عوامل ومبررات إعادة تحديد وظائف الدولة في الجمهورية اليمنية والتوجهات المستقبلية

أ.د . يحيى بن يحيى المتوكل *

مقـدمة البحث

يتصف دور الدولة ومسئولياتها بالانفراد والتميز، فلا يمكن لغيرها أن يتحدث نيابة عن المواطنين، أو أن يربط التطورات على المستوى الدولي بتلك على المستوى الوطني والمحليات، أو أن يحدد اتجاه السياسات العامة التي تأخذ في الاعتبار كافة العوامل على مستوى البلاد ككل. وقد أثار موضوع إعادة النظر في دور الدولة وطبيعته العديد من المناقشات والتساؤلات، حيث اعتقد البعض وجود نوع من الإغفال عند مناقشة إعادة النظر في دور الدولة من خلال التركيز على الدور الاقتصادي وحده، رغم الإقرار بأن دور الدولة والمتمثل في علاقتها مع الأفراد يشمل ويخضع للعديد من العوامل السياسية والثقافية والتاريخية والبيئية وكذلك للمتغيرات الخارجية. كما يعد وجود الدولة ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها لاستمرار حياة ونماء المجتمع، وينبغي التعرف على هذا الدور وتحديد الشكل الأمثل له كشرط أساسي للتنمية ونجاحها.[1]

وقد مثلت السبعينيات وجزء من ثمانينيات القرن الماضي فترة تمتعت كثير من الدول النامية خلالها بتدفق المساعدات الأجنبية وتحويلات المغتربين والذي مكنها من تنفيذ برامج اقتصادية واجتماعية مكثفة. وبغض النظر عن مدى فاعلية تلك البرامج، فإن الأوضاع الحالية لا تسمح باستمرار مثل تلك البرامج. لذلك، تعمل هذه الدول على وضع أطر تعتمد التحديث والتطوير وتحقيق الشراكة مع القطاع الخاص. ويتطلب هذا الدور الجديد تغييراً جذرياً في آليات وأدوات الدولة، حيث ينبغي أن يمنح إصلاح الجهاز الإداري للدولة الحياة والفعالية لدورها في الحكم. وبالتالي، فإن النموذج المتوازن لإصلاح هذا الجهاز يجب أن يعزز كفاءة الدولة لتولي المهام التي تكون قادرة على القيام بها على وجه أفضل مثل زرع وتعزيز القيم

---

* استاذ الاقتصاد –جامعة صنعاء .

الوطنية، وبناء الوفاق والإجماع على الغايات والأهداف الوطنية، وتمكين ودفع الأفراد والمنشآت نحو تحقيق هذه الغايات والأهداف، بالإضافة إلى تنظيم الأنشطة الاقتصادية والإشراف عليها.

لذلك، تنقسم هذه الورقة إلى ثلاثة أقسام، يتناول الأول المبررات والعوامل وراء إعادة تحديد دور الدولة مستعرضاً تطور دور الدولة في الفكر الاقتصادي، والتطورات السياسية والاقتصادية العالمية التي برزت في الثمانينات والتسعينيات من القرن الماضي بالإضافة إلى مجالات وظائف الدولة ومتطلبات الحكم الجيد. وينتقل القسم الثاني للنظر في العوامل السياسية والاقتصادية الداخلية والخارجية لإعادة تحديد دور الدولة في اليمن، ابتداءً بتوحيد شطري الوطن وتبني الديمقراطية والتعددية السياسية وانتقالاً إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية خلال النصف الأول من التسعينيات وتبني برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري. أما القسم الثالث، فيعرض الدور الجديد للدولة في ضوء برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، وكذلك بيان العلاقة بين اللامركزية والتفاوت في التنمية وأهمية ربط الإصلاحات الإدارية بتعزيز السلطة المحلية.

١. إعادة تحديد دور الدولة: المبررات والعوامل

من المسلمات أنه لا يمكن الحديث عن دور الدولة بمعزل عن النظام الس والاقتصادي، بل إن تحديد هذا الدور يتوقف أساساً على التوجهات الس والاقتصادية للدولة. وقد اتهم المتحمسون لإعادة النظر في دور الدولة كم كانوا مجرد دعاة لتقليص دور الدولة الاقتصادي، حيث تم تغافل أن الحد الدولة ودورها هو توجه نحو ترشيد وتحسين أدائها وليس مناقشة ضرورته. ك فكرة اقتصاد السوق لا يمكن أن تقوم في غياب دولة قوية توفر الأمن وتحقق الو في النشاط الاقتصادي وحركة الأسواق، والاستقرار النقدي وما يتبعه من ق على الحساب الاقتصادي والتخطيط للمستقبل، فضلاً عن توفير مختلف عنا البنية الأساسية المادية والمؤسسية المناسبة من طرق ومواصلات وخدمات ص وتعليمية وتوفير البيانات والمعلومات. ويتطلب إعادة النظر في دور الدولة استر وظيفتها الرئيسية كسلطة توجه الاقتصاد من خلال فرض القوانين والسياسات

بعدما تراجع تأثيرها وفعاليتها حينما ابتعدت عن وضع أطر النشاط والرقابة والإشراف وتوفير الخدمات الرئيسية وانغمست في تفصيلات العمل الإنتاجي.[٢]

١,١ دور الدولة في الفكر الاقتصادي

اتسم نطاق تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بالتغير والتطور خلال القرنين الماضيين. ففي حين تبنى الفكر التقليدي مفهوم الدولة الحارسة، اعتمدت أفكار الاقتصادي الإنجليزي كينز على تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، بينما روج الفكر الاشتراكي لفكر الدولة المنتجة. وقد نادى مفكرو المدرسة التقليدية ابتداءً من آدم سميث بعدم الحاجة إلى تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، واقتصارها على القيام بالوظائف التقليدية كالدفاع والأمن والقضاء والسياسة الخارجية، وبعض الأنشطة (الخدمات) التي لا يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص بسبب ضخامة تكاليفها، أو ضعف حافز الربح، أو ارتفاع درجة المخاطرة، أو لأنها تتطلب جهوداً جماعية ليس في مقدور القطاع الخاص توفيرها (جالبرت، ٢٠٠٠: ١٠٤-١٠٥). لذلك، أطلق على هذه الدولة بالدولة الحارسة التي تتحدد وظيفتها في تهيئة المناخ العام ليمارس الأفراد نشاطهم بحرية شبه كاملة. ويعوق تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي - حسب هذه المدرسة- القطاع الخاص عن الاستثمار في المجالات التي تنمي الإنتاج. كما أن أي شكل لتدخل الدولة يعتبر إخلالاً بالتوازن الطبيعي لقوى السوق التلقائية وتحويلاً لجزء من موارد المجتمع عن استخدامها الأمثل والذي تحدده آليات السوق.

وقد خلق تعرض الاقتصاديات الرأسمالية للكساد الكبير في الثلاثينيات من القرن الماضي شكوكاً حول كفاءة آلية السوق والسياسات التقليدية، وظهرت نظرية جديدة تقدم حلولاً عن طريق السياسة المالية. وأوضح كينز أن الاقتصاد الحر لا يصل إلى مرحلة التشغيل الكامل من تلقاء نفسه، نتيجة عدم توافق المصالح الفردية مع تلك الجماعية، وأيضاً لصعوبة تحديد أولويات المجتمع الاقتصادية. وبالتالي، فإنه لا بد من تدخل الدولة لمواجهة الأزمات الاقتصادية الدورية ولتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي (جالبرت، ٢٠٠٠: ٢٤٦). كذلك، توسع دور الدولة، خاصة بعد كينز ليشمل مسائل النمو وضمان توزيع عادل للدخل.

وظهرت أعراض اقتصادية جديدة في بداية السبعينيات أفقدت الاقتصاديات الرأسمالية توازنها ممثلة في الكساد التضخمي، والذي ينعكس في انخفاض الإنتاج وارتفاع البطالة (البلاوي، ١٩٩٨: ٢٠٧). وبرزت تيارات فكرية جديدة على رأسها المدرسة النقدية التي تعارض تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال أدوات السياسة المالية. وتنظر هذه المدرسة إلى السياسة النقدية على أنها الأداة القوية والفعالة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتحدد دور الدولة في النهوض بالمهام التي تخرج عن نطاق جهاز السوق، والمتمثلة في وضع قواعد النشاط الاقتصادي والقيام بدور الحكم وإلزام الأفراد والقطاع الخاص بالالتزام بتلك القواعد، بالإضافة إلى مجالات الاحتكار الطبيعي مثل الكهرباء والمياه والنقل أو الأنشطة التي لا يستطيع القطاع الخاص تحمل تكاليفها.

أما صندوق النقد الدولي، والذي يقدم برامج التثبيت الاقتصادي وإعادة الهيكلة لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاديات المختلفة، فيستمد أصوله الفكرية ومجموعة سياساته الاقتصادية الكلية من فكر المدرسة النقدية (علي، ٢٠٠٢: ٧٤٣). ويؤمن الصندوق بأن زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية يمثل أحد الأسباب الرئيسية لظهور المشكلات الاقتصادية مثل عجز الموازنة، التضخم، البطالة،...الخ. وبالتالي، تكمن المعالجة في تحجيم الدور الاقتصادي للدولة إلى أضيق نطاق مع التركيز على نوعية التدخل (عبدالعظيم، ١٩٩٩: ٢٢، ٤٠- ٤٥).

وعلى الجانب الآخر، أبرز الفكر الاشتراكي أن دور الدولة في الدول التي تتبنى التخطيط المركزي لا يقتصر على القيام بالأنشطة الاقتصادية التي يتجنبها القطاع الخاص (المدرسة التقليدية)، أو التدخل لمواجهة الأزمات الاقتصادية الدورية (المدرسة الكينزية)، وإنما يمتد ليتولى الإنتاج والتوزيع وفق خطة مركزية تشمل حشد وتخصيص الموارد الاقتصادية المتاحة على الاستخدامات حسب أولويات المجتمع (أحمد، ١٩٨٧: ٢٥٩). وتهدف الدولة من خلال هذا الدور إلى التأثير على هيكل الإنتاج، بما يضمن رفع مستوى المجتمع اقتصادياً واجتماعياً. كما يجب أن تسعى الدولة إلى إعادة توزيع الدخل بشكل أقرب إلى التساوي. وقد شهدت الدول

الاشتراكية نمواً عالياً في الخمسينات والستينات، مما جعل كثيراً من الدول النامية تتبنى نفس التوجه. إلا أن السبعينات والثمانينات قد أظهرت تدهور النمو الاقتصادي في هذه الدول، في حين مثّل انهيار الاتحاد السوفيتي والمعسكر الاشتراكي في أوائل التسعينات نهاية هذا الفكر (البلاوي، ١٩٩٨: ٢٠٨).

ويمكن القول بوجود قدر من الاتفاق في الوقت الحاضر حول بعض الأنشطة الإقتصادية التي ينبغي على الدولة في الاقتصاديات النامية أن تقوم بها، فيما يتسع الخلاف حول الأنشطة الأخرى التي ينبغي تركها للقطاع الخاص. وتتجه حكومات هذه الدول عادة إلى التوسع في نشاطها وتدخلها استجابة لمطالب مواطنيها أو سعياً لتحقيق أهداف محددة. ونتيجة ضعف وعدم مرونة الجهاز الإنتاجي لهذه الاقتصاديات وقصور بنيتها التحتية بالإضافة إلى العديد من خصائص التخلف الأخرى، فإن تماثل دور الدولة في هذه الاقتصاديات مع الدور الذي تؤديه الدول المتقدمة أمرٌ صعبٌ للغاية، إن لم يكن مستحيلاً.

لذلك، يتساءل الكثيرون عن الدور الذي ينبغي أن تقوم به الدولة في ظل اقتصاد غير متطور يتصف بخصائص التخلف وتدني مستوى التنمية. وتتمثل أولويات هذه الاقتصاديات في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية البشرية بمفهومها الواسع، والتي تتطلب جهوداً كبيرة لتعبئة كافة الموارد والإمكانيات المادية والبشرية. ويجب أن تضطلع الدولة بالمسئولية الأساسية من خلال وضع الخطط والبرامج التي تكفل تحقيق تلك الأهداف في ظل شراكة وتعاون مع القطاع الخاص. وتظهر أهمية دور الدولة عند النظر إلى احتياجات هذه الدول في مجالات إنشاء البنية التحتية اللازمة للاقتصاد، توفير الخدمات الأساسية من تعليم وصحة وإعلام وثقافة وغيرها، تعبئة الموارد المالية والبشرية وتوجيهها نحو المجالات التي تحقق أهداف التنمية، وإدارة الموارد الحيوية في الاقتصاد كالنفط والغاز وموارد المياه والكهرباء (الحاوري، ١٩٩٩: ٤٠).

وتعتمد الشراكة مع القطاع الخاص وتطوير أدائه على توفر العديد من العوامل والظروف أهمها الاستقرار السياسي والاقتصادي، وجود رؤى وطنية وسياسات اقتصادية ذات غايات محددة، آلية اتخاذ قرارات تتصف بالديمقراطية والمشاركة، العلنية والمساءلة لأعمال الحكومة، القضاء العادل والمستقل، سهولة الحصول على المعلومات، وأخيراً إجراءات حكومية مبسطة وكفؤة.

٢,١ التطورات السياسية والاقتصادية العالمية

جادل الكثيرون خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي بأن العامل السياسي قد سيطر على الأسواق أكثر من اللازم. وفي المقابل، يبدي البعض الآن قلقاً من أن الوضع سينتهي بسيطرة الأسواق على السياسة نتيجة أن العالم يعيش تحولات اقتصادية وسياسية واجتماعية تتجه نحو إلغاء الحدود. ويدفع نحو هذا التحول تياران قد يبدوان متناقضين هما العولمة والتكتل (هيجوت، ١٩٩٨)، واللذين يتأثران بعامل ثالث يتمثل في القيود المالية استجابة لتحديات العجز المالي والمنافسة، حيث يقوم كلٌ من الجهاز الإداري للدولة والقطاع الخاص بتقليص حجميهما من خلال إلغاء الإدارة الوسطى، والتعاقد الخارجي، والاعتماد على التنظيم وعلى قوى وظيفية مرنة ولامركزية.

لقد أدى تأثير العوامل الدولية خلال الـ ١٠- ١٥ سنة الأخيرة إلى جعل دور الدولة في كل مكان أكثر تعقيداً. كما أن نمو النشاط الاقتصادي الدولي وإقامة التكتلات التجارية الإقليمية وتدفق رؤوس الأموال وثورة المعلومات والاتصالات، ساهمت جميعها في التأثير على فاعلية الدولة وتوقعات المواطنين. وظهرت الدول – في حالات كثيرة- وكأنها تعمل في غير صالح مواطنيها، وخاصة نتيجة الإفرازات الاجتماعية والاقتصادية جراء برامج الإصلاح الاقتصادية التي يدعمها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (عبدالمجيد، ٢٠٠٠: ٩٢).

وتمثل التطورات على الساحة الدولية والعولمة تهديداً وفرصاً على حد سواء ولكافة الدول، حيث ازدادت صعوبة الحفاظ على الهوية الثقافية (UNDP, 2004: 20)، وكذلك إدارة المجتمع والاقتصاد في ظل الاتجاهات الدولية المتقلبة. ورغم ذلك، فإن

العالم بأسره ما زال يمثل سوقاً للجميع. كما أن العودة إلى قواعد السوق يمثل اعترافاً بالانفصال بين مجال السياسة أو السلطة من ناحية، وبين مجال المصلحة أو الاقتصاد من ناحية أخرى. وتتمثل المحصلة النهائية في أن المجال الاقتصادي قد أصبح من الناحية العملية عالمياً، بينما بقي المجال السياسي محدوداً في ظل الحدود الوطنية، مع تقلص المجال الثقافي إلى حيز أضيق في إطار مجتمعات أكثر تجانساً (UNDP, 2004: 17). وتقود زيادة درجة التفاعل بين الدول والبنوك المركزية وأسواق رأس المال والصناعات، وكذلك العلاقات التي تتغير باستمرار بين الحكومة المركزية والأقاليم وبين المجتمع وجماعات المصالح بشكل عام إلى ما يسمى بـ"إلغاء الحدود" (UNDP, 1999: 31). ورغم ذلك، فإن الحدود ما زالت أساسية بالنسبة لكل من الهوية والتنظيم والحكم. لذلك، فإننا نلحظ سعياً دؤوباً لإعادة تحديد دور الدولة وطريقة قيامها بوظائفها، والذي يمثل محاولة للتكيف مع المتغيرات والاستفادة من الفرص المترتبة على ذلك.

٣,١ مجالات ووظائف الدولة

عند مناقشة دور الدولة في المجال الاقتصادي، يجب إدراك ما يحدث على الساحة الدولية في مجال التطورات التكنولوجية وعلاقات الإنتاج وما يرتبط بها من تغيير في إمكانيات الاتصال ونقل المعلومات، وما أدى إليه كل ذلك من انعكاس على العلاقات المالية وأشكال الثروة ووسائل انتقالها. فالدول الكبرى، وفي ظل الاقتصاد الدولي تضع قواعد اللعبة، في حين لا تستطيع الدول الصغيرة حتى اختيار نظمها الاقتصادية، بل عليها الخضوع للمتغيرات العالمية (UNDP, 1999:30). وفي حين يتوفر اتفاق عام حول الدور السيادي للدولة، ينحصر الخلاف حول ما يمكن أن يطلق عليه دورها الاقتصادي،[٣] إذ يعتبر الاقتصاد والإنتاج مجالاً للنشاط الفردي عن طريق السوق وتحت رقابة الدولة. وهناك إجماع آخر على أن بعض الحاجات العامة لا يمكن توفيرها خارج إطار الدولة، فضلاً عن أنها تمثل أساس وجود الدولة ومبررها. فهذه الحاجات هي التي توفر الأمن والاستقرار والعدالة وبدونها لا وجود للمجتمع.

وتباشر الدولة وظيفتها عن طريق القوانين والسياسات العامة بعيداً عن الأوامر أو القرارات الفردية من خلال وضع الشروط والقواعد التي تسمح للسوق بأداء دوره على أكمل وجه وإزالة العقبات أو الامتيازات التي تتحيز للبعض دون البعض الآخر. وبالتالي، فإن الأصل أن لا تقوم الدولة بنفسها بالإنتاج مباشرة إلا في المجالات الاستثنائية مثل حالات الاحتكار الطبيعي أو تحقيق الوفورات الخارجية، والذي ينبغي أن يكون بالقدر الذي تعجز الأسواق عن أداء وظائفها (World Bank, 1997: 15). عموماً، وبصرف النظر عما لحق دور الدولة من تطور، فإن سيادة الدولة المعاصرة في المجال الاقتصادي تتضمن القيام بعدة مجالات أساسية قل أن يثور الخلاف حولها، وهي:

- **توفير الخدمات الأساسية للمجتمع**: تقوم السلطة السياسية في جميع المجتمعات بتوفير الحد الأدنى من الخدمات الأساسية واللازمة لحفظ المجتمع وحمايته، سواءً تعلق ذلك بتوفير الأمن والعدالة في الداخل أو الحماية من المخاطر الخارجية. كما تقوم الدولة بتوفير الخدمات الأساسية الأخرى المتعلقة بالبنية الأساسية للمجتمع مثل شق الطرق وتقديم خدمات الكهرباء والمياه والصرف الصحي والنقل. ونتيجة التوسع في مفهوم الحاجات العامة والحاجات الاجتماعية أصبحت الدولة كذلك مسئولة عن توفير خدمة التعليم والرعاية الصحية والاستثمار في البحث العلمي ونشر البيانات والإحصاءات. وامتد نشاط الدولة كذلك إلى تقديم الضمان الاجتماعي ضد مخاطر الشيخوخة والبطالة والمرض والعجز. كما أن مجالات الإعلام والثقافة ورعاية الشباب وحماية البيئة أصبحت من مهام الدولة العصرية.
- **وضع إطار تنظيمي للعلاقات ونظام قضائي لحماية الحقوق**: تضع الدولة نظاماً قضائياً وأمنياً لضمان احترام القواعد وحماية الحقوق. ويكون دورها بعد ذلك التأكد والمراقبة والإشراف على اتباع القواعد القانونية المنظمة للأنشطة والتي تضمن حماية الأفراد وحقوقهم. وتظهر في ذلك الدولة كوسيلة قهر، فهي وحدها التي تملك استخدام القوة المنظمة والمشروعة لضمان تنفيذ قراراتها واحترام القواعد

التي تضعها، فسيادة الدولة تقوم على أساس ضرورة قيامها بحل المنازعات بين الأفراد والمؤسسات.

- **إدارة النظام النقدي وتوجيه النشاط الاقتصادي:** توفير الاستقرار النقدي والمالي وتحقيق استقرار الأسعار والذي يعتبر من أهم أدوار الدولة في ظل نظام السوق. ويجب أن يكون النظام المالي سليماً فلا تفرض أعباء مالية بشكل تحكمي أو اعتباطي، بل من خلال إجراءات دقيقة ومعروفة مسبقاً، فليس أخطر على القرار الاقتصادي من عدم اليقين وسيطرة الشكوك. ويرتبط بذلك توفير الشروط المناسبة لزيادة فرص العمل وتشجيع الاستثمار والادخار. كذلك، فعندما تترك الدولة النشاط الإنتاجي للأفراد، فإن هذه الأنشطة لا ينبغي أن تحقق ضرراً بأطراف ثالثة، أو أن يترتب عليها أضرار اجتماعية أو غير ذلك . وفي جميع الأحوال، لا بد أن تتدخل الدولة لوضع الشروط والحدود لضمان توفر المنافسة المشروعة وحماية المستهلك وضمان الاعتبارات الصحية وشروط الأمن والسلامة وغيرها. بل قد يتطلب الأمر أن تمنع الدولة النشاط كلية إذا تعارض مع معتقدات وقيم وقوانين المجتمع مثل تجارة المخدرات.[٤]

- **فرض الضرائب والأعباء العامة:** تحتاج الدولة بالضرورة إلى موارد مالية مناسبة تمكنها من القيام بأعباء توفير الخدمات الأساسية المذكورة أعلاه. كما أن فرض الضرائب والرسوم يعتبر من أهم مظاهر سيادة الدولة، والذي عرف تطوراً كبيراً بما في ذلك طلب موافقة المجالس النيابية في الدول الديمقراطية إذ لا ضرائب إلا بقانون.

٤,١ دور الدولة والحكم الجيد

يركز مصطلح "الحكم" على دور المؤسسات الحكومية والمجتمعية وأنشطتها والتقاليد التي تحدد كيفية ممارسة السلطة،[٥] وكيفية وأسباب اتخاذ القرار، وكيف يكون للمواطنين كلمة مسموعة (OECD, 1995: 12). ويعد الحكم الجيد المحرك الرئيسي للحكومة لكي تقوم بتغيير وتطوير دورها باستمرار، مع

مراعاة أنه يقع على عاتقها خلق إطار للحكم يحقق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة.[٦]

وتساهم العديد من المشاكل والعقبات في فشل الحكومات عند سعيها لتنفيذ برامجها. ويمثل الفساد أحد أهم هذه المشكلات والذي يتواجد في كافة المجتمعات بدون استثناء (العاضي، ٢٠٠٠: ١٣٦)، باعتباره إساءة استخدام السلطة لتحقيق منافع خاصة. كما أن عدم قدرة الدولة على الاستجابة لمطالب المواطنين في تقديم الخدمات المناسبة وبأسعار معقولة، يمثل أيضاً أحد المشاكل التي تعيق أداء الحكومة. ولمعالجة ذلك يجب التركيز وبصورة منتظمة على العائد أو الناتج، وكذلك القيام بحملات توعية عن مسئوليات المجتمع وحقوقه، فضلاً عن تعزيز النزاهة والشفافية. غير أن التركيز على محاربة الفساد وتقديم الخدمات لا يجب أن يحجب جوانب قصور أخرى للحكم الضعيف مثل التسيب المالي، وسوء اتخاذ القرارات، وسوء توزيع الموارد، وضعف المؤسسات، وغياب المساءلة وعدم التجاوب، واختراق حقوق الإنسان، وعرقلة الاستثمار، واختلال التوازن بين السلطات (Van Gelder, 1998: 5-6).

ويتميز الحكم الجيد أيضاً بالقدرة على استغلال الفرص التي تتيحها العولمة لدعم القطاع الخاص الذي ينبغي أن يتكيف بشكل أسرع مع هذه التغيرات. وفي حين أن كفاءة القطاع الخاص ستكون حاسمة للنمو الاقتصادي في البيئة الجديدة ذات التنافسية العالمية، فإن فعالية أداء الجهاز الإداري للدولة هو الذي سيحدد المكان والظروف التي يمارس القطاع الخاص دوره في ظلها. بل إن فاعلية مؤسسات الدولة تمثل العامل الحاسم في تقرير الدول التي تتمكن من تحقيق الازدهار الاقتصادي خلال العقود القادمة. ولا بد أن يكون الجهاز الإداري الكفؤ مغايراً في سلوكه ومظهره عن النموذج البيروقراطي التقليدي (OECD, 1995: 12)، وبحيث يتصف بالمشاركة وباتجاه أقل نحو مجال تقديم الخدمات المباشرة، ويركز على وضع إطار مرن يشجع الأنشطة الاقتصادية وينظمها بشكل أفضل ويعتمد على البيانات والمعلومات ويدرس الآثار المحتملة لقراراته. كما يجب أن يقيم بشكل

مستمر فعالية السياسات التي يعتمدها، ويطور الوظيفة التخطيطية والقيادية لتستجيب للتحديات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية. ويكون قياديو الجهاز الإداري الناجحون هم أولئك القادرون على إدارة السياسات، وخلق رؤى عامة وأهداف مشتركة، وتشجيع الآخرين على التجديد والابتكار، وأخيراً العمل على تحقيق الإجماع بحسب تطور القضايا.

٢. **التطورات الاقتصادية والسياسية في اليمن** : يعد العاملان الرئيسيان وراء إعادة النظر في دور الدولة للجمهورية اليمنية خلال العقد الماضي هما تطور النظام السياسي وتدهور الوضع الاقتصادي في اليمن خلال الفترة ٩٠- ١٩٩٤، فقد تم تحقيق الوحدة اليمنية المباركة في ٢٢ مايو ١٩٩٠ وتبني التوجه نحو الديمقراطية (العامل السياسي) من ناحية، في حين واجه الاقتصاد الوطني عوامل داخلية وخارجية ساهمت في تدهور الوضع الاقتصادي إلى الحد الذي اضطر الدولة الموافقة على تبني برنامج التثبيت الاقتصادي وإعادة الهيكلة (العامل الاقتصادي) بدعم من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، من ناحية ثانية.

١,٢ **الديمقراطية والتعددية السياسية** : بدأ العمل قبل إعلان الوحدة المباركة لتهيئة واقع الديمقراطية الجديد لدولة الوحدة القادمة. وفور إعلان قيام الجمهورية اليمنية، تسابقت الأحزاب والتنظيمات السياسية إلى ساحة العمل السياسي العلني وتزايد عددها لتشمل مختلف التيارات الفكرية والسياسية. وقد جاء تبني الديمقراطية والعمل بالتعددية السياسية والحزبية توجهاً وطنياً وقراراً جماعياً اقتضته ظروف التطورات الداخلية (الوحدة) والإقليمية والعالمية (انهيار الكتلة الشرقية)، والتي أدت إلى تغيير طبيعة النظام السياسي بمحدداته وإفرازاته (الصلاحي، ١٩٩٩: ١٠٨).

وقد أعطى دستور الجمهورية اليمنية (المادة ٥٧) للمواطنين الحق في تنظيم أنفسهم سياسياً ومهنياً ونقابياً، وفي تكوين المنظمات العلمية والثقافية والاجتماعية والاتحادات الوطنية بما يخدم أهداف الدستور. وجاء صدور قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية في أكتوبر ١٩٩١ ليؤكد حق تشكيل الأحزاب والتنظيمات

السياسية وحق المواطنين في الانتماء لأي حزب أو تنظيم سياسي. وأبرزت برامج الأحزاب والتنظيمات السياسية الثوابت الدينية والوطنية على اعتبار أن التعددية الحزبية والسياسية أساس النظام السياسي، وأن النتائج الانتخابية هي أساس تداول السلطة، وأن الديمقراطية هي الضمان الوحيد والقوي لحماية الحقوق والحريات ولقيام علاقة متطورة ومترابطة بين سلطات الدولة من ناحية والشعب والأحزاب والتنظيمات السياسية من ناحية أخرى. وتستهدف الأحزاب والتنظيمات السياسية الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي للوطن وترسيخ الوحدة الوطنية من خلال الممارسة الديمقراطية طبقاً للأسس المبينة في الدستور باعتبارها تنظيمات سياسية وطنية وشعبية وديمقراطية تعمل على تنظيم المواطنين وتمثيلهم سياسياً. ويترتب على ذلك أن يمارس الحزب أو التنظيم السياسي نشاطه لتحقيق برامج محددة ومعلنة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعملت الأحزاب والتنظيمات السياسية على ترسيخ مبدأ الحوار واحترام الرأي الآخر والتداول السلمي للسلطة بناءً على نتائج الاقتراع في الصندوق. كما ساهمت في تحقيق نقلة واضحة وتعزيز ممارسة المواطنين للحق السياسي من خلال الانتخاب والترشيح، حيث خاضت البلاد الانتخابات البرلمانية الأولى في إبريل ١٩٩٣ والتي نتج عنها تشكيل ائتلاف حكومي ثلاثي استمر حتى إعادة ترتيب الأوراق بعد إفشال محاولة الانفصال في يوليو ١٩٩٤ (الأصبحي، ١٩٩٨: ١٤). أما منظمات المجتمع المدني الأخرى، فقد منحتها الديمقراطية التي تبنتها دولة الوحدة دافعاً قوياً، حيث مثلت هذه الفترة مرحلة التكوين المؤسسي والقانوني لمنظمات المجتمع المدني من خلال الاعتراف الرسمي بها عبر نص الدستور على ذلك. وبالتالي، أنشئت في السنتين الأول للوحدة العشرات من الجمعيات والاتحادات والنقابات وغيرها (وزارة التخطيط والتنمية، ١٩٩٩: ٨٧). وقام المجتمع المدني بأدوار هامة يأتي في مقدمتها الإعلان العام بتأييد الوحدة المباركة باعتبارها مطلباً مصيرياً لأفراد المجتمع وللحركات الوطنية اليمنية منذ انطلاقاتها.

كذلك، وإثر تحقيق الوحدة المباركة من خلال دمج نظامين مختلفين، تأثرت الإدارة العامة خلال الفترة ٩٠- ١٩٩٤ بسلسلة من الأحداث أهمها استيعاب جزء من العمالة العائدة من دول الخليج العربي عقب حرب الخليج الثانية في القطاع العام مما أتخم الجهاز الإداري بموظفين محدودي التأهيل ولا حاجة لهم، فضلا عن مواجهة نتائج وآثار محاولة الانفصال في عام ١٩٩٤.

واستمرت السياسات الخاطئة للتوظيف والذي نتج عنها زيادة الموظفين في وحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط خلال الست السنوات الأولى لقيام الوحدة وحتى ديسمبر ١٩٩٥ إلى ٣٤٨ ألف موظف بزيادة بلغت الضعف، وإلى ٤٢٨ ألف موظف في ديسمبر ٢٠٠٠ يمثلون ٢.٤٪من السكان أو ٩٪ من القوى العاملة (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، ٢٠٠٠، ١٥). كما تفاقمت الأوضاع الإدارية نتيجة استشراء الأشكال المختلفة للفساد في ظل ضعف تطبيق القوانين، وعدم وجود نظام متكامل للإدارة العامة وضعف الكفاءة الإدارية، وتدني الأجور والمرتبات والحوافز لتحسين الأداء، والمركزية الشديدة والإجراءات الإدارية المتكررة، وغياب نظام توصيف وترتيب الوظائف ومبدأ الثواب والعقاب والمساءلة، الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة الجهاز الإداري على مواكبة التطورات المستمرة على المستويين المحلي والخارجي. وأصبح الحصول على الوظيفة العامة إلى حدٍ ما مرتبطاً بالفساد والمحسوبية وما يتطلبه ذلك من وقت ووساطة وأحياناً مال ورشوة، ناهيك عن التعامل مع الوظيفة العامة كواحدة من الامتيازات والحقوق.

٢,٢ تدهور الوضع الاقتصادي وتحديات التنمية

في الجانب الاقتصادي، تعرض الاقتصاد اليمني إلى بعض الصعوبات من خلال عاملين رئيسيين تمثلا في التكاليف الباهظة التي ترتبت على الاقتصاد الوطني جراء إعادة توحيد شطري اليمن، وحرب الخليج الثانية التي نتج عنها عودة ما يقارب من ٨٠٠ ألف مغترب يمني يعملون في دول الخليج وتعليق هذه الدول وغيرها للعون الخارجي. وقد تعرض أداء الاقتصاد الوطني لانتكاسات كبيرة ترتب عليها تراجع الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي وانخفاض مطلق لنصيب الفرد من

الناتج المحلي الإجمالي من ٦٨٦$ في عام ١٩٩٠ إلى ٣٢٤$ في عام ١٩٩٤ (المتوكل، ٢٠٠٣: ٤).

وبينما انخفض مستوى الدخل، ارتفع كل من معدلي البطالة والتضخم، وكذلك الطلب على السلع والخدمات الأساسية، محدثة ضغوطاً شديدة على الاقتصاد. وترجع جذور المشكلة إلى أن الحكومة تبنت سياسة إنفاق توسعية في ظل تدهور الإيرادات حيث سجلت الميزانية العامة عجزاً كبيراً وصل إلى حوالي ١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٤، تم تمويله من قبل الجهاز المصرفي المحلي وبشكل رئيسي قيام البنك المركزي بإقراض الحكومة من خلال الإصدار النقدي الجديد. وسجل ميزان المدفوعات كذلك عجزاً كبيراً رغم الزيادة الكبيرة في الصادرات النفطية خلال عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤، والذي يعكس ضعف قاعدة الصادرات حيث تشكل الصادرات النفطية أكثر من ٩٠٪ من إجمالي الصادرات من ناحية، والاعتماد الكبير على الواردات، وخاصة الواردات من الغذاء من ناحية أخرى. كما تعرضت مديونية اليمن إلى اهتزاز بسبب عدم قدرة الحكومة على خدمة ديونها الخارجية، والتي تراكمت منذ فترة الرواج التي سادت المنطقة جراء الارتفاع الحاد في أسعار النفط. ونتيجة لذلك، اضطرت الحكومة إلى اللجوء بصورة أكبر للاقتراض من مصادر محلية. ومع ذلك، تفوق مديونية الحكومة الخارجية مديونيتها المحلية والتي بلغت ١٨٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٤ مقابل ٣٠٪ للمديونية المحلية، مما ترتب عليه ارتفاع خدمة الدين الخارجي.

وتعود الإختلالات في التوازنات الاقتصادية الكلية بشكل رئيسي إلى السياسات الاقتصادية، ومنها على وجه التحديد سياسة الإنفاق العام. كما ترتبط إشكاليات التنمية بعوامل تاريخية اقتصادية واجتماعية وسياسية وغيرها، والتي حددت حركة التطور الاقتصادي في البلاد وطبيعة البنيان الاقتصادي وأنماط ووتائر النمو ومتطلباته في القطاعات والأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية. كما أدت تلك الظروف والعوامل إلى انخفاض كفاءة تعبئة الموارد الاقتصادية واستخداماتها (وزارة التخطيط والتنمية، ١٩٩٦: ٤١).

وعكست مساهمات القطاعات الاقتصادية المختلفة وهيمنة قطاعات الإنتاج الأولي في توليد الناتج المحلي الإجمالي الحاجة إلى مراجعة الموارد الاقتصادية في القطاعات المختلفة وإمكانيات تطويرها للمساعدة في زيادة النمو الاقتصادي وتحسين مستويات المعيشة من ناحية، وللتخفيف من الإختلالات الاقتصادية والمالية الكلية من ناحية أخرى (وزارة التخطيط والتنمية، ٢٠٠١: ١٤). وقد عانى نظام السوق والأسعار من التشوهات والقيود الإدارية التي قلصت كفاءته وأعاقت تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة. كذلك، استمرت تعبئة وتوزيع الموارد المالية العامة والتي تعد أهم العوامل المؤثرة في النشاط الاقتصادي هي الأخرى تتأثر سلباً بالقيود الإدارية والتنظيمية. لذلك، قامت الدولة بمراجعة سياساتها الاقتصادية وإعادة النظر في دورها الاقتصادي في ظل بوادر الضعف والانهيار في اقتصادها، ونتيجة موافقتها الدخول في برنامج إصلاح اقتصادي ومالي وإداري مدعوم من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. كما أن الوضع الإداري السائد والمتمثل بالإهمال والفساد وعدم الاكتراث بالأنظمة والقوانين قد دفع بقضية الإصلاحات إلى المقدمة.

٣. الدور الجديد للدولة في إطار التحول نحو اقتصاد السوق

إن جميع السياسات والإجراءات لا يمكن تنفيذها ما لم يتوفر قدر من الاتساق في الأغراض والغايات. وبالتالي، تظهر الحاجة إلى إعداد تصور ورؤية في ظل إطار وطني محدد حول كيفية قيام الدولة بوظائفها وأعمالها من ناحية، وكيفية قيام القطاع الخاص بدورة الجديد في تحقيق النمو الاقتصادي من ناحية أخرى. وينبغي التركيز بشكل أساسي على تعزيز دور الدولة لتبني النمو الاقتصادي بقيادة القطاع الخاص، والذي يتطلب تغيير في مستوى المهارات وفي التنافسية وإعادة ترتيب المؤسسات الحكومية بالشكل الذي يدعم تنفيذها. وتتطلب مهمة تطوير هذه الرؤية شراكة، كما تمثل مسئولية تقع على عاتق كل من الدولة والقطاع الخاص على حد سواء، بالإضافة إلى تكريس جهود لإشراك الأطراف المعنية الأخرى إذا ما أريد للإصلاحات أن يكون لها تأثير واضح في تحقيق النمو طويل الأمد.

١,٣ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري

١,١,٣ الإصلاح الاقتصادي والمالي

قامت الحكومة اليمنية في مسعاها للتعامل مع المشكلات الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد اليمني بوضع برنامج شامل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وإعادة الهيكلة. ويضع هذا البرنامج نصب عينيه تحسين مستوى معيشة المواطن من خلال وقف تدهور الاقتصاد الكلي ومن ثم الانتقال إلى مرحلة النمو الاقتصادي المطّرد. ويعتبر الاستقرار الاقتصادي ضرورياً لاستعادة عافية الاقتصاد اليمني والذي يتطلب إصلاحات إضافية تستهدف بالدرجة الأولى توفير بيئة مواتية لاستثمارات القطاع الخاص والتوظف. وبالتالي يركز البرنامج على محورين رئيسيين، يتمثل الأول في سياسات التثبيت لاستعادة التوازن الاقتصادي الكلي والتحكم في التضخم، فيما يركز الثاني على الإصلاح الهيكلي الذي من شأنه تهيئة الاقتصاد لتحقيق نمو اقتصادي على المدى المتوسط والبعيد (World Bank, 1995).

أولاً: تثبيت الاقتصاد الكلي

تهدف سياسات التثبيت إلى التصدي للاختلالات المالية والآثار التضخمية الناتجة عنها من خلال السياسات والإجراءات التالية:

(أ) تخفيض العجز المالي إلى حوالي ٣,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٦ وإلى حوالي ٢,٥٪ على المدى المتوسط.[٧] ويستلزم ذلك اتخاذ الإجراءات التالية:

- الإلغاء التدريجي لدعم السلع والخدمات.
- الحد من نمو فاتورة الأجور والمرتبات (أقل من معدل التضخم).
- تجميد التحويلات الجارية إلى المؤسسات العامة وزيادة التحويلات الرأسمالية بشكل كبير لتنفيذ مشروعات الكهرباء والمياه والطرقات.
- زيادة الإيرادات الناتجة عن تصحيح أسعار الوقود والكهرباء والمياه.

- ترشيد نظام التعريفة الجمركية من خلال تقسيمها إلى أربع فئات تبدأ من ٥٪ كحد أدنى ثم ١٠٪، ١٥٪، و٣٠٪ حد أقصى، مع استثناء منتجات التبغ والسجائر بتعريفة ٧٠٪.[٨]

(ب) ربط تخفيض عجز الموازنة بسياسة عدم اللجوء إلى تغطيته عن طريق التمويل المصرفي المحلي، والذي يترتب عليه انخفاض نمو عرض النقود باعتباره العامل الأكثر تأثيراً على ارتفاع معدلات التضخم خلال السنوات الماضية.

(ج) تعويم سعر الصرف الذي يطبق على كافة المعاملات ما عدا أغراض الموازنة والتقييم الجمركي والذي يستمر اعتماد سعر صرف مخفض يعادل ١٠٠ ريال للدولار خلال فترة انتقالية حتى يوليو ١٩٩٦. أما بالنسبة لإجراءات السياسة النقدية، فقد تضمنت زيادة في الحد الأدنى للفائدة على الودائع للوصول إلى أسعار فائدة حقيقية موجبة، وإصدار أذون خزانة من خلال المزاد العلني لتمويل عجز الموازنة العامة.

ثانياً: الإصلاح الهيكلي

تستهدف الحكومة في المدى الطويل تحقيق نمو مطّرد لا يقل عن ١- ٢٪ من دخل الفرد سنوياً، وعلى أن يكون نمط هذا النمو متسقاً مع تقليص التفاوت بين الدخول والحد من الفقر. لذلك، فإنه بينما تعمل إجراءات التثبيت المذكورة على استعادة الثقة بالاقتصاد، فإن وضع قواعد سليمة للنمو الاقتصادي في الأجل الطويل يتطلب تقليص دور القطاع العام وتوسيع دور القطاع الخاص المحلي والأجنبي في الاقتصاد وزيادة الصادرات. ولتحقيق ذلك فإن البرنامج يهدف إلى إلغاء القيود التنظيمية، تحسين الإدارة العامة، تحسين كفاءة الخدمات العامة، وتوفير مناخ ملائم للأعمال، من خلال الآتي:

(أ) إصلاح التجارة الخارجية: والذي يتطلب تحرير النظام التجاري كاملاً عن طريق مراجعة السياسات التجارية وإلغاء القيود الكمية، وتبسيط هيكل التعريفة وتخفيضها بما يتلاءم مع تعديلات سعر الصرف وإلغاء كافة الرسوم الإضافية على

المستوردات، واستبعاد التحيز ضد الصادرات ودعمها من خلال توفير البنية التحتية من طرق ووسائل مواصلات وتخزين ووساطة وكذلك خدمات الموانئ والمطارات، وتقييم الإدارة الجمركية وتحديثها.

(ب) الخصخصة وإصلاح مؤسسات القطاع العام: حيث قررت الحكومة خصخصة مؤسسات القطاع العام كعنصر هام من عناصر الاستراتيجية الاقتصادية، وكذلك الانسحاب من الأنشطة التنافسية وحث القطاع الخاص على الدخول في مشروعات الخدمات والبنية التحتية. ويحقق الاقتصاد من خلال نقل هذه الأنشطة إلى القطاع الخاص فوائد عديدة أهمها رفع الكفاءة الاقتصادية، إلغاء تحويلات الموازنة، توسيع قاعدة الملكية، دعم إمكانية الدخول إلى الأسواق الخارجية، الحصول على تكنولوجيا متطورة، وأخيراً جذب الاستثمارات المحلية والخارجية. ويتضمن البرنامج مجموعة تزيد عن ١٠٠ مؤسسة عامة وحتى عام ٢٠٠٠، تشمل كافة قطاعات الاقتصاد تمثل ٧٠٪ من عمالة القطاع العام والمختلط. أما بالنسبة لبقية المؤسسات فإن الحكومة تنوي اتخاذ إجراءات لتحسين أدائها والرقابة عليها وإلغاء الدعم لها وعلى أن تعمل وفق آلية السوق. ويشمل البرنامج كذلك تصفية الوحدات التي لم تحظ بأي متقدم، بالإضافة إلى وضع إطار تنظيمي للأنشطة غير التنافسية. وعملت الحكومة على تضمين البرنامج إجراءات للتقاعد المبكر والانسحاب الطوعي وبيع حصص للعمالة، بالإضافة إلى إنشاء صندوق للعمالة الفائضة يتم تمويله من الموازنة العامة ابتداءً من العام المالي ١٩٩٨.

(ج) تعديل الإطار التنظيمي: حيث يؤدي قصور الإطار القانوني بشكل عام إلى تقييد نشاط القطاع الخاص، وبالذات في مجال تنفيذ الاستثمارات والالتزام بالتعاقدات. وقد ساعد صدور قانون الاستثمار لعام ١٩٩١ على تقليص الصعوبات التي تواجه المستثمر من خلال إنشاء الهيئة العامة للاستثمار التي أنيط بها مهمة تسهيل الاستثمار ومنح تراخيص الاستثمار. وعملت الهيئة على منح التراخيص للمستثمرين للحصول على حوافز مالية تشمل إعفاء من ضرائب الأرباح والرسوم الجمركية للمستوردات الرأسمالية والمواد الخام، كما تشمل الاستفادة من خدمات

الهيئة العامة للاستثمار كنقطة محورية لأي مشروع استثماري. وتسعى الهيئة بشكل مستمر على مراجعة قانون الاستثمار والإجراءات المتبعة لمواكبة التطورات والسعي لتبسيط وتسهيل الإجراءات ما أمكن، بما يجعل نظام التراخيص أقرب إلى عملية تسجيل تمكن المستثمر من الحصول على الحوافز المحددة في القانون.

ثالثاً: الحماية الاجتماعية

أدى ارتفاع معدلات التضخم خلال فترة ما قبل برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري إلى انخفاض شديد في الدخول الحقيقية، وعلى وجه الخصوص في فئة أصحاب المرتبات والأجور. ورغم أن برنامج التثبيت وإعادة الهيكلة يعمل على وضع أسس لاقتصاد يتصف بانخفاض معدل التضخم ويتمتع في نفس الوقت بقدرة عل تحقيق نمو مطّرد، إلا أنه لتحقيق ذلك لا بد أن يترك هذا البرنامج أثراً سلبياً ومؤقتاً على جانب التشغيل وعلى دخول بعض الفئات التي تكون أكثر عرضة لمثل هذه التأثيرات. لذلك، تسعى الحكومة من خلال برنامج الإصلاح إلى الحد من هذه الآثار لضمان نجاح البرنامج. فمثلاً، تضمنت سياسة إلغاء الدعم وخاصة على القمح والدقيق اتباع التدرج خلال فترة ٣- ٥ سنوات للتخفيف من أثر ذلك على أصحاب الدخول المتدنية. ويتم العمل كذلك على إنشاء شبكة أمان اجتماعي شاملة تضم كافة الفئات العاجزة عن الكسب وتلك متدنية الدخول. وفي ذات الوقت، اتخذت الحكومة إجراءات عديدة، رغم محدوديتها، تعمل على تحسين أوضاع هذه الفئات من خلال زيادة الإنفاق على الخدمات مثل التعليم والصحة وكذلك تمويل المشروعات الصغيرة والكثيفة العمالة.

٢,١,٣ الإصلاح الإداري وتحديث الخدمة المدنية

يفترض الإصلاح حكومة تعمل بشكل أفضل من خلال جهاز إداري صغير لا مركزي وابتكاري، فضلاً عن توفير ظروف المنافسة والشعور بالمسئولية والذي يجب أن يصاحبه عنصر المساءلة. وقد تم وضع إستراتيجية للتحديث والتطوير الإداري لتمثل الإطار والرؤية الشمولية لعملية الإصلاح والتطوير الإداري، وحددت مكوناتها لتمكن من تجاوز المشاكل والإختلالات. وقد تم إقرار الاستراتيجية والبدء في

تنفيذها (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، ١٩٩٩، ٣١). ومن خلالها تتوحد وتتكامل كل الجهود والطاقات لبناء نظام حديث للإدارة العامة يمكن من تقديم الخدمات الضرورية بدرجة عالية من الجودة والكفاءة، وتعزيز نمو القطاع الخاص وتنشيط الاستثمارات لزيادة النمو وإيجاد فرص عمل. وقد حددت أهداف البرنامج في الآتي (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، ١٩٩٩، ٣٣):

- بناء وتطوير الأنظمة الأساسية في الدولة، وإعادة النظر في الهيكل التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة، ومراجعة مهام الأجهزة الحكومية وإلغاء الازدواجية والخدمات غير الضرورية، وتبسيط الإجراءات بما يؤدي إلى تنمية وتحسين الخدمات العامة.
- تعزيز القدرة المؤسسية للوزارات وتأسيس الأنظمة الخاصة بإدارة الموارد البشرية والمالية.
- تطوير القدرات في المستويات العليا والمتوسطة وإيجاد نظم فعالة لضبط المستويات الوظيفية وإعادة التوزيع وإعداد خطة وطنية للتدريب والتأهيل.
- تحسين أنظمة إدارة الميزانية والنظام المالي وزيادة شفافية الإجراءات والثبات في تطبيقها.
- وضع سياسة مناسبة للأجور والمرتبات.
- تفعيل عمليات الإحالة إلى التقاعد، والتخلص من الإزدواج الوظيفي وتحديد الموظفين الذين يحتاجهم الجهاز الإداري للدولة.

٢,٣ برنامج الإصلاح واللامركزية

أظهرت التجارب التنموية أن إدارة وتوجيه الاقتصاد وفق نظام مركزي يخلق عوائق واختلالات اقتصادية واجتماعية، لعل أبرزها سوء عدالة توزيع منافع التنمية بين فئات المجتمع ومناطق البلاد. وتتحمل موازنة الدولة مبالغ طائلة مقابل إدارة أنشطة صغيرة وبسيطة يمكن أن تقوم بها التقسيمات الإدارية الأصغر كالمحافظات أو المجالس المحلية، وضعف كفاءة تخصيص الموارد المالية، وتدني القدرة على تعبئة الموارد المحلية في عملية التنمية، والتفاعل المحدود بين أفراد المجتمع والأجهزة

الحكومية (الصقور، ١٩٨٦: ١١١). ويؤدي التفاوت في التنمية بدوره إلى الحد من إمكانية نمو الاقتصاد وتطوره وإلى انخفاض مستويات الدخل بما يعيق اتساع السوق وتناميه. وفي اليمن، يظهر التفاوت بشكل جلي في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي وخاصة في الخدمات الاجتماعية الأساسية والعامة (وزارة التخطيط والتنمية، ٢٠٠١: ٤٤)، والذي يبرز أهمية السلطة المحلية وأسس ومبررات التوجه نحو اللامركزية متضمناً الكثير من المزايا والإيجابيات نتيجة قرب والتصاق السلطات المحلية بمجتمعاتها وبالتالي معرفتها أكثر بالاحتياجات والصعوبات التي تواجه تحقيق تنمية المحافظات والمجتمعات المحلية، وقدرتها على وضع البرامج المفصلة لتلبي احتياجات وتفضيل مواطنيها، بالإضافة إلى توسيع مشاركة تلك المجتمعات المحلية وتشجيع المنافسة بين المناطق وتعزيز تحمل متخذي القرار مسئولية قراراتهم أمام ناخبيهم. كذلك، يعاني الجهاز الإداري من سوء التوزيع جغرافياً أو من حيث وظائف وخدمات الدولة نتيجة تركز أغلب التوظيف في المدن الرئيسية، مما يدعم مبررات الأخذ بأسلوب اللامركزية، حيث نجد أن معظم الدول التي تبنت برامج إصلاح اقتصادي قد اعتبرت التوجه نحو اللامركزية أحد مكونات ومتطلبات الإصلاح، وهو ما أخذت به الجمهورية اليمنية منذ عام ١٩٩٥ (المتوكل، ٢٠٠٣: ٣)، فضلاً عن أن الإصلاح الإداري لا يمكن أن يحقق النجاح المطلوب ما لم يتناول تفويض السلطة وتمكين السلطات المحلية من ممارسة مسئوليات أوسع.

وتتبنى الحكومة اليمنية مجموعة إجراءات تربط بين تعزيز اللامركزية وتطبيق السلطة المحلية وبين مسارات الإصلاح المختلفة سواء ما تعلق بتعزيز الديمقراطية وإجراء انتخابات المجالس المحلية، أو التخطيط على مستوى المحافظات، أو إصلاح الموازنة وإعدادها وتنفيذها على المستوى المحلي، وأخيراً إصلاح القضاء واستكمال إنشاء المحاكم بأنواعها في المحافظات. كما يتوازى التوسع في اللامركزية مع إصلاح الخدمة المدنية بحيث يتم تفادي تضخم الجهاز الإداري للسلطة المحلية والاستفادة من الكوادر الفائضة في المركز.

ويشتمل برنامج التوسع في اللامركزية إصدار قانون السلطة المحلية وكذلك التقسيم الإداري للدولة، وإنشاء العديد من مكاتب السلطة المركزية في المحافظات، ومنح المحافظين والمجالس المحلية والمكاتب التنفيذية الصلاحيات اللازمة لإدارة وتنفيذ ومراقبة المهام والأنشطة الكفيلة بتنمية مناطقهم. كما ارتبطت ترجمة السلطة المحلية في الواقع العملي بإجراء الانتخابات المحلية وإنشاء الهياكل التنظيمية لها، ومنحها الصلاحيات والإمكانيات للقيام بالمهام المنوطة بها، مثل وضع وتنفيذ موازنتها وخططها السنوية وتحديد المشاريع الإنمائية ذات الأولوية.

الخلاصة والتوصيات

بنظرة تقييمية، يتضح أن تطبيق الإجراءات السعرية وكذلك إجراءات السياسات المالية والنقدية تم بشكل حسن في الفترة الأولى مع تأخر الإصلاحات الأخرى وخاصة الإدارية نتيجة حساسيتها. وفي المرحلة الثانية، تميزت إجراءات الإصلاح بالانتقائية بما في ذلك تلك المتعلقة بالإصلاح المالي والقطاع المصرفي. كما أن البطء الشديد في تنفيذ الإصلاحات الإدارية وتطوير النظام القضائي وعدم تزامنها حسب الخطة مع الإصلاحات الاقتصادية والمالية المرتبطة ببرنامج التثبيت الاقتصادي جعل من الإصلاحات الإدارية تظهر ومع مرور الوقت كأنها منفصلة عن حزمة الإصلاحات، رغم أنها تمثل شرطاً مسبقاً وبنية مناسبة لنجاح الإصلاحات الاقتصادية والمالية وصون نتائجها. وقلل هذا التباطؤ من تأثير النجاحات التي تحققت خلال المرحلة الأولى وجردها من العوامل التي تضمن تعميق الاستقرار الاقتصادي واستدامته، بالإضافة إلى إضعاف مصداقية الحكومة في هذا الجانب، وتعريض البرنامج ككل للمخاطر. وبالتالي، فإن النتائج الإيجابية التي حققها برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي لا يجب أن ترخي العزيمة وتحد من الهمم لاستكمال حزمة الإجراءات والسياسات واتخاذ القرارات التي قد تكون صعبة وضرورية. كما يجب التأكيد على ترابط مكونات البرنامج والعمل على تنفيذها بشكل متكامل يتعامل مع الاختلالات كل على حدة وكذلك بشكل منسق لتعزيز النتائج المحققة. كذلك، يعد الاتجاه نحو اللامركزية وتبني نظام السلطة المحلية عنصراً لدعم الديمقراطية كمنهج للحكم ووسيلة لتعزيز التنمية. ويستهدف

برنامج تعزيز نظام السلطة المحلية إعداد استراتيجية وطنية للسلطة المحلية والتي يجب أن تشمل الآتي:-

١. استكمال الإطار التشريعي لمنظومة السلطة المحلية وإعداد مشروع قانون خاص بالتقسيم الإداري وفقاً لمعايير علمية حديثة اقتصادية واجتماعية وسكانية وجغرافية.

٢. استكمال البنية التنظيمية في الوحدات الإدارية وفتح فروع الأجهزة التنفيذية اللازمة للنهوض بوظائف السلطة المحلية وتزويدها بما تتطلبه من قوى وظيفية، وتبني سياسات تحفز انتقال واستقرار القوى الوظيفية في الوحدات الإدارية.

٣. تعزيز قدرات وزارة الإدارة المحلية للقيام بمهامها الإشرافية والرقابية والتنموية، وكذلك رفع قدرات السلطة المحلية والعاملين في البرامج والمشاريع المؤثرة في المجتمعات المحلية، مع تنفيذ أنشطة موجهة لتنمية المرأة وتوسيع مشاركتها في التنمية والعمل المحلي.

٤. استكمال إنشاء المجمعات الحكومية على مستوى المحافظات والمديريات لتستوعب أجهزة السلطة المحلية بتكويناتها المختلفة وتزويدها بوسائل العمل.

٥. تصميم وتطبيق نظام معلومات خاص بالسلطة المحلية وربطه شبكياً بصورة تسمح بتدفق المعلومات وتبادلها بين الوحدات الإدارية والأجهزة المركزية.

٦. مراجعة النظام المالي والمحاسبي والمنظومات الرئيسية العامة وتعديلها بما يتفق مع نظام السلطة المحلية.

المراجع

- أحمد محمد الأصبحي، "التعددية الحزبية في ثمانية أعوام"، مجلة الثوابت، العدد ١٣، صنعاء ١٩٩٨.
- جون كينيث جالبرت، تاريخ الفكر الاقتصادي: الماضي صورة الحاضر (مترجم)، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، ٢٠٠٠.
- حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، دار الشروق، القاهرة، ١٩٩٨.
- ريتشارد هيجوت، العولمة والأقلمة (مترجم)، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي، ١٩٩٨.
- زينب عبدالعظيم، صندوق النقد الدولي والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية: جوانب سياسية، كتاب الأهرام الاقتصادي رقم ١٤٣، القاهرة، ١٩٩٩.
- عادل عبدالمجيد، العولمة وآثارها على دول العالم الثالث، مجلة الثوابت، العدد ١٩، ٢٠٠٠.
- عبدالرحمن يسري أحمد، تطور الفكر الاقتصادي، دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- عدنان عباس علي، الأساس النظري لبرامج التصحيح الاقتصادي المدعومة من قبل صندوق النقد الدولي، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٤، جامعة الكويت، ٢٠٠٢.
- عطية حسين أفندي، نحو عقد اجتماعي جديد بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، جريدة الثورة العدد ....، صنعاء، ١٩٩٩.
- فؤاد عبدالجليل الصلاحي، دور الدولة في تكوين مؤسسات المجتمع المدني، مجلة الثوابت، العدد ١٧، ١٩٩٩.
- محمد أحمد علي الحاوري، عجز الموازنة والإصلاح الاقتصادي في اليمن، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، ١٩٩٩.
- محمد يحيى العاضي، الفساد والاقتصاد العالمي، عرض لكتاب كيمبرلي آن إليوت، مجلة الثوابت، العدد ٢٩، ٢٠٠٢.

- محمد محمود الصقور، التخطيط الإقليمي والتنمية في الريف، شقير وعكشة للطباعة والنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٦.
- وزارة التخطيط والتنمية، الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٦- ٢٠٠٠، بيروت، ١٩٩٦.
- .....، اليمن: تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨، المطبعة العربية، بيروت، ١٩٩٩.
- .....، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ٢٠٠١- ٢٠٠٥ (الجزء الثاني)، صنعاء، ٢٠٠١.
- وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، التحديث والتطوير الإداري: الماضي- الحاضر- المستقبل، تقرير، ١٩٩٩.
- .....، التحديث والتطوير الإداري: مشروع الخطة الخمسية الثانية ٢٠٠١- ٢٠٠٥، تقرير، ٢٠٠٠.
- يحيى بن يحيى المتوكل، السلطة المحلية في الخطة الخمسية الثانية واستراتيجية التخفيف من الفقر، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الوطني لدعم اللامركزية والدور التنموي للسلطة المحلية، صنعاء، إبريل ٢٠٠٣.
- .....، الاقتصاد اليمني وفجوة الموارد المحلية في المرحلة الأولى لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري: دراسة تحليلية، مجلة كلية التجارة والاقتصاد، جامعة صنعاء، عدد قادم (٢٠٠٤).
- World Bank, "Republic of Yemen: Dimensions of Economic Adjustment abd Structural Reform", report no. 14029-YEM, Washington D.C., 1995.
- ....., The State in a Changing World, Oxford University Press, New York, 1997.
- Linda Van Gelder, "Good Government, Good Polices, and Growth: Challenges of Public Sector Modernization", an unpublished paper, 1998.
- Organization for Economic Cooperation and Development, "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries", 1995.
- UNDP, Human Development Report 1999, Oxford University Press, New York, 1999.
- ....., Human Development Report 2004, UNDP, NewYork, 2004.

الهوامش

1 يخضع دور الدولة للعديد من المؤثرات الثقافية والتاريخية والبيئية وغيرها. ويتباين تأثير هذه العوامل والمؤثرات بحسب المكان والزمان واعتماداً على مدى تأثير التطورات الدولية.

2 تجدر الإشارة إلى أن الولايات المتحدة تعتبر من أكثر الدول تدخلاً في النشاط الاقتصادي، ولكن ليس عن طريق الإنتاج وإنما من خلال إصدار التشريعات ووضع السياسات النقدية والمالية وما تقوم به من رقابة وإشراف وتوفير الشروط لحفز الأنشطة.

3 رغم الاختلاف حول تعريف المقصود بهذا الدور الاقتصادي.

4 يحتاج نظام السوق إلى دولة قوية تتمثل في دولة القانون وليس دولة الأوامر.

5 رغم أن هناك تعاريف متعددة للحكم، إلا أنه يمكن تحديد عناصر مشتركة بينها مثل السلطة والمسئولية، الإطار التشريعي للدولة، الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمواطنين، وطريقة الاختيار.

6 تمثل الحكومة والحكم والمشاكل السياسية وحلولها نتاجاً للثقافة والعادات والتقاليد وتاريخ الدولة المعنية.

7 لترشيد السياسة المالية تم في منتصف ١٩٩٦ إعداد دراسة بالتعاون مع البنك الدولي حول الإنفاق العام تبحث في دور الدولة، تكوين الإنفاق العام، كفاءة الإنفاق بما في ذلك التحويلات الجارية والرأسمالية، فاتورة الأجور والمرتبات، وبند الدعم. كما شملت الدراسة آثار الإنفاق العام الاستثماري على الاقتصاد الكلي وسياسات الإنفاق القطاعي ومدى كفاية الإنفاق على الخدمات.

8 يؤدي هذا الهيكل الجديد إلى عبء ضريبي على الواردات يعادل في المتوسط ١٣٪، وإلى زيادة في إيرادات الضريبة الجمركية بنسبة ٣٠ - ٣٥٪.