

واقع الإدارة الحكومية في اليمن وضرورة الإصلاح الإداري

The reality of government administration in Yemen and the need for administrative reform

ط.د. نبيل عبده المولد، طالب باحث في الدكتوراه،

كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر 03، الجزائر.

تاريخ الإرسال: 2017/12/26 / تاريخ المراجعة: 2018/01/09

ملخص:

يتناول هذا المقال الوضع الإداري الراهن في اليمن، وواقع المجتمع اليمني ودرجة تقدمه ونمط البنى والعلاقات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية السائدة كنتائج لخيارات ومسارات تطوره، مستعرضا كيف أن القيم والمعتقدات أثرت في السلوك الإداري، إما سلباً أو إيجاباً في اليمن، إذ تأتي هذه الدراسة كمحاولة لاستعراض واقع الإدارة الحكومية في اليمن وسبل الإصلاح الإداري، ومختلف آليات ترقية العمل الحكومي.

الكلمات المفتاحية:

الإدارة الحكومية، واقع اليمن، القيم الاجتماعية، تحديات إصلاح.

Summary:

This article discusses the current administrative situation in Yemen, the reality of Yemeni society, the degree of progress, the brown style, and the prevailing economic, political and social relations as a result of its development options. In an attempt to review the reality of the government administration in Yemen and ways of administrative reform, and the various mechanisms to upgrade the government work.

Keywords:

government administration, the reality of Yemen, social values, the challenges of reform.

مقدمة:

ينبغي أن تنطلق الدراسة الواقعية لأوضاع اليمن من الحقائق التي مثلها وضع التشطير والانقسام الذي كان نتاجا لوجود نظام الإمامة - وقبله الحكم العثماني - والاستعمار البريطاني الذي حكم على اليمن بإنتاج وإعادة إنتاج التخلف رداً من الزمن وكُرست ظروفها اقتصادية واجتماعية غاية في التخلف والتعقيد سحبت نفسها على الإدارة الحكومية حتى أضحي يحمل بذور التخلف وانعدام التخطيط منذ البداية، فنشأت في الأصل كانت لخدمة الحكم العثماني ومن بعده الأئمة والاستعمار البريطاني.

تعد أجهزة إدارة الدولة أجهزة للتنظيم والتنفيذ وتستمد وجودها القانوني وصلاحياتها من أجهزة سلطة الدولة التي تعد الأخيرة الأساس لكل تصرفات الأولى كونها أجهزة للخلق والقيادة والإشراف والرقابة والمحاسبة في مواجهة أجهزة إدارة الدولة والتي تعد أجهزة خضوع وتنفيذ لما يتم إقراره من أجهزة سلطة الدولة حسب مستوياتها.

فالإدارة الحكومية كأجهزة وهيئات تنفيذية بصفتها مؤسسات تترتب على قاعدة نفوذ الدولة وسلطتها، فمن الطبيعي أن تكون هذه المؤسسات مطالبة بحسن تنفيذ إدارة الدولة وتحقيق أهدافها من خلال الاضطلاع بدورها المرسوم، نتيجة التوزيع السليم للنشاطات فيما بينها ضمن إطار خطط إستراتيجية متكاملة للتنمية.

أهمية البحث:

نظراً لما تمثله الإدارة الحكومية من أهمية بوصفها العنصر الحي الواعي الذي يضع السياسات العامة والاتجاهات الأساسية للتطور وتختار الطرق المناسبة لتحقيقها بوصفها أيضاً الأداة الفعالة التي-بفعلها ووعيتها لمتطلبات التطور-تنفذ السياسة المرسومة وتضعها موضع التنفيذ.

أهداف البحث:

إن غاية الدراسة الإدارية هي الكشف عما تستطيع أن تفعله الحكومة بدقة وكيفية أداء الأمور المحددة سلفاً بأعلى ما يمكن من كفاية وفعالية وبأقل تكلفة ممكنة من الجهد والمال من ناحية أخرى، وتمثل هذه الغاية جوهر بالبحث للوقوف على الواقع الذي تعيشه الإدارة الحكومية وتحديد وتشخيص مظاهر الخلل والضعف التي تعاني منها الإدارة الحكومية والأبعاد الضرورية لإصلاحها.

الدراسات السابقة:

حظي الواقع التي تعيشه الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية بالعديد من الدراسات السابقة والتي استندت إليها هذه الدراسة الحالية نذكر منها:

دراسة نبيل شمسان (2004): تجربة إصلاح وتحديث الإدارة العامة الجمهورية اليمنية، هدفت الدراسة إلى تحديد وظائف الدولة وتحليلها من خلال دراسة القوانين والتشريعات وقرارات الإنشاء للوحدات الإدارية لتحديد المشكلات والمعوقات التي تعاني منها الإدارة وعرض برامج التحديث والتطوير الإداري القائمة والمخطط تنفيذها¹.

دراسة أحمد محمد الشامي (ب.ت): واقع الإدارة العامة في الجمهورية وتحديات التطوير والتغيير والتي هدفت إلى ربط التطوير والتغيير بالتغيرات الدولية - اقتصادية واجتماعية وسياسية وتكنولوجية- وخلصت إلى ان جهاز الإدارة العامة يعاني من العديد من الاختلالات الهيكلية والإدارية الخطيرة ناهيك عن عدم تناسب التشريعات والأنظمة واللوائح والهيكل والأساليب الإدارية مع عصر العولمة².

دراسة: سعيد عبده الشدادي، لبيب شيف محمد (2013): واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها، هدفت الدراسة إلى تشخيص الوضع القائم للإدارة العامة، من خلال تحليل السياسات العامة والهيكل المؤسسية، ونظام الخدمة المدنية وخلصت إلى عدد من النتائج والتوصيات، لعل أهمها غياب أي توجه حكومي في تطوير السياسات العامة بشكل عملي ومنهجي ناهيك عن تغييب دور الخدمة المدنية وتجاوز صلاحيتها³.

إشكالية البحث:

تعاني الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية الكثير من الاختلالات والمشكلات والأمراض الموروثة منها والمكتسبة، الناتجة عن الإرث الثقيل للملكية المتخلفة القائمة على الجباية والاستعمار البريطاني، الذي كرس وحدد وجوده ونفوذه في دائرة خدمة مصالح الضيقة، ناهيك عن الوضع التشطيري وما نتج عنه من مشكلات ارتبطت بمسار التجربتين (شمالاً- جنوباً)؛ ووضع مؤسسي لنظامين مدعومين بنهج سياسي وفكري مختلفين ونسخ لتجارب إدارية لا تتلاءم مع البيئة اليمنية، فضلاً عن عدم مواكبة التطورات المتسارعة في حقل الإدارة

¹ نبيل شمسان ، "تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة الجمهورية اليمنية" ، الملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي ، المنامة: 24-25 مايو 2004

² أحمد محمد الشامي، "واقع الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية وتحديات التطوير والتغيير" بتاريخ: 2017/12/01 في <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/arado/unpan006121.pdf>

³ سعيد عبده سعيد الشدادي ، لبيب شائف محمد، "واقع الإدارة العامة في اليمن واتجاهات تطويرها"، بتاريخ: 2017/12/01 في http://alharazi2022.blogspot.com/2014/04/blog-post_21.html

العامة والأساليب الحديثة للتطوير والتحديث ومحاولة حلحلتها وتفكيكها، وإعادة صيغة بما يتناسب مع البيئة اليمينية؛ بل ظلت محكومة بأساليب التسيير البيروقراطي اليومي، حتى أضحت الإدارة الحكومية تواجه صعوبات وتحديات، وعاجزة عن القيام بالدور تنموي والحضاري.

منهجية البحث:

اعتمدت الدراسة على المنهجية العلمية التحليلية للبحث الوصفي، كونها مرتبط ارتباطا وثيقا بطبيعة الموضوع سواء من حيث جمع وتحليل وتفسير البيانات وصولا إلى مؤشرات ورؤى لها قيمتها ودلالاتها النظرية والعلمية، حيث تم إجراء المسوحات المكتبية والوقوف عند مصادرها الأساسية المتعلقة بها، ورصد الدراسات العلمية والبحوث المنشورة وشبكة الانترنت.

أولا: الإطار المفاهيمي.

01- الإدارة الحكومية.

تعد الإدارة الحكومية أحد أهم الحلقات الأساسية في إطار النظام الإداري، وبدونها تصعب عملية توجيه وتسيير الأنشطة والعمليات الاقتصادية والاجتماعية بنجاح؛ وبواسطتها يتم وضع مختلف السياسات والتدابير موضع التطبيق، وعليها يعتمد ضعف أو ارتفاع مستوى الأداء الإداري¹.

ويقصد بالإدارة الحكومية كافة الأجهزة الإدارية التي تتكون منها الإدارة، بما في ذلك الوزارات والدواوين والمديريات التابعة لها أو المؤسسات والهيئات والمرافق العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة، سواء منها ما كان متواجدا في العاصمة أو على صعيد المحافظات والإدارات المحلية، ابتداء من قمة الهرم القيادي وحتى أدنى المستويات التنفيذية².

ويتحدد نطاق نشاطات القطاع الحكومي كما يلي:

01- المصالح الحكومية: وتتمثل في الوزارات التي تقوم بالدور الأساسي للدولة مثل الأمن والدفاع والقضاء والتعليم والصحة.

02- المؤسسات العامة: هي مؤسسات تؤول ملكيتها إلى الدولة، رأس مالها مملوك لمجموعة عمومية متمثلة في الدولة أو الجماعات المحلية، وهي تتمتع بشخصية اعتبارية ولها ميزانية مستقلة، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة والمساهمة في الخطة الوطنية.

03- الشركات الحكومية: تنشأ لإدارة نشاطات اقتصادية، وتملك الدولة جزء من رأسمالها أو كله، وهي تعمل في ظل القوانين التي تطبق على شركات القطاع الخاص³.

2- الإصلاح الإداري.

يعرف الأستاذ عامر الكبيسي الإصلاح الإداري بأنه "اصطلاح يعبر عن الجهود التي تبذلها الدولة في معالجة المشاكل الإدارية التي تواجهها في محاولتها للإسراع في تقدمها الزراعي والصناعي والتعليمي الاجتماعي وذلك من خلال تطوير التنظيمات والنظم الإدارية والممارسات البيروقراطية لتحقيق هذا التقدم¹.

¹ فؤاد راشد، "إصلاح الجهاز الإداري خطوة جوهرية باتجاه الإصلاح الإداري الشامل"، ورقة مقدمة إلى: ندوة الإصلاح والبناء الوطني الشامل في الجمهورية اليمنية، مجلة قضايا العصر، عدن، 1992 ص 62

² الكبيسي، عامر، "تطور الإدارة العامة ودورها التنموي في الجمهورية العربية اليمنية خلال عقدين"، دراسات يمنية، صنعاء: العدد 14، ديسمبر-كانون الأول 1983. ص 57

³ مولاي الأخضر عبد الرزاق، حوتية عمر "الاتجاهات الحديثة لتحقيق الأداء المتميز في المنظمات الحكومية (مع الإشارة إلى بعض التجارب الدولية)"، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر العلمي الدولي حول الأداء المتميز للمنظمات والحكومات جامعة ورقلة 08-09 مارس 2005. ص 249-250

في حين يرى الأستاذ طارق حمادة أن الإصلاح الإداري هو عملية تحول جذري وهادف من وضع إداري العلاقة بين متغيراته - مقوماته التي تشكل العوامل البيئية المؤثرة وعناصره أو بنياته الأساسية، مختلفة التوازن إلى وضع إداري جديد تكون فيه العلاقة أكثر انسجاما وديناميكية في تحقيق الأهداف العامة للمجتمع المتطور².

ولهذا فإن الإصلاح الإداري هو عملية تغيير جذري هادفة ومخططة ومرسوم وشاملة في الأشخاص والمفاهيم والبنية البيروقراطية العامة وإجراءاتها بهدف تحديث ورفع كفاءة الجهاز الحكومي وتمكينه من تحقيق أهدافه المحددة له³.

3- التخلّف الإداري.

يعد التخلّف ظاهرة عامة توجد في مختلف المجتمعات المتقدمة منها والنامية مع الفارق النسبي في وجودها، كما إنها عملية متغيرة تتأثر بمتغيرات التنمية الشاملة ومتطلباتها من جانب والتنمية الإدارية من جانب آخر⁴.

ويُعرف التخلّف الإداري بأنه الحالة التي تفتقد فيها الإدارة الحكومية إلى القدرة على التنفيذ الكامل للسياسة العامة المحددة من الحكومة وقصورها على تحقيق الأهداف التي تتضمنها تلك السياسة⁽³⁾. ومرده قصور في معرفة كم ونوع الطلبات التي حتمتها ثورة التطلعات للمجتمع؛ للسلع والخدمات وكذلك قصور مرده عدم كفاءة الجهاز في القيام بعمليات الإنتاج والتوزيع لجهاز الدولة الإداري⁵.

4- الفساد الإداري.

يعد الفساد احد الظواهر المجتمعية والتي يمكن رصدها في كافة المجتمعات أيا كان موقعها الجغرافي أو العصر التاريخي الذي تعيشه وأياً كانت درجة نموها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي؛ فالفساد ظاهرة عالمية يحمل في طياته معاني الانحراف عن المضامين الأخلاقية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية السوية، ويعتبر نوعا من السلوك المخالف للأعراف الاجتماعية والقيم الدينية والأخلاقية⁶. والمجال هنا لا يتسع لسرد كل التعريفات التي تناولت هذه الظاهرة وسوف نقتصر على تعريفين للفساد، الأول: والذي جاء في تقرير البنك الدولي الصادر عام 1996م حيث عرف الفساد " بأنه سوء استخدام السلطة من أجل مكسب خاص يتحقق عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو إبتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة أو للتحايل على السياسات العامة والقوانين أو اللوائح أو عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة "⁷.

أما التعريف الثاني، والذي ورد في موسوعة العلوم السياسية "فيقصد به سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعا إلى مكاسب خاصة أو معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة، وتمثل أبرز تجليات هذا السلوك في الرشوة (تقديم العطايا لشغل المنصب العام بهدف تلوّث ضميره وذمته)، والمحسوبية (أولوية القرابة والصداقة أو

¹ عامر الكبيسي، نقلا عن، عبد الهادي الهمداني، "الإصلاح الإداري بالتطبيق على الجمهورية اليمنية"، محاضرات لطلبة البكالوريوس المستوى الرابع، جامعة صنعاء: كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، 2002 ص 7.

² طارق غالب حمادة، "التنظيم الحكومي والإصلاح الإداري في الجمهورية اللبنانية"، (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1976م)، ص 10.

³ عالية عبد الحميد عارف، الإصلاح الإداري المرجعية النظرية وقضايا معاصرة، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2015، ص 17.

⁴ عبد المجيد المخلافي، " التخلّف الإداري في الجمهورية اليمنية"، (ورقة مقدمة إلى ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية)، صنعاء: يوليو 1996، ص 2.

⁵ عاصم الأعرجي، (وآخرون)، نظريات التطوير الإداري، بغداد: وزارة التعليم العالي، 1982، ص 7.

⁶ محمد قاسم القريوتي، الإصلاح الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان: دار وائل للنشر، 2001، ص 33.

⁷ محمد قاسم القريوتي، المرجع نفسه، ص 33.

الانتماء الديني أو الجغرافي... على الكفاءة والاستحقاق في إسباغ النعم وأداء الخدمات)، ونخب المال أو استخدامه بصورة غير مشروعة جريا وراء منافع ذاتية"¹.

5- البيروقراطية.

تعرف البيروقراطية من الناحية اللغوية حيث تتكون من شقين الأول Bureau ويعني المكتب أو المنضدة والثاني Cracy بالإنجليزية و Cratie بالفرنسية ويعني الحكم أو السلطة، وتعني بذلك سلطة المكتب، وأول من أستخدم هذه العبارة وزير التجارة الفرنسي " فنست دي جورنيه " (V.de Gourney) عام 1745م،² وهذا هو المفهوم المتعارف عليه للبيروقراطية والسائد حاليا عند المدرسة الانجلوسكسونية أما المفهوم الشعبي الذي يشير إلى كل ما هو سيئ ويصفها بالسلبية والجمود الذي يصيب الجهاز الإداري وبذلك أصبح المصطلح مقرونا بمدلول العجز الإداري، وهذا المفهوم شائع لدى الفكر الماركسي وغير الماركسي³.

ثانياً- مظاهر الاختلالات والمشكلات الإدارية.

يتجلى الوضع الإداري القائم في مظاهر الضعف والخلل والصعوبات التي تعاني منها الإدارة الحكومية، والتي نحاول تجميعها في مجموعات نوعية تشابه داخل كل مجموعة، منها بعض المشكلات الفرعية التي تنتمي بجذورها إلى أصل واحد، هذه المجموعات تتمثل في التخلف الإداري، الفساد الإداري، الممارسات البيروقراطية، وهذه المشكلات تحمل في مضمونها مظاهر الضعف والخلل والأسباب التي أدت إلى ظهورها ونعرضها على النحو الآتي:

1- التخلف الإداري.

نظرا لكون التخلف ظاهرة نسبية تختلف مظاهرها من مجتمع لآخر كما تتباين مظاهرها في المجتمع الواحد من فترة لأخرى لذلك سنحاول عرض أهم مظاهر وأسباب التخلف الإداري في الإدارة الحكومية في اليمن على النحو الآتي:

مظاهر التخلف الإداري.

- تتجلى مظاهر التخلف الإداري في الجهاز الحكومي في الدول النامية ومنها اليمن بمجموعة من المظاهر المشتركة أهمها:
- (01)- ضعف وظيفة التخطيط: إهتمت الدولة بالتخطيط شكلا وأهمته موضوعاً فغياب المعلومات الدقيقة وعدم المشاركة في عملية التخطيط سواء من قبل أجهزة الإدارة المحلية أو القطاع الخاص أو من قبل قطاعات في وزارة التخطيط والتنمية⁴، وهذا ما انعكس سلبا على مستوى وسلامة التخطيط فالتأخر حتماً مرتبطاً بالمقدمات.
 - (02)- ضعف الأداء الوظيفي للجهاز الإداري وما يعيشه من المظاهر المختلفة، كالأجراءات الروتينية في الأساليب وعدم احترام النظم والقوانين المنظمة لمختلف الأعمال وعدم التقيد بها. مما أدى إلى غياب دولة القانون والحكم الرشيد.
 - (03)- قصور وتشوه البناء المؤسسي وتداخلاته والازدواجية في الصلاحيات والأداء في الأطر والمستويات المختلفة المركزية والمحلية والقطاعية داخلها وفيما بينها.

¹ محمد محمود ربيع، إسماعيل صبري مقلد (آخرون)، موسوعة العلوم السياسية، الجزء الأول، الكويت: جامعة الكويت مؤسسة التقدم العلمي 1993-1994، ص 488.

² خالد باجنيد، البيروقراطية، المرجع السابق الذكر، ص 7.

³ منصور بن لرنب، "الإصلاح الإداري والبيروقراطية في الجزائر بين النظرية والتطبيق" (رسالة ماجستير، جامعة باتنة، معهد الحقوق) 1982م، ص 96.

⁴ عبد المجيد المخلافي، المرجع السابق الذكر، ص 11.

- (04)- تداخل وتباين جوانب من التشريعات القانونية والتناقضات في الممارسة التطبيقية بين ما تضمنته التشريعات القانونية وبين سبل الفصل في العلاقات بين أفراد المجتمع الطبيعيين والاعتباريين¹.
- (05)- ضعف أجهزة الخدمة المدنية بشؤون الأفراد وقلة تدريب القائمين عليها وسوء توزيع القوى، لانعدام المقاييس الكمية والنوعية الدقيقة التي تتحدد بموجبها احتياجات الأجهزة من العاملين مما يترتب عليه نقص في بعض الأجهزة وفائض في أجهزة أخرى، ناهيك عن عدم ربط مخرجات التعليم بالاحتياجات المطلوبة لأجهزة الدولة².
- (06)- تعدد المستويات التنظيمية حيث تكثر الفواصل التنظيمية بين الوحدات الأساسية وبين قمة الهرم التنظيمي مما يؤدي إلى صعوبة الاتصال وبطء اتخاذ القرار³.
- (07)- إشاعة الخلق الإداري المتدني والفساد والرشوة وعدم الإحساس بالمسؤولية والإهمال والاتجار بالوظيفة العامة والممتلكات العامة.
- (08)- المركزية الشديدة وتفشي الأساليب البيروقراطية والتدخل في شؤون وأعمال الأجهزة والهيئات الإدارية المحلية، وتبرز هذه الظاهرة بشكل واضح في عملية وضع القرار وجنوح الإدارات إلى تركيز السلطة عند كل مستوى تنظيمي معين.
- (09)- الإهمال بالشكل التنظيمي وشيوع ظاهرة النمطية في التنظيم، بغض النظر عن مدى ملائمة هذا النمط لظروف واحتياجات الوحدة وأوضاع ونوعيات العاملين بها.
- (10)- اتّصاف الأجهزة الإدارية بالإسراف وارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج، ومرد ذلك التوسع في الإنفاق غير الضروري على المظاهر الخارجية أو استخدام الخبرات الأجنبية العالية التكاليف دون مبرر عملي أو الاستخدام غير الاقتصادي للتكنولوجيا الأجنبية.
- (11)- المحاباة والعلاقات الشخصية وهي ظاهرة واضحة من مظاهر تخلف الدول النامية وهي وليدة السيطرة الاستعمارية التي تشجع المحاباة والوساطة والمحسوبية.
- (12)- التضخم الكبير في الأجهزة الإدارية والمتمثل في إنشاء أعداد كبيرة من الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية قياسا بحجم الوحدات الإدارية نتيجة لحدوث توسع أفقي في البناء التنظيمي.
- (13)- التضخم الوظيفي وانتشار ظاهرة البطالة المقنعة نتيجة للتوظيف العشوائي وغياب سياسية التوظيف والمعايير التي تحكم عملية التوظيف⁴.

2- الفساد الإداري.

يظل الفساد عملاً مستتراً ويتم عادة في إطار من السرية والخوف، وإن الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي إلى الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها، وللفساد الإداري مظاهر وأشكال مختلفة ومتباينة في درجة خطورتها وعمق أثارها متفاوت من مجتمع لآخر، فالفساد في الدول المتقدمة يختلف عن الفساد في الدول النامية، الذي أصبح مستشري في أجهزتها الإدارية وينخر فيه؛ وأهم مظاهر الفساد الإداري في الإدارة الحكومية في الدول النامية ومنها اليمن تتجلى في الآتي:

مظاهر الفساد الإداري.

¹ فيصل محمد عبد الله، "الأبعاد السياسية والاقتصادية لعملية الإصلاح الإداري - الآثار وسبل المعالجة"، ورقة عمل قدمت إلى المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري، صنعاء، 25-29/8/1998، ص4.

² محمد عبد الرشيد علي، الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية، صنعاء: دار الحكمة اليمنية، 1997، ص114.

³ على السلمي، تطور الفكر التنظيمي، الكويت: وكالة المطبوعات، 1975، ص227.

⁴ مهدي حسن زويلف، سليمان اللوزي، التنمية الإدارية في الدول النامية، الأردن: دار مجد لاوى، 1993، ص24-25.

- (01)- **استغلال السلطة أو الوظيفة العامة:** يأتي الاستغلال من موظفين لهم نفوذهم لتحقيق أغراض شخصية سواء لهم أو لأقاربهم وذويهم، وهذا الاستغلال لا يتفق مع المصلحة العامة ويعتبر خيانة للوظيفة لأنها تعتبر أمانة ويجب المحافظة عليها¹.
- (02)- **الرشوة والمحسوبية:** وهي من أخطر الجرائم وأساء الممارسات غير الأخلاقية وهي داء يفتك بالمجتمع وينهي قيمة الأخلاقية وتعطل مصالحه فلا تنجز إلا بدفع الرشوة والوساطة والمحسوبية².
- (03)- **التسيب الإداري واللامبالاة:** يتمثل هذا السلوك بعدم احترام قواعد العمل من قبل الموظف أو المسئول الذي يعتبر نفسه مالكا للمؤسسة أو القطاع المسئول عنه، فلا يتقيد بأوقات الدوام مما يؤدي إلى عدم الانضباط وتراكم الأعمال وعدم تصريف شؤون المواطنين وتأخير معاملاتهم وإشاعة اللامبالاة وعدم الاكتراث في العمل وبالتالي إهدار الجهد والمال³.
- (04)- **الاختلاس:** ويعد الاختلاس من أسوأ الانحرافات الإدارية حيث يلجأ الكثير من المسئولين إلى استغلال نفوذهم ووظائفهم عن طريق اختلاس أموال الدولة أو الأفراد.
- (05)- **التحيز والمحاباة:** وهو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية أو إقليمية أو طائفية تقوم على التمييز بين المواطنين وبين المناطق أو بين شرائح المجتمع وتؤدي إلى تفريق الصفوف وشق الوحدة الوطنية وغرس العداء في النفوس وتأليب المواطنين بعضهم على بعض وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها⁴؛ وهي إحدى الظواهر السلوكية التي تعاني منها الإدارة الحكومية.
- (06)- **إفشاء المعلومات والتكتم عليها:** وهو سلوك يقوم به الموظف الحكومي من أجل الحصول على مكسب خاص، مثل إفشاء معلومات تتعلق بالمناقصات الواردة للجهة التي يعمل بها أو التكتم عن سرقات أو اختلاسات أو ممارسات غير قانونية.
- (07)- **تزوير الوثائق والمستندات:** وهي التلاعب بالقيود والمستندات والوثائق الرسمية مقابل الحصول على مكسب مادي، يفقد الدولة بعض مستحقاتها من المكلفين ويعطي أشخاصاً حقوقاً وأموالاً ليس لهم حق بها ويحدث ذلك في دوائر مثل الجمارك والضرائب.
- (08)- **الهدايا:** وهي عبارة عن رشوة مغلفة بعلب الهدايا وأداة لجعل الحق باطلاً والباطل حقاً، لقد تبدلت القيم وتغيرت الأسماء مع بروتوكولات (اتفاقيات) الحضارة المادية وشوهت كل المعاني الجميلة فبدلاً من أن تصبح الهدايا وسيلة للتحابب وتعبيراً للتقدير والاحترام، أصبحت وسيلة للإخلال بمبدأ المساواة وإهدار الحقوق وإن تباينت في درجة خطورتها، ينبغي عدم التغاضي عنها أو التساهل مع أطرافها⁵.

3- البيروقراطية.

إن المفهوم السلبي لمصطلح البيروقراطية يتمثل في الأمراض المكتيبة - البيروباثولوجيا، (Bureau Pathologie) التي نتناولها من خلال دراستنا لواقع الإدارة في اليمن حيث يشير الدكتور خالد باجنيد "إن الواقع اليمني لم يتشكل منه بعد كل مقومات الإدارة المعاصرة بل إن هناك عوامل تقليدية تلعب دوراً معيقاً أمام تكوين هذه الإدارة.

¹ عماد الدين إسماعيل نجم، "ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة"، (رسالة ماجستير، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2003)، ص 26-27.

² عبد الكريم علي الخطيب، المرجع السابق الذكر، ص 309.

³ محمد قاسم القريوتي، المرجع السابق الذكر، ص 40.

⁴ عامر الكبيسي، "الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمتابعة"، المجلة العربية للإدارة، العدد 1، يونيو 2000، ص 106.

⁵ عامر الكبيسي الفساد الإداري، المرجع السابق الذكر، ص 109-110.

فواقع الدولة والإدارة في اليمن لا يستطيع في الظروف الراهنة قيام وسيطرة بيروقراطية على الإدارة اليمنية بل إن واقع التخلف الاجتماعي والاقتصادي بشكل عام وأسلوب التعامل مع فكر الدولة والإدارة أفرز سلوكاً قد يعتبر أكثر خطورة من بيروقراطية منظمة أُطلق عليها الممارسات البيروقراطية، هذه الممارسات قد طبعت على الإدارة اليمنية صورة البيروقراطية السلبية والتي تتجسد في المظاهر التالية:

(01)- الروتين الطويل والمعقد أو ما يسمى بتعدد وطول إجراءات العمل وتأخير المعاملات أي التباطؤ الإداري وعدم إنجاز الأعمال في وقتها المحدد¹.

(02)- غياب التفويض في الصلاحيات وعدم الثقة في المرؤوسين، أدت إلى تركيز الأعمال في قمة الهرم وهنا تبرز شخصية النظام وبرز الفرد في بوتقة رابطة الدم والقرى والنسب كقوة اجتماعية تؤدي إلى اضمحلال الوجهة المؤسسية الرسمي لتبرز الوحدة السياسية التقليدية للقوى الفاعلة في اليمن².

(03)- غياب الفهم الصحيح للوظيفة العامة ومسئولياتها حيث مازال الكثير من الموظفين والقادة الإداريين يعتبر الوظيفة تشريفاً لا تكليفاً وان تقلده لهذه الوظيفة تمنحه الشرف والجاه دون وعي للمسؤولية المترتبة على تقلده هذه الوظيفة أو المنصب.

(04)- على الرغم من ضعف الأجر في الوظيفة العامة والذي يعد أحد أسباب الفساد الإداري مقارنة بالقطاع الخاص، إلا أن الاعتقاد السائد في المجتمع اليمني، بأن الوظيفة العامة هي مصدر الأمان، يتجلى هذا الاعتقاد في المثل الشعبي (شبر مع الدولة ولا ذراع مع القبلي- أي القطاع الخاص في المفهوم الحديث)، حيث يظهر ذلك في زيادة الطلب على الوظيفة العامة وإن كان الأجر ضعيفاً لاعتبارات تتمثل في غياب القوانين واللوائح التي تكفل حقوق العاملين، ناهيك عن ضعف دور النقابات العمالية للحد من تسلط أرباب العمل والدفاع عن حقوق الموظفين.

(05)- تغليب المعايير السياسية عند اتخاذ القرار خاصة فيما يتعلق باختيار القيادات الإدارية والمسائلة والمحاسبة على الأخطاء.

(06)- كثرة وتعدد اللجان في الأجهزة الحكومية وانشغال كثير من كبار الموظفين في عضوية لجان متعددة.

(07)- الحواجز المصطنعة التي تخلقها بعض الأجهزة الإدارية في مواجهة المواطنين الذين يجدون صعوبة في الوصول إلى المعنيين بإنجاز معاملاتهم³.

(08)- العزلة عن الواقع وشؤون المجتمع: وهي ميل وحدات التنظيم العام إلى الانفصال والانعزال، فكل وحدة تتعامل أساساً بوحى من مصالحها وأهدافها الخاصة دون أن تأخذ في الاعتبار ما يجري في الوحدات الأخرى، ناهيك عن انغماس القيادات الإدارية في المستويات المختلفة في الذاتيات واللهاث وراء المصالح الشخصية لدرجة لم يعد لديهم الوقت الكافي للاهتمام بقضايا ومشاكل الناس والمجتمع⁴.

وبالنظر إلى واقع الممارسات الإدارية- البيروقراطية داخل الإدارة الحكومية في اليمن، يمكن إرجاعها لمجموعة من العوامل لعل أهمها وأبرزها ظهوراً وتحسيدا للواقع ما يلي:

(أ)- التضخم الهيكلي والوظيفي.

¹ نبيل عبده المولد، إصلاح الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية- دراسة مسار الإصلاح الإداري للفترة (1995-2004)، (رسالة ماجستير الجزائر: كلية العلوم السياسية والإعلام 2006)، ص50

² مراد ظافر، "اللامركزية والحكم المحلي"، دراسات يمنية، صنعاء: مركز الدراسات والبحوث، العدد 70، يونيو-سبتمبر 2003، ص102

³ نبيل عبده المولد، المرجع السابق الذكر، ص50

⁴ خالد باجنيد، البيروقراطية، المرجع السابق الذكر، ص106-107

تشير الوزارات إلى مجالات أنشطة الإدارة الحكومية، وزيادتها تشير إلى تزايد مجالات أنشطتها في جانبه الإيجابي أو إلى تضخم لا معنى له سوى استيعاب أكبر عدد من القيادات لعوامل سياسية واسترضى وكسب الولاءات، وهذا ما يفسر التضخم الكبير راسياً – وأفقياً في أجهزة إدارة الدولة بمستوياتها المختلفة، حيث نجد على سبيل المثال أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء تضم (45) إدارة عامة وعدد الوزارات تتراوح ما بين (30- 34) وزارة في معظم التشكيلات الوزارية خلال ثلاثة عقود، وبلغ عدد المؤسسات (46) مؤسسة وعدد الهيئات وصل إلى (34) هيئة¹.

أما التضخم الوظيفي فقد أظهرت نتائج المسح الوظيفي لعام 1998 أن الإجمالي العام لموظفي الدولة يبلغ (410419) موظفاً يتوزعون على مختلف القطاعات - العام والمختلط- ، وقد زادت نسبة التوظيف ليرتفع في ديسمبر 2000 إلى 428 ألف موظف، وقد أظهرت نتائج المسح أن العمالة الفائضة بلغت (35634) موظف أي بنسبة 9% من الإجمالي العام للموظفين، مما أدى إلى زيادة الأعباء المالية الكبيرة التي تتحملها ميزانية الدولة².

(ب)- عدم الاستقرار في وضع الهياكل التنظيمية.

أصبحت كثرة التعديلات على الهيكل التنظيمي سمة بارزة طبعت بها الإدارة اليمنية حيث نجد في كل تشكيل وزاري تعديل في أسماء الوزارات أو إضافة قطاع إلى وزارة أو استقلال قطاع معين لتصبح وزارة مستقلة أو خلق أجهزة ومصالح إدارية جديد دون مبررات موضوعية ودون دراسة لمثل هذه التعديلات.

إن الإفراط والإسراف في التعديلات على الهيكل التنظيمي دون مبررات موضوعية أو حاجة يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وعدم وضوح الأهداف وعدم التمييز بين أهداف الوحدات الإدارية، ناهيك عن تعدد وغموض الأنماط التنظيمية التي يحتويها الهيكل إلى جانب الغموض الناتج عن وجود أجهزة أو وحدات إدارية تختلف في طبيعة الأنشطة التي تزاو لها وتنتمي في مسمائها إلى نمط تنظيمي واحد أو تتشابه في طبيعة الأنشطة ولكنها تحمل مسميات الأنماط التنظيمية المختلفة، مما يؤدي إلى تعقيد وتعويق العمل الإداري مثال على ذلك: الهيئة العامة للشئون البحرية والهيئة العامة للموانئ والشئون البحرية.

كما نجد أنه تم دمج وزارة الإنشاء والتعمير مع وزارة الإسكان والتخطيط الحضري وإدماج وزارة السياحة مع وزارة الثقافة كما تم تقسيم وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية والعمل إلى وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية ووزارة العمل والتدريب المهني حيث تم فصل قطاع التدريب المهني من وزارة التربية والتعليم وضمه إلى وزارة العمل ثم انفصل إلى وزارة مستقلة، وتم إعادة إنشاء وزارة المغتربين بعد أن كانت قد ألغيت في التشكيل الوزاري سابق وهكذا نجد في كل تشكيل وزاري جديد دمج وضم وإنشاء دون دراسة.

(ج)- كثرة التعديلات والتقلات على مستوى الإدارة العليا.

على الرغم من كثرة التعديلات الوزارية إلا أن، هذه التعديلات لا تتعدى تبادل الحقائق الوزارية أو انتقال الشخصيات المألوفة أو التبادل في الحقائق الوزارية فخلال عقد ونيف من الزمن ظلت معظم الشخصيات المألوفة محافظة على مراكزها الوزارية- وكل قيادة جديدة تأتي لتمسح ما كتبته القيادة السالفة- على الرغم من استقرارها بغض النظر عن استبدال الموقع، أما على مستوى القيادات الوسطى والمديرين يلاحظ كثرة التغييرات والتقلات بالأخص التي تصاحب تنقل القيادات العليا مما يؤدي إلى صعوبة في تحقيق التواصل والانسجام في وضع وتنفيذ مختلف البرامج التنموية ناهيك عن جمود أو شبه جمود لبعض الدوائر والأقسام نتيجة الولاءات التي تخلقها القيادات العليا، فينشط أناس

1 المركز الوطني للمعلومات، الهيكل المؤسسي للدولة، 2012، ص 9

2 نبيل عبده المولد، المرجع السابق الذكر، ص 179

ويتجمد آخرون وهذا ما يعيب الإدارة في الدول النامية ومنها اليمن من طغيان الروابط العائلية أو الطبقية أو الزبائنية، أو الحزبيين في التعيين والترقية.

إضافة إلى ذلك فإن كثرة التعديلات، والتنقلات يؤدي إلى عدم توفر الاستقرار والاطمئنان النفسي للقيادات الإدارية وما يترتب على ذلك من تردد وخوف في اتخاذ القرارات والإحجام عن أداء دورهم القيادي، فضلا عن أن بعض القيادات الإدارية نظرا لعدم إحساسهم بالاطمئنان والأمان وعدم توفر الضمانات المادية والنفسية والاجتماعية فإنها تسعى لتحسين أوضاعها المادية والاجتماعية على حساب الوظيفة العامة نظرا لخوفهم من فقدان الامتيازات التي يحصلون عليها إذ ما تم تغييرهم وحرمانهم من كل أشكال الدعم المادي والاجتماعي¹.

(د)- غموض وجود القوانين والأنظمة واللوائح وكثرة التعديلات والتفسيرات.

تلعب القوانين والأنظمة واللوائح دورا في تنظيم وضبط العلاقة بين أفراد الجهاز الإداري ووحداته لتمكينه من ممارسة نشاطه وتحقيق أهدافه، غير أن هذه القوانين والأنظمة واللوائح يمكن أن تكون عائقا لنشاط الإدارة والعمل الإداري إذ لم تكن انعكاسا للواقع البيئي الذي وضعت لخدمته، فالجالات الإدارية تشعب لدرجة يستحيل معها تقنين التشريع الإداري والخروج بتشريع إداري موحد في صورة واحدة وثيقة واحدة لكافة مجالات الحياة الإدارية، وفي الحالة اليمنية قامت فجوة واسعة بين البناء التشريعي والبناء الإداري كما يقول الدكتور خالد عمر باجنيد كانت جادة الأولى وفي الحالة الثانية كانت عديمة، مما أفقد البناء التشريعي الإداري القدرة في إحداث التأثير في الحياة الإدارية و ظلت التشريعات صيغاً مجردة لم تجد طريقها إلى التطبيق العملي، ناهيك عن الإسراف في التعديلات الجزئية المتكررة مما أدى في كثير من الأحيان إلى تداخل الاختصاصات في عمل الأجهزة الإدارية وتضارب النصوص القانونية وقابليتها للتفسيرات المتعددة والمتناقضة حتى أضحت التعديلات سمة بارزة طُبعت بها الإدارة اليمنية.

إضافة إلى ذلك أن عملية البناء التشريعي الإداري في اليمن يتم في ظل غياب فقه قانوني يمني وكذلك في ظل غياب ممارسة إدارة تستند بصورة جادة إلى القانون، وهذا الواقع أفقد البناء التشريعي الإداري تراكمات الخبرة التجريبية، وحرمانه من الاجتهادات الفقهية والأفكار النظرية وتطوير مبادئه وأحكامه وقواعده وإثراء بنائه النظري، ولهذا ظلت النصوص التشريعية التي يصنعها البرلمان تنظم العلاقات ولكن دون أن تمتلك ذلك السند الفقهي والخبرة التجريبية مما يفقد التشريع الإداري القدرة على الإمساك بشمولية الظاهرة وتعقيدها وعلى استيعاب تحديات المستقبل والاستعداد بأدوات تمكنه من مجابهتها وهذا ما يخلق فجوة بين الواقع الاجتماعي وحركة البناء التشريعي الإداري².

وخلاصة القول لقد أحكمت الأساليب البيروقراطية سيطرتها على الجهاز الحكومي حتى شملت كل أجهزة الدولة ونخر الفساد بنائها واتسع نطاق ممارسة المحسوبية والقبلية والمناطقية، وانعدمت فيها المسألة والعقاب والثواب حتى أضحي الجهاز الحكومي متمرساً بشكل عميق على الالتواء والالتفاف والمغالطات والمزايدات والتآمر على القوانين والتشريعات وحقوق المواطنين واحتراف الفساد بكافة أنواعه حتى أصبح يشكل عائقاً حقيقياً للتنمية، فكان الأخذ بالإصلاح الإداري كضرورة حتمية وشرط لا بديل عنه لإزالة كل المعوقات الكابحة والمبددة للطاقات المتاحة والسير قدماً نحو التنمية الشاملة لتحقيق رفاهية الفرد والمجتمع معاً.

ثالثاً: حتمية الإصلاح الإداري.

¹ نبيل عبده المولود، المرجع السابق الذكر، ص 206-208

² خالد عمر باجنيد، "إشكالية البناء الإداري في الجمهورية اليمنية"، المرجع السابق الذكر، ص 88.

إن حتمية الإصلاح الإداري في كل إدارات العالم بمختلف اتجاهاتها وتياراتها ومدارسها فرضت لعدة عوامل موضوعية فالدول المتقدمة تبحث عن إصلاح إداري يواكب التطور والتقدم العلمي ... والدول النامية بحكم مشكلاتها الإدارية وأزماتها الحادة والمستمرة تبحث عن إصلاح إداري يقيها سلبيات وتعقيدات الظاهرة البيروقراطية¹، ويقضى على مظاهر التخلف الإداري ويجفف منابع الفساد. لقد تزايد الاهتمام بمفهوم الإصلاح الإداري بصورة خاصة في معالجة مشكلات التنمية في الدول النامية نظراً لتخلف أجهزتها وعدم مقدرتها على تنفيذ خطط التنمية القومية ونتيجة لهذا الضعف فلا مناص من إصلاحها حتى تكون قادرة على تحقيق التنمية القومية بكفاءة وفعالية².

والإصلاح الإداري كمنظومة متكاملة ومتراصة بالغة التعقيد تتداخل فيها العوامل والمعالجات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والقانونية شاملة كل حلقات التنظيم المجتمعي - أي تحول كامل في الخطط والتغيير الجوهرية في الروح والفكرة وأنماط السلوك وفي تنظيم وعمل العنصر البشري³ أي الاهتمام بإدارة قياس الرأسمال المعرفي والمعنوي. وانطلاقاً مما سبق فإن ضرورة وحتمية الإصلاح الإداري تتحدد في أبعاد التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية.

01- الإصلاح الإداري كضرورة سياسية.

إن الإصلاح الإداري هو سياسي في المقام الأول والسياسة مفروضة فيها الأساليب التي تؤدي إلى تقدم ورفاهية وحرية الأفراد والسلطة السياسية في الدول النامية، وتتولى عمليات التغيير والتطوير الاجتماعي والاقتصادي والثقافي المستهدفة في الخطط التنموية، والإصلاح الإداري هو أحد مداخل التغيير حتى يسير النظام بعد إصلاحه في مؤزرة النظام السياسي القائم، وهذا يعني أن الإصلاح الإداري عملية سياسية الهدف منها إيجاد توازن بين النظام السياسي (والبيروقراطية العامة) من أجل تنفيذ السياسة العامة للدولة على الوجه المطلوب.

إن الإحساس بالحاجة إلى إصلاح إداري يعكس مدى تطور النظام السياسي ووعيه، فآلية الإحساس تنبت وتنمو في إطار النظام السياسي القائم، ثم ينتقل هذا الإحساس وقد اخذ صورة العملية السياسية إلى القيادة السياسية العليا للدولة - وهي الحلقة التي تربط بين الإحساس العام بالحاجة إلى الإصلاح من ناحية، وبين القيادات الإدارية من ناحية أخرى - التي تتبنى فكرة الإصلاح الإداري كعملية قيادية قبل أن تنقلها إلى عناصر التنفيذ حتى يمكن تحقيقها بمفهومها الصحيح.

¹ منصور بن لرنب، الإصلاح الإداري والبيروقراطية، المرجع السابق الذكر، ص 114.

² عفاف محمد الباز، "الإصلاح الإداري كوظيفة إستشارية في التنظيم الحكومي المعاصر مع التطبيق الخاص على جمهورية مصر العربية" (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1995، ص 40.

³ علي منصور، "نقل التكنولوجيا إلى الدول النامية وتأثيرها على الإصلاح الإداري: دراسة تطبيقية على ليبيا" (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1996م، ص 69.

فالنظام السياسي الواعي بما يمتلكه من مؤسسات وشبكات اتصال هو الأقدر على بلورة احتياجات الإصلاح الإداري وأخذ المبادرة في قيادتها وتصميمها والإشراف على تنفيذها¹. إن الحتمية السياسية لعملية الإصلاح الإداري تتوقف على مجموعة من المتغيرات (Variables) التي أوجبت ضرورة تبني عملية إصلاح الجهاز الحكومي تتمثل في:

- الديمقراطية والشورى.
- الحريات المدنية وحقوق الإنسان وواجباته.
- منظمات المجتمع المدني أو المجتمع الوقفي.
- الشفافية والاستقامة².
- المساعدة الفنية التي تتيحها هيئة الأمم المتحدة وصندوق التنمية المؤسسية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، فضلا عن التزامات الدول المتقدمة للمساعدات والشروط التي تفرضها المنظمات الدولية بموجب الاتفاقيات الموقعة بين الطرفين.

(2)- الإصلاح الإداري كحتمية اقتصادية.

أحدثت التحولات الاقتصادية خلال حقبة الثمانينيات تغييرات جذرية في عالمنا المعاصر، سواء من ناحية توزيع القوى أو من ناحية النظم الاقتصادية والعقائدية الإيديولوجية (الفكرية) كما أدى تسارع التفكك والتغيير في النظم الاشتراكية إلى تشكل عالم جديد تتحد ملامحه تدريجيا باتجاه مزيد من التحرر الاقتصادي ومزيد من الديمقراطية الليبرالية³.

والدول النامية ومنها اليمن ليست بمنأى عن هذه التحولات أو التغييرات بعد أن أصبح العالم كقرية واحدة بفعل ظاهرة العولمة، فقد أدت هذه التحولات إلى تغيير في المفاهيم السياسية والاقتصادية إما بفعل التأثير أو نتيجة للضغوط الدولية نحو الأخذ باقتصاد السوق وتنمية دور القطاع الخاص (الخصخصة) وتحرير العلاقات الاقتصادية الداخلية والخارجية، وتخلي الدولة عن بعض وظائفها لصالح قطاع الأعمال والقطاع الخاص.

لقد أدت هذه التحولات إلى تبني إصلاح الإدارة الاقتصادية في الدول النامية بفعل الاختلالات الاقتصادية-كانخفاض معدل النمو الاقتصادي، والعجز في الموازنة وتفجر الضغوط التضخمية وعجز في ميزان المدفوعات- التي تعاني منها وعدم قدرتها على مواكبة التطورات والتحولات الدولية والإقليمية، والمحلية.

فإصلاح الجهاز الحكومي لكي ينجح ينبغي أن لا يتحرك في فلك منفصل أو مستقل عن السياسات والبرامج التنموية⁴، بل يسير جنبا إلى جنب مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالتنمية كل لا يتجزأ ومن هنا تأتي أهمية الإصلاح الإداري كعنصر مهم في عملية الإصلاح الاقتصادي وشرطا بل ضرورة للتنمية الاقتصادية لعدد من العوامل أهمها:

- المتغيرات الدولية واتساع مظاهر العولمة والاندماج الكلي وتنامي المنافسة ناهيك عن الضغوط العالمية على الدول النامية.

- الاهتمام بإدارة الجودة وسعة الأسواق الدولية والإقليمية¹.

¹ احمد رشيد، الإصلاح الإداري: إعادة تفكير، المرجع السابق الذكر، ص 57.

² عبد الرحمن ذبيان، نحو رؤية مستقبلية للإدارة في اليمن الإداري الحديث صنعاء العدد 1، يونيو 2000 ص 149.

³ صديق عفيفي، "آفاق ومتطلبات التعاون بين القطاع الحكومي وقطاع الأعمال" في الإصلاح الإداري لدعم سياسات الإصلاح الاقتصادي في البلاد العربية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1997، ص 191.

⁴ احمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية: آفاق إستراتيجية الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995م، ص 49.

- الإختلالات الاقتصادية وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي.

- نجاح القطاع الخاص في إدارة مشروعاته هذا بالدولة إلى تبني الإصلاح للحفاظ على التوازن والتنافس بين القطاع العام والقطاع الخاص.

3- الإصلاح الإداري كحتمية اجتماعية وثقافية.

يقصد بالتنمية الاجتماعية الأساليب المرسومة والمقصودة لرفع الحياة الاجتماعية ماديا وفكريا وروحيا² فالإنسان هو المحور الأساسي في عملية إصلاح الإدارة الحكومية، فهو الذي يحدد في النهاية القيمة الاجتماعية لمعادلة الإصلاح، وما الهياكل والأجهزة إلا آليات الدولة لممارسة السلطة فهي تعكس فلسفة النظام السياسي الذي يعمل من خلالها ويبقى الإنسان هو القيمة العظمى لأي نظام سياسي. إن قدرة النظام السياسي الاجتماعي القائم على استيعاب التغيرات التي تأتي إليه فيتطور تبعاً لها تلقائياً وطبيعياً في صورة من النمو الطبيعي وذلك يرتبط بوجود نوعية المؤسسات السياسية والاجتماعية القائمة ومدى ما تتمتع به من قوة وطبيعة توجهاتها³.

أما المجتمع غير المتقدم والذي يتسم بالتناقض المستمر بين الأوضاع التقليدية القائمة وبين العناصر اللازمة لتحقيق الإصلاح الإداري لا يمكنه تحقيق هذا المفهوم إلا بإصلاح شامل ومتكامل لنظام التعليم في القطاعات الاقتصادية وقطاع الدولة ليكون مواكباً للطموحات التنموية ومتفقاً مع احتياجاتها ومساعداً لتنمية الطاقات والاستعدادات الكامنة لدى الموارد البشرية وأداة لتنمية السلوكيات والقيم الداعمة للإنتاجية والتنمية⁴. والبيئة لها تأثيرها على أداء الإدارة إما إيجابياً أو سلبياً، فهي المصدر الأساسي الذي يمد التنظيم الإداري بالموارد والإمكانيات المختلفة ومنه يستمد التنظيم القيم والأهداف التي يسترشد بها كما تتحكم في أداء التنظيم من خلال قدرته على قبول أو رفض ما ينتجته⁵. وترتيباً على ما سبق فإن الإصلاح الإداري أضحي ضرورة اجتماعية تحددها مجموعه من المتغيرات أهمها:

- تطلعات المجتمع لمستويات معيشية أفضل.

- الإحساس المجتمعي لأعراض العجز التي يعاني منها الإدارة الحكومية والضغط الشعبي لتحسين الخدمات وتحقيق العدالة الاجتماعية.

- الكثافة السكانية والهجرة من الريف إلى المدينة.

- انتشار الفساد الأخلاقي والإداري وانعدام الأمن وانتشار الجريمة.

- الاهتمام بالبيئة ومكوناتها⁶.

- انقلاب المنظومة التقنية للمجتمع والإنسان وسيطرة الآلة.

خاتمة:

ان الإدارة الحكومية في اليمن لا تختلف كثيراً عن الإدارة الحكومية في الدول النامية فالأعراض التي اعتلتها قد تشابه إلى حد ما - التخلف الإداري، الفساد الإداري، البيروقراطية- غير أنها تختلف من مجتمع لآخر في حجمها وحدتها أضف إلى ذلك الموروث

¹ عبد الرحمن ذبيان، المرجع السابق الذكر، ص 149.

² محمد عبد الملك المتوكل، "التنمية السياسية"، محاضرات لطلبة الليسانس - السنة الرابعة، جامعة صنعاء: كلية التجارة والاقتصاد، قسم العلوم السياسية، 1996، ص 3

³ احمد رشيد، الإصلاح الإداري: إعادة تفكير، المرجع السابق الذكر، ص 15.

⁴ احمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، المرجع السابق الذكر، ص 90-91.

⁵ على السلمي، المرجع السابق الذكر، ص 276.

⁶ عبد الرحمن ذبيان، المرجع السابق الذكر، ص 149.

المتخلف والانغلاق والعزلة التي فرضت على اليمن وما تركته من آثار على المجتمع اليمني مازال يعاني منها، ناهيك عن سلسلة المشكلات السياسية التي اتسمت بالتقلبات والأزمات وعدم الاستقرار، بالإضافة إلى دور القوى التقليدية وجماعة المصالح وما يعرف بالدولة العميقة وتغلغلها وسطوتها في الحياة العامة لم يساعد البلاد على امتلاك قدرات تنظيمية لبناء الإدارة المعاصرة ناهيك عن سيطرة الإليغارشية على سلطة الدولة وأصبحت تدار وفق مصالحهم.

يتوجب على الدولة إحداث تحولات في البيئة الاجتماعية والثقافية تقود إلى فهم عميق لمكنوننا التاريخي - الحضاري وإعادة صياغته من جديد لبناء المستقبل ويساعد أيضا على فهم وتشخيص الأوضاع الإدارية القائمة وتحديد المشكلات التي تعيق التنمية الشاملة وتحول دون قيام الجهاز الحكومي بالدور المنوط به.

الاهتمام برأس المال البشري، فلا يمكن تغيير المجتمع بمراسيم، بل الأمر يتطلب وجود قيادات تتمتع بكفاءة عالية وتولى عناية واهتمام كبيرين، فإحساسهم بالأمن والاستقرار الوظيفي - خلال مدة خدمتهم أو بعد الإحالة إلى تقاعد - والعيش الكريم لهم ولأسرهم يمنحهم الدافعية على العطاء وزيادة الإنتاجية، فضلا عن وتقويض ظاهرة الفساد الإداري والحد منها، فمشكلة الإعالة والتخوف من المستقبل وعدم الأمن للعائلة حياة كريمة وخاصة بعد ترك الخدمة حتما يقود إلى استغلال الوظيفة العامة.

تحديث وتطوير التشريع الإداري يخول الإدارة سلطات قانونية للتصرف واتخاذ القرارات الفعالة بقوة القانون فضلا عن إنشاء قضاء إداري مع ضمان استقلاليته للنظر في قضايا الفساد.

إعادة تنظيم وتطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية مما يسهل تحديد المسؤوليات ومنح السلطات من أجل سرعة التنفيذ وتحقيق إحساس بالمسؤولية أكبر وعدم تميعها بهدف الحد من الإجراءات البيروقراطية وكما يقال فإن الروتين هو المنافس القوي للقرار الإداري الواعي.