمات العامة ونشر مفاهيم التجديد والتطوير في أساليب وإجراءات العمل، وتبني المفاهيم والأساليب الإدارية المعاصرة والتجارب الريادية الناجحة، والالتقاء بمستوى الأداء فيه.

(3) تفعيل دور صندوق الخدمة المدنية بهدف معالجة أوضاع العمالة الفائضة وتخفيف حالة التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري للدولة وحتى منتصف عام 2005م تم إحالة حوالي (15431) موظف إلى صندوق العمالة الفائضة وبجري حالياً التفاوض مع بقية الموظفين وفقاً لقانون الخدمة المدنية والتأمينات.

(4) تبسيط إجراءات الخدمات الحكومية خصوصاً المرتبطة بالقطاع الخاص، فضلاً عن تبسيط الخدمات العامة المقدمة للجمهور حيث قامت وزارة الخدمة المدنية بعمل مشروع تحديث الخدمة بما يسهم في توحيد الإجراءات الإدارية في إطار الوحدة الإدارية الواحدة، بالإضافة إلى تحديد

<sup>(36)</sup> عوض ناصر، 2006، ص10

الوظائف والأدوار الحالية للحكومة في جانب إدارة وتنظيم الاستثمار في القطاع الخاص، وأيضاً إعادة بناء الإجراءات الإدارية المنظمة التي تقدمها الأجهزة الحكومية للمواطنين والقطاع الخاص. (5) منح البطاقة الوظيفية الموحدة المعتمدة على نظام البصمة والصورة، هذا استهدف بناء قاعدة بيانات ومعلومات مركزية موحدة وتشمل عموم موظفي الدولة (العاملين/المتقاعدين)، وهذا يؤدي إلى إزالة حالات الازدواج الوظيفي للعاملين في أجهزة الدولة، وترشيد اتخاذ القرارات الإدارية وتوحيد نظام المرتبات والأجور وأيضاً إحكام الرقابة على مدخلات ومخرجات الوظيفة العامة وتنظيم عملية الإحالة إلى التقاعد.

(6) تحسين نظام الأجور، وصدور القانون رقم (43) لسنة 2005م بشأن نظام الوظائف والأجور، الذي هدف إلى بناء هيكل موحد للأجور وربط الراتب بالوظيفة ونوع العمل وجذب الكفاءات الجيدة من الموظفين في الجهاز الحكومي.. مع ملاحظة رفع الحد الأدنى للأجور والمرتبات بما يتناسب مع خط الفقر.

(7) شفافية التوظيف، قامت وزارة الخدمة المدنية والتأمينات بوضع مجموعة من الضوابط والإجراءات للتوظيف الجديد تعتمد على معايير الشفافية والمفاضلة بين المتقدمين للتوظيف وتكافؤ الفرص.

### الجهود التي تمت في مجال الشفافية والحكم الناقدي<sup>(37)</sup> :

مما لا شك فيه أن العالم شهد في السنوات الماضية توجهات عالمية كبيرة نحو بناء الديمقراطية والدولة المؤسسية وهذان العاملان هما من أهم العوامل التي تساعد على القضاء على الفساد بأشكاله المختلفة، وتعزيز دور الشفافية والمساءلة، ويمكننا أن نستعرض أهم المحاولات التي قامت بها الحكومة اليمنية في هذا المجال كما يلي:

1. إعادة النظر في القوانين المالية (وخاصة المشتريات والمناقصات) الحكومية وتحديد آلية لتدقيق البيانات والمعلومات المالية.
2. إعداد واعتماد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة وتبني نظام آلي جديد يساعد على توفير البيانات والمعلومات عن الموازنة والحسابات الختامية وتسهيل الإجراءات والمعاملات المالية في الوقت المحدد.
3. تطوير نظام الإدارة العامة وإيجاد الأنظمة الأساسية (مثل: أنظمة التوصيف وتقييم الأداء) وتحديد آلية للمراجعة المالية الدقيقة لإيرادات الدولة ومصروفاتها.
4. تشجيع إنشاء العديد من مؤسسات المجتمع المدني لمراقبة أنشطة الحكومة وإرساء مبادئ الشفافية في الحكم الرشيد.
5. الموافقة على قيام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدراسة الوضع الراهن للشفافية والمساءلة في أجهزة الإدارة العامة اليمنية ووضع تصور مستقبلي لتعزيزها مستقبلاً.

<sup>(37)</sup> التقرير الاقتصادي السنوي، 2008، ص 65 - 67

6. القيام بدراسة الخدمات الحكومية وحصرها وتبسيط إجراءات الحصول عليها.
7. بناء قاعدة بيانات ومعلومات مركزية وفرعية لجميع العاملين في أجهزة الحكومة ووضع آلية للتوظيف.

### 1- تجربة السلطة المحلية:

إن نظام السلطة المحلية من أهم العناصر التنموية في أي بلد، أدركت اليمن الدور التنموي الذي تلعبه السلطة المحلية فسارعت إلى إصدار قانون السلطة المحلية رقم (4) لعام 2000 من أجل تعزيز تجربة السلطة المحلية في اليمن، فتبنت الحكومة العديد من الإجراءات والسياسات اللازمة منها:

- 1- الانتهاء من صياغة الإستراتيجية الوطنية لدعم السلطة المحلية والتي كانت متعثرة في الماضي.
- 2- تشكيل لجنة وزارية لتطوير تجربة السلطة المحلية.
- 3- أعداد وتدريب كوادر السلطة المحلية وتنفيذ البرامج التدريبية التي تؤهل أعضاء السلطة المحلية لإدارة الموارد البشرية والمالية على المستوى المحلي وممارسة الرقابة على الأجهزة التنفيذية.

### ثانياً: معوقات الإصلاح الإداري

رغم التوجهات الجادة نحو الإصلاح الشامل الاقتصادي والمالي والإداري خلال السنوات الماضية إلا أن المعوقات والصعوبات التي تواجه عملية الإصلاح الإداري كثيرة ويمكننا أن نذكر أهمها فيما يلي:

1. ترهل وتضخم الجهاز الإداري للدولة وذلك يعود إلى غياب التخطيط العلمي السليم للموارد البشرية بالإضافة إلى الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد.
2. تنامي بعض الظواهر السلبية في وحدات الجهاز الإداري للدولة مثل المحسوبية والوساطة والتهاون في تنفيذ القوانين والأنظمة المعتمدة.
3. ضعف التنسيق بين وحدات الجهاز الإداري الخاصة بالتخطيط لبرامج الإصلاح والوحدات المعنية بالتنفيذ.
4. شحة الموارد المالية التي تتطلبها عملية الإصلاح الإداري.
5. ظهور تطورات ومتغيرات جديدة لم تؤخذ في الاعتبار أثناء الدراسات والخطط والبرامج.

وعلى الرغم من الخطوات الكبيرة التي قطعت في جانب تعزيز وترسيخ نظام السلطة المحلية، إلا أن أداء السلطة المحلية ما يزال غير مرضي ومتواضعاً جداً نظراً لوجود بعض الصعوبات والتحديات التي تحد من الأداء الجيد للسلطة التنفيذية، أهم تلك الصعوبات ما يلي:

- 1- ضعف البنية المؤسسية للسلطة المحلية والتعارض القائم بين قوانينها.
- 2- عدم كفاية الموارد المالية المحلية المخصصة لجهود التنمية.

- 3- ضعف البنية التنظيمية والإدارية لوحدات السلطة المحلية التي تحد بوضوح المهام الأساسية للدوائر المتخصصة.
- 4- افتقار السلطة المحلية لوجود المجمعات الحكومية التي تضم كافة المكاتب التنفيذية في المحافظات والمديريات.

### ثالثاً: ملامح الإصلاح الإداري للفترة القادمة

هناك العديد من التوجهات المستقبلية للحكومة في مجال الإصلاح الإداري منها:

- 1- إعادة النظر في القوانين واللوائح التي لا تتفق مع التطورات التي تشهدها البلاد.
- 2- إزالة التعارض والتداخلات بين مهام الوحدات الإدارية في الجهاز الإداري للدولة والقضاء على المعوقات التي تعيق أداء بعض الوحدات.
- 3- رفع قدرات الكادر البشري والارتقاء بكفاءة الجهاز الإداري الحكومي ورفع مستوى الكفاءة الإدارية في وحداته المختلفة.
- 4- توفير السياسات والبرامج الحكومية الفاعلة وتحديد الوسائل الملائمة لتنفيذها.
- 5- إنشاء قواعد المعلومات الإدارية وتكنولوجيا المعلومات والربط بين السلطات الثلاث ببعضها البعض والوحدات الحكومية في الجهاز الإداري للدولة.
- 6- تعزيز التوجه نحو اللامركزية وجعل الوحدات الإدارية في المحافظات والمديريات مسؤولة مسؤولة كاملة عن التطوير.
- 7- تطوير دور الأجهزة الرقابية وزيادة استقلاليتها.
- 8- تطبيق معايير التقييم والأداء وتشغيل ودور منظمات المجتمع المدني في العمل الرقابي.
- 9- تعزيز التعاون والشراكة بين وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام ووحدات القطاع الخاص.

### المناقشة :

وفي ضوء ما تقدم من الإطار النظري (المفاهيم / الأسباب / الأهداف .. الخ) وبعد استعراض كافة الجهود نحو الإصلاح الإداري التي قامت بها الحكومة اليمنية يتبين بأن محمود الإصلاح الإداري لم تكن مبنية على سياسات وإجراءات محددة وواضحة ، ولعل من أهم الأداة على ذلك وجود إخلالات يمكن إيجازها في الآتي :

- يلاحظ من خلال الممارسة العملية للجهاز الإداري للدولة لمهامه واختصاصاته المناطة به أن هناك جوانب من القصور في بعض الجهات التي تعاني من الاختلالات في أدائها لأعمالها لعدم وجود هياكل تنظيمية تنظم أعمالها ، كما أن الهياكل إن وجدت في بعضها لا تتلائم مع طبيعة المهام والأعمال

والتشابه في الأنشطة بين عدد من الجهات فيما يتعلق بالقائمين على تنفيذ القوانين الإدارية لا توجد الكفاءة والقدرة المطلوبة على تنفيذ الهياكل التنظيمية والتفاعل معها. ومن ذلك يتضح أن تلك السياسات والإجراءات اتسمت بالبطء في التنفيذ ولم تكن محددة وواضحة للقائمين على تنفيذها.

- كما لوحظ أن الجهاز الإداري للدولة وكافة جهود الإصلاح الإداري لم تستند إلى إجراءات عملية لتلمس مواقع الخلل والتعثر لتعمل على إصلاحه بوضع حلول لتلك الاختلالات ، ومن تلك الاختلالات التعيينات العشوائية في الوظائف الحكومية ، ووجود أشخاص في وظائف هامة ممن لا تتوفر لديهم الكفاءة والتخصص والخبرة ، أيضاً الازدواجية في العمل والاختصاصات واختلاف المسميات والمفاهيم بين كثير من أجهزة الدولة .

هذا يبين لنا أن تلك الإجراءات والحلول لمواجهة الصعوبات التي تواجه الإصلاح الإداري قد اتسمت بعدم التكامل بين برامج وسياسات الإصلاح الشاملة ولم تشمل على مصفوفة كاملة وشاملة للإجراءات والفترات الزمنية للتنفيذ.

- أما الأجهزة الرقابية فدورها ضعيف وذلك بسبب عدم وجود آليات مراقبة ومتابعة فاعلة لتنفيذ سياسات وإجراءات عملية الإصلاح وتقييم نتائجها أولاً بأول وتصويب اتجاهاتها وتدني مستوى التنسيق بينها وبين بقية مرافق ووزارات الدولة وعدم استقلاليتها. أيضاً بالإضافة إلى ذلك لم يتحقق توحيد الجهات المعنية بالرقابة فقد توزعت الجهود بين المرافق الحكومية كما أن الحدود بين هذه الأجهزة غير واضحة.

## الاستنتاجات:

يمكننا أن نشير إلى بعض الاستنتاجات من خلال العرض النظري والواقع في تجربة الحكومة للإصلاحات الإدارية وذلك بتوضيح بعض العناصر المتصلة أو التي لم تلق الاهتمام الكافي في عملية الإصلاح والتطوير الإداري:

- (1) لم تتبلور المفاهيم الواضحة للوظيفة باعتبارها خدمة ومسؤولية، فلا يزال ينظر للوظيفة الحكومية باعتبارها مغنماً ووجهة ووسيلة للإثراء والنفوذ.
- (2) تعاني الإدارة من عدم التفعيل الكافي للموجود من القوانين والتشريعات.
- (3) لم يتوفر حتى الآن التزام حكومي كاف بمنهج الشفافية والوضوح في العمل كركن أساسي من أركان إستراتيجية الإصلاح الإداري (الدليل هو عدم خروج قانون الكسب غير المشروع إلى حيز الوجود).
- (4) لم تستند جهود التطوير الإداري إلى دراسات ومسوحات ميدانية تتلمس مواقع الخلل والتعثر لتعمل على إصلاحه.

(5) تعاني جهود الإصلاح الإداري من تدني المشاركة الشعبية بها..

## التوصيات:

يمكننا لفت أنظار أصحاب القرار إلى الأمور التي يمكن استكمالها إذا ما أريد للإصلاح الإداري أن يحقق أهدافه وعلى النحو التالي:

- 1- العمل على إنجاز إستراتيجية متكاملة للإصلاح الإداري على مستوى الأهداف والتنفيذ، وأن يتم جدولة تحقيق ذلك حسب الأولويات.
- 2- أن يتم توضيح مفهوم الوظيفة العامة كخدمة لكافة الموظفين في الجهاز الإداري من كافة المستويات من خلال وسائل الإعلام المتاحة.
- 3- التأكيد على تفعيل القوانين المتصلة بالإدارة العامة فيما يتعلق بتساوي المواطنين في فرص التوظيف وفي حق الحصول على الخدمة وعدم التمييز بينهم بأي شكل من الأشكال.
- 4- لا بد من توفير درجة معقولة من الاستقرار الإداري للحكومات بحيث يمكن لها أن تضع برامج تم محاسبتها حسب نجاحها في تنفيذها.
- 5- الاهتمام بتحفيز الموظفين المنتجين ومحاسبة المقصرين وذلك وفق عمليات تقييم موضوعية للأداء.
- 6- على أصحاب القرار في كافة الأصعدة إدراك خطورة الوضع الإداري وانعكاسات ذلك على مجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

## المراجع:

1. الباشا، فايزة، 2004، الفساد الإداري الأسباب والمعالجات.
2. أبو رية، أحمد، 2003، الفساد أسبابه وآليات مكافحته.
3. عاشور، أحمد صقر، 2003، مكافحة الفساد لدعم التنمية .
4. عبد الفتاح، سعاد، 2002، ظاهرة الفساد الإداري والأسباب والمعالجات.
5. عوض، عبدالله، (اليمن إلى أين أرقام ومؤشرات) مركز الدراسات الاجتماعية.
6. محفوظ جودة، 1997، الإدارة العامة وتطبيقاتها، زهران للطباعة والنشر، ص 110-107.
7. محمد قاسم القريوتي، 2001، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، وائل للطباعة والنشر.

## التقارير:

- التقرير الاقتصادي السنوي 2008 وزارة التخطيط والتعاون الدولي.