

# أوضاع إدارة الحكم وأثرها في التنمية في اليمن

عبد الواحد العفوري(\*)

أستاذ الاقتصاد المشارك، جامعة تعز - اليمن.

## مقدمة

احتلت حوكمة «مؤسسات الحكم» في البلدان النامية أهمية متزايدة خلال العقدین الأخيرین من منطلق التأثير الحاسم لنوعية الحكم (نوعية المؤسسات) في عملية التنمية، وبالتالي فقد أصبحت البلدان النامية - الفقيرة تحديداً - في حاجة أكثر من غيرها إلى إرساء عناصر ومقومات إدارة رشيدة للحكم باعتبارها المدخل إلى تحقيق التنمية المنشودة لهذه البلدان التي تعاني الفقر والمستويات المتدنية من التنمية البشرية وتستوطنها الأمراض والأوبئة وتدننى فيها متوسطات الإنتاج والدخل والاستهلاك.

مشكلة البحث وأهدافه: وضع تحقيق الوحدة اليمنية (قيام الجمهورية اليمنية في ٢٢ أيار/ مايو ١٩٩٠) اليمنيين أمام فرصة عظيمة - قد لا تتكرر في الأمد المنظور - لبناء دولتهم الجديدة على أسس مدنية ديمقراطية حديثة والانطلاق نحو تحقيق التطور الاجتماعي والازدهار الاقتصادي. اليوم، وبعد مضي أكثر من عقدين من الزمن يعيش اليمن أوضاعاً صعبة للغاية، يجاهد للخروج منها في أقصر وقت وبأقل الخسائر الممكنة، ليعاود مسيرة البناء من جديد. يُعنى هذا البحث بدرجة أساسية - إضافة إلى مناقشة مفهوم إدارة الحكم وعلاقته بالتنمية - بإبراز وتحليل مظاهر تدهور أوضاع الحكم في اليمن، ومن ثم تحديد وتشخيص انعكاسات هذه الأوضاع ودراسة أثرها في إعاقه تحقيق مستويات التنمية المستهدفة خلال سنوات الفترة ١٩٩٥ - ٢٠١٠. ويهدف البحث إلى مزيد من الإحاطة بمفهوم منظومة إدارة الحكم، من حيث أبعادها المتعددة وأهم المكونات التي يتضمنها كل من هذه الأبعاد وطبيعة العلاقة بين درجة نضجها ومستويات أدائها من ناحية، وقدرتها على إدارة عملية التنمية والوصول بها إلى أهدافها المنشودة من ناحية أخرى.

أهمية البحث: يكتسب البحث أهمية وحيويته من خلال تحريك قضايا إدارة الحكم وعلاقتها بالتنمية إلى دائرة الضوء للفت الانتباه إليها وإيلائها المزيد من الجهد، سواء من قبل المشتغلين حالياً في وضع الدستور اليمني الجديد أو المشتغلين لاحقاً في تأسيس هياكل وأنظمة ومؤسسات الدولة اليمنية الجديدة، إلى جانب استنهاض همم الباحثين المشتغلين في حقول الاقتصاد السياسي للتنمية لإجراء مزيد من البحث والدراسة حول هذه القضايا بما يقدم قاعدة معرفية ومعلوماتية عنها تناسب ومكانتها المتعاظمة.

الفرضية الرئيسية للبحث: يؤدي التدهور المستمر لمنظومة إدارة الحكم إلى فشل هذه المنظومة في القيام بوظيفتها كمسؤول عن التنمية وتحقيق مستهدفاتها.

## أولاً: مناقشة مفهوم إدارة الحكم وعلاقته بالتنمية

يشير مفهوم الحكم - وفقاً للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة -<sup>(١)</sup> إلى ممارسة السلطة الاقتصادية

(١) يعرف الحكم بوصفه التقاليد والمؤسسات التي تمارس بواسطتها السلطة في بلد ما. وتعرف المؤسسات على أنها قواعد =

والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات. وفي الوقت الحاضر أصبحت الحوكمة، أو بتعبير آخر الإدارة الرشيدة للحكم، تشمل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتؤثر مباشرة في مستوى تحقيق التنمية بأبعادها وأمادها المختلفة وتتضمن عناصر الحكم الرشيد: سيادة حكم القانون، الشفافية، الاستجابة، بناء التوافق، المساواة، الفعالية والكفاءة والرؤية الاستراتيجية<sup>(٢)</sup>.

وواضح أن منظومة وكالات الأمم المتحدة - وعلى وجه الخصوص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي - أدت دوراً رئيسياً في تطوير مصطلح إدارة الحكم أو حوكمة «القطاع العام» خلال العقدين الماضيين حيث قدمته كآلية لإدامة التنمية عبر العناية بتحقيق التنمية البشرية كمدخل إلى تحقيق التنمية الاجتماعية بصورة شاملة باعتبارها المفتاح الأساسي لتحقيق التنمية الاقتصادية والسياسية والإدارية في القطاعات الحكومية والمجتمعية<sup>(٣)</sup>.

وينظر إلى القيمتين أو الركيزتين المتمثلتين بثنائي الشمول والمساءلة (The Twin Value of Inclusiveness and Accountability) باعتبارهما الأكثر أهمية لإصلاح إدارة الحكم، وخصوصاً في تلك البلدان التي لا تزال فيها السلطة التنفيذية تتمتع بكامل القوة للهيمنة على السلط الأخرى ولا تسمح للمجتمع المدني بالعمل إلا من تحت عباؤها؛ وبالتالي فإن الشمول - أو كما يعرّب البعض اللفظ الإنكليزي (Inclusiveness) - التضمنية تعني العمل على تكريس حقيقي للمساواة بين جميع المواطنين، وهذا يعني أن إدارة الحكم لا تكون جيدة أو رشيدة إلا إذا شملت جميع المواطنين دون أي ممارسات إقصائية (Exclusiveness)<sup>(٤)</sup>.

أما قيمة المساءلة فتعني الانصياع والتسليم التام من قبل الحكومة بأن للشعب حق مساءلة الدولة بمختلف مؤسساتها ووضعها تحت طائلة المحاسبة وذلك عن كيفية استعمالها للسلطة والموارد المملوكة للشعب. غير أن ممارسة المساءلة (Accountability) من قبل الشعب يمكن أن تتحول إلى مجرد عملية شكلية لا تسمن ولا تغني من جوع، ما لم تقيد الحكومة بصرامة بالشفافية، وتتيح الوصول إلى المعلومات، ويؤخذ الأسلوب التنافسي لشغل الوظائف العامة<sup>(٥)</sup>.

ينظر الباحث - من ناحيته - إلى الإدارة الرشيدة للحكم (Good Governance) بمكوناتها التشريعية والتنظيمية والمؤسسية والإدارية باعتبارها وسائل (Input) تخدم توفير بيئة محفزة على النمو القوي وتأمين إدامته عبر إنشاء أساسات راسخة لوسط (مناخ) استثماري جاذب، وأما الغايات

= اللعبة في مجتمع ما، أو، بعبارة أخرى القيود التي يضعها الإنسان لتشكيل التفاعل الإنساني، وهكذا فالمؤسسات تشمل أي شكل من أشكال القيود التي يضعها البشر لتشكيل التفاعل الإنساني. انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة (نيويورك: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المكتب الإقليمي للدول العربية، ٢٠٠٢)، ص ١٠٦.

(٢) المصدر نفسه، ص ١٠١ - ١٠٢.

(٣) زهير الكايد، الحكمانية: قضايا وتطبيقات (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٣)، ص ٦ - ٩.

(٤) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability* (Washington, DC: World Bank, 2003), pp. 17-20.

(٥) المصدر نفسه، ص ٢٠ - ٢٣.

(Outputs) منها وبصورة أكثر عمقاً وأبعد مدى الحصائل (Outcomes) فإنها تتمثل بإحداث التغيير الإيجابي الذي يفضي إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة بوجهيها الرئيسيين المتلازمين:

**الوجه الأول:** ويتمثل بإيصال التنمية الإنسانية إلى المستوى الذي يحقق الحرية الموضوعية للناس، بمعنى حرية الاختيار المقترنة بالقدرة على تحويلها إلى واقع ملموس والتي تضمن للناس حياة لائقة (Decent Life)<sup>(٦)</sup>.

**الوجه الثاني:** ويتمثل بمكافحة الفقر والبطالة وصولاً إلى القضاء عليهما بالمعنى المجتمعي الواسع للكلمة. فالحضور الحقيقي الفاعل لكل عناصر منظومة إدارة الحكم في ممارسة الحكم اليومية - كما يرى الباحث - يفضي إلى تعزيز مستويات الثقة لدى الأفراد والجماعات والكيانات المتنوعة، ويشيع محيطاً من الاطمئنان يجتذب إليه عناصر الإنتاج من الخارج، ويخلق آفاقاً جديدة، ويحرّض على استكشاف طرق مبتكرة لتعبئة عناصر وممكنات الإنتاج المحلية، فيدفع بهذه الصورة إلى زيادة وتائر النشاط الاقتصادي ضمن بيئة كلية تتيح أعلى ما يمكن من فرص تحقيق الكفاءة في مختلف حقول هذا النشاط، حيث تتجه درجة المخاطر فيها إلى الانخفاض، وبالتالي تتجه أيضاً تكاليف الإنتاج إلى الانخفاض، وعند هذا المستوى تتضافر (Synergy) جميع هذه العوامل، فتعمل معاً لتشكيل رافعة جبارة لتعظيم القدرة الإنتاجية الكلية للاقتصاد في ظل أقل قدر ممكن (تحقيق كفاءة عالية) من استهلاك الموارد الطبيعية (تحقيق الاستدامة)؛ الأمر الذي يعني تعظيم القدرة التنافسية للاقتصاد إلى أعلى مستوى ممكن وصولاً إلى القضاء على الفقر والبطالة وتحقيق التنمية الشاملة للمجتمع.

وإذا كانت أهم سمات الحكم الجيد هي الشفافية والمشاركة والمساءلة؛ وانطلاقاً من تعريف الحكم بوصفه التقاليد والمؤسسات التي تمارس بواسطتها السلطة في بلد ما على جميع المستويات؛ وحيث يتم ذلك بواسطة آليات وعمليات ومؤسسات يقوم المواطنون من خلالها بالتعبير عن مصالحهم ويمارسون من خلالها حقوقهم القانونية ويوفون بالتزاماتهم؛ فإن الحكم ينحصر في جوانب أو عمليات ثلاث يتضمن كل منها بعدين رئيسيين من أبعاد إدارة الحكم على النحو التالي<sup>(٧)</sup>:

(٦) في مفهوم التنمية كحرية، انظر: أمارتيا صن، التنمية حرة، ترجمة شوقي جلال، عالم المعرفة؛ ٣٠٣ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ٢٠٠٤).

(٧) في ذلك، انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة، ص ١٠٦؛ أحمد جاسم محمد المطوري، «مدى توافر مؤشرات إدارة الحكم وأثرها على النمو الاقتصادي في العراق»، الاقتصاد الخليجي، العدد ١٩ (٢٠١١)، وأحمد باهض تقي؛ بشرى محمد رضا، ونعم كاظم شنيور، «إدارة الحكم والتنمية في البلدان العربية»، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، <[العدد ٦٥ / شتاء ٢٠١٤](http://www.fcdrs.com/mag/issues/%d8%a5%d8%af%d8%a7%d8%b1%d8%a9%20%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%85%20%d9%88%d8%a7%d9%84%d8%aa%d9%86%d9%85%d9%8a%d8%a9%20%d9%81%d9%8a%20%d8%a7%d9%84%d8%a8%d9%84%d8%af%d8%a7%d9%86%20%d8%a7%d9%84%d8%b9%d8%b1%d8%a8%d9%8a%d8%a9.docx.></a></p>
</div>
<div data-bbox=)

## ١ - اختيار الحكومة ومراقبتها

يتضمن هذا الجانب أو العملية من إدارة الحكم، التي يتم بواسطتها اختيار الحكومات ومراقبتها واستبدالها، بعدين رئيسيين هما:

### أ - إبداء الرأي والمساءلة (VA) Voice and Accountability

يشمل جانب إبداء الرأي والمساءلة (VA) (Voice and Accountability) مجموعة من المؤشرات المتصلة بالعملية السياسية والحريات المدنية والحقوق السياسية واستقلالية وسائل الإعلام ودورها في تحقيق الرقابة على الحكومة، وبالتالي فإن هذا المؤشر يقيس مدى قدرة المواطن على المشاركة في اختيار الحكومة ومراقبة أهل السلطة ومساءلتهم.

### ب - الاستقرار السياسي واللاعنف

يعكس بعد الاستقرار السياسي واللاعنف (Political Stability and Absence of Violence (PV)) حالة الاستقرار السياسي واحتمال حدوث العنف ذي الطابع السياسي كوسيلة لتغيير الحكومة بدلاً من اتباع الطرق الدستورية والقانونية السلمية.

## ٢ - قدرة الحكومة على صوغ سياسات سليمة وتنفيذها

يتضمن الجانب المتعلق بقدرة الحكومة على صوغ سياسات سليمة وتنفيذها بفعالية بعدين رئيسيين هما:

### أ - فعالية الحكومة

يتضمن بُعد فعالية الحكومة (Government Effectiveness (GE)) مؤشرات تقيس نوعية الخدمات العامة، ونوعية البيروقراطية وكفاءة الموظفين المدنيين، واستقلال الإدارة المدنية عن الضغوط السياسية وصدقية الحكومة في التزامها بالسياسات التي تسنها<sup>(٨)</sup>.

### ب - الجودة التنظيمية

يتضمن بُعد الجودة التنظيمية (Regulatory Quality (RQ)) قياس مقدار الشبهات المفروضة من جانب الحكومة (يرى الباحث أهمية التدخل الحكومي وفقاً لرؤى وسياسات تنمية مدروسة في البلدان النامية) على هيئة سياسات متعددة.

(٨) تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة، ص ١٠٦.

### ٣ - احترام المؤسسات

يتعلق الجانب الثالث من إدارة الحكم باحترام المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعل الاقتصادي والاجتماعي. ويتضمن هذا الجانب من إدارة الحكم بعدين رئيسيين هما:

#### أ - سيادة القانون

يعبر بُعد سيادة القانون (Rule of Law (RL)) عن مدى شعور المواطنين بالثقة في القواعد التي صاغها المجتمع ومقدار التزامهم بهذه القواعد. ويشمل مجموعة من المؤشرات الفرعية كفعالية القضاء وإمكانية توقع إجراءاته وأحكامه ومقدار إنفاذ العقود، ومستويات انتشار الجريمة.

#### ب - السيطرة على الفساد

يتضمن جانب السيطرة على الفساد (Control of Corruption (CC)) ممارسة (استغلال) السلطة العامة بغرض الكسب الخاص<sup>(٩)</sup>.

### ثانياً: تطورات إدارة الحكم في اليمن

#### وانعكاساتها على عملية التنمية للفترة ١٩٩٥ - ٢٠١١

اقترن تحقيق الوحدة اليمنية وقيام الجمهورية اليمنية في ٢٢ أيار/ مايو ١٩٩٥ بالتزام الدولة الجديدة - نظرياً - بتحقيق إصلاحات ديمقراطية واسعة نص عليها دستور دولة الوحدة الذي جرى الاستفتاء عليه وإنفاذه بدءاً من شهر أيار/ مايو ١٩٩١، وقد تضمن الدستور المشار إليه إقراراً صريحاً بالحريات المدنية والحقوق السياسية المتساوية للمواطنين كافة، بما في ذلك المرأة، وحرية التعبير، وأكد مبدأ الفصل بين السلطات وإعمال مبدأ المساءلة العامة والتوجه نحو اللامركزية<sup>(١٠)</sup>.

غير أن السنوات الخمس الأولى بعد تحقيق الوحدة شهدت ثلاثة أحداث كبيرة أدت إلى تعقيد التحديات الكثيرة الشائكة التي تواجه اليمن وهي:

١ - عودة ما يزيد على ٨٠٠ ألف من العاملين اليمنيين في دول الخليج المجاورة عقب ما سمي حرب الخليج الثانية.

٢ - توقف عدد من مصادر المساعدات والقروض الخارجية وخفض حاد للبعض الآخر.

(٩) المصدر نفسه، ص ١٠٦.

(١٠) حول ذلك، انظر دستور الجمهورية اليمنية الذي تمّ الاستفتاء الشعبي عليه في أيار/ مايو ١٩٩١، وصوّت لصالحه نسبة ٩٨,٣ بالمئة من المشاركين في الاستفتاء، تمّ تعديله مرّتين الأولى في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٤، والثانية في شباط/ فبراير ٢٠٠١.

٣ - الصراع السياسي (الإقصائي) المدمر بين شركاء تحقيق الوحدة الذي انتهى باشتعال حرب ١٩٩٤ التي كلفت اليمن خسائر مادية وبشرية هائلة.

لقد تركت هذه الأحداث آثاراً بالغة الخطورة في اليمن لا تزال ماثلة بقوة حتى يومنا هذا؛ حيث وصل سوء الأوضاع إلى الدرجة التي ظهرت معها الحكومة في حالة من العجز والشلل التام، وما كان منها سوى أن تهرع إلى لاستنجد بال صندوق والبنك الدوليين، ومن ثم تبني سياسات التصحيح الهيكلي بدعمها وإشرافهما وإعداد برنامج الإصلاح الإداري والمالي الذي دخل حيز التنفيذ بدءاً من أوائل شهر آذار/ مارس ١٩٩٥.

وبناءً على السياسات الجديدة المشار إليها تم وضع الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٦ - ٢٠٠٠) التي استهدفت تحقيق نمو اقتصادي سنوي متوسط بنحو ٢, ٧ بالمئة. وفي ما يتصل بإدارة الحكم فقد احتوت الخطة على مجموعة من السياسات والخطوات الإجرائية من أهمها:

أ - معالجة ظاهرة التضخم الوظيفي، وإدخال العمل بنظام التقييم الدوري، ووضع البرامج المتعلقة بجوانب التأهيل والتدريب لرفع كفاءة شاغلي الوظائف العامة والعمل على وقف تسييس الوظيفة العامة.

ب - العمل على تحسين نظم وأساليب الرقابة والمتابعة، وتبني سياسات وبرامج تنفيذية تهدف إلى محاربة الفساد وتفشي الرشوة والمحسوبية واستغلال النفوذ داخل الجهاز الإداري للدولة، والعمل على إعادة هيكلة وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري، باعتبارها الجهة المسؤولة عن جهاز الخدمة المدنية.

ج - اتخاذ الخطوات اللازمة لاستيعاب القطاع الاقتصادي غير المنظم ودمجه ضمن الاقتصاد الرسمي للدولة.

د - تطوير العمل باللامركزية الإدارية والمالية والعمل على توفير البنى التحتية اللازمة لتعزيز التنمية المحلية<sup>(١١)</sup>.

فشلت الخطة في تحقيق معدل النمو المستهدف البالغ ٢, ٧ بالمئة ولم يتجاوز معدل النمو المحقق في المتوسط خلال سنوات الخطة ٥ بالمئة، أما في ما يتصل بإصلاحات إدارة الحكم فقد ورد في تقييم الحكومة للخطة الخمسية الأولى عقب انتهائها ما يلي:

• إن عوامل عديدة ذات طابع هيكلي ومزمن تتعلق باختلال الجهاز الإداري للدولة وقصور دور القضاء واستفحال أوجه عديدة من الفساد الإداري والمالي حالت دون تطبيق الإجراءات الخاصة بإصلاح إدارة الحكم وهو ما أعاق بالتالي تحقيق التطور المطلوب في مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (أي خلال سنوات الخطة). ويرجع التقييم المذكور الإخفاق في تحقيق أي تقدم ملموس في ما يتعلق بإصلاح إدارة الحكم إلى ضعف البناء المؤسسي للدولة والذي يتصف بترهل الجهاز الإداري للدولة

(١١) الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٦ - ٢٠٠٠) (صنعاء: وزارة التخطيط والتنمية، ٢٠٠٠)، ص ٢١١ - ٢١٦.

واستشراء ظاهرة الفساد، وضعف - وأحياناً - غياب الرقابة والمحاسبة، وهشاشة القضاء الذي تعتوره أوجه قصور عديدة<sup>(١٢)</sup>.

وعلى المنوال نفسه احتوت الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية الاجتماعية (٢٠٠١ - ٢٠٠٥) على عدد من التوجهات في ما يتصل بإصلاح إدارة الحكم كتعزيز الممارسات الديمقراطية والمشاركة السياسية، وتأكيد احترام الدولة للحقوق والحريات العامة، والتشديد على أهمية الإدارة الجيدة والشفافية، وضرورة العمل على ترسيخ توجه اللامركزية الإدارية والمالية، وأهمية تعزيز علاقة التكامل بين الدولة والمجتمع المدني<sup>(١٣)</sup>.

غير أن سنوات الخطة الثانية لم تشهد أيضاً أي خطوات حقيقية ملموسة في ما يتصل بإصلاح أبعاد ومكونات إدارة الحكم، الأمر الذي كان له أثره المباشر في فشل الخطة في تحقيق معظم معدلات النمو القطاعية المستهدفة، وبالتالي فشلها في تحقيق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المستهدف المقدر بنحو ٦, ٥ بالمئة، حيث لم يتجاوز المعدل المحقق ١, ٤ بالمئة في المتوسط خلال سنوات الخطة. وقد استمر تعاطي الحكومة مع مسألة إصلاح منظومة إدارة الحكم على هذا النحو من التسويف والاكتفاء بإعلان النوايا دون تحقيق أي ترجمة فعلية لتلك النوايا المعلنة إلى واقع ملموس.

ظل التصور الحكومي بشأن إصلاح إدارة الحكم كما هو وارد في إطار سياسات التصحيح الهيكلي بما لها من موقف من التدخل الحكومي في السوق بصورة أثبتت عدم ملاءمتها لواقع البلدان النامية الفقيرة كاليمن<sup>(١٤)</sup>، كون التنمية في هذه البلدان ليست مرادفاً للسوق في الاقتصادات المتقدمة؛ كما أن وظيفة الدولة ودورها في هذا النطاق تختلف في هذه البلدان عن مثيلتها في البلدان المتقدمة، غير أن الحكومة اليمنية استمرت على هذا التصور حتى بعد المراجعات الدولية في ما يخص السياسات المذكورة والتي انتهت بإعلان الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs) في قمة الأمم المتحدة للألفية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ كأول رؤية عالمية شاملة للتنمية<sup>(١٥)</sup>.

ولم تبدأ الحكومة اليمنية بتغيير توجهاتها، سواءً في ما يتعلق بدور الدولة إجمالاً أو بفهمها لإصلاح إدارة الحكم وفقاً للتوجهات الدولية الجديدة باعتبارها مسؤولاً عن تحقيق التنمية، إلا مع إطلاق المبادرة الأمريكية المعروفة بمبادرة الشرق الأوسط الكبير (GMEI) عام ٢٠٠٤ والتي دعت فيها الولايات المتحدة الأمريكية إلى إصلاح المنطقة من خلال الديمقراطية والحكم «الصالح» كمدخل لتحقيق التنمية في دول الشرق الأوسط<sup>(١٦)</sup>.

(١٢) الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية الاجتماعية (٢٠٠١ - ٢٠٠٥) (صنعاء: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ٢٠٠٥)، ص ٣٦ - ٤٣.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٦٥ - ٦٧.

(١٤) في ذلك، انظر: عبد الواحد العفوري، «نحو تنمية شاملة محابية للفقراء»، الثورة (صنعاء)، ٢٣/٤/٢٠١٣، ص ١٣.

(١٥) في ذلك انظر: «وثيقة إعلان الأمم المتحدة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية»، قمة الألفية (نيويورك) (أيلول/

سبتمبر ٢٠٠٠).

(١٦) انظر: «وثيقة مبادرة الشرق الأوسط الكبير المقدمة من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية»، <<http://www.forumforfuture.org/Arabic/aDefault.aspx>>.



ترافق إطلاق المبادرة المذكورة مع عدد من التطورات السلبية في اليمن، أي خلال العامين ٢٠٠٤ و٢٠٠٥، أدت إلى بروز معارضة شديدة لسياسات الحكومة، سواءً الاقتصادية أو الاجتماعية، وتحديدًا أسلوبها في التعاطي مع المسائل المتعلقة بإصلاحات إدارة الحكم، وما أدى إليه من انعكاسات سلبية واسعة وشديدة الخطورة ألحقت أضراراً مباشرة وغير مباشرة آتية وطويلة الأجل بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي آثار ظهرت بوضوح من خلال التواضع الشديد لما حققته الخطان الخمسيتان الأولى والثانية (١٩٩٥ - ٢٠٠٠) و(٢٠٠١ - ٢٠٠٥) من نتائج، إضافة إلى ما أظهره أول تقييم لما تحقق لليمن على صعيد الأهداف الإنمائية للألفية عام ٢٠٠٥ من نتائج مخيبة للتوقعات؛ فقد صنفت اليمن ضمن الدول التي تعتبر خارج مسار تحقيق معظم أهداف الألفية بحلول العام ٢٠١٥ وهو النتيجة نفسها التي توصل إليها التقييم الثاني الذي جرى خلال العام ٢٠١٠ مع وضع أسوأ لليمن في كل الأهداف والغايات والمؤشرات، وتحديدًا ما يتعلق بالهدف الأول المتمثل بالقضاء على الفقر والجوع، حيث شهد اليمن تدهوراً غير مسبوق لمعدلات الفقر والجوع خلال السنوات منذ العام ٢٠٠٥ وما تلاه<sup>(١٧)</sup>.

لقد ترتب على هذا التدهور الذي وصلت إليه أوضاع إدارة الحكم في اليمن وغياب أي توجه حقيقي لوقفه، وبالتبعية تعثر عملية التنمية إلى الدرجة التي بلغتها، خروج الجهات المانحة الرئيسية عن صمتها، وبدأت أطراف خارجية كثيرة توجيه انتقاداتها الصريحة إلى الحكومة اليمنية التي افتقرت بصورة دائمة إلى أدنى مستوى من عناصر وأبعاد ومكونات الحكم الجيد. في هذا الوقت فشلت الحكومة اليمنية في التأهل للحصول على مساعدات صندوق تحدي الألفية (Millennium Challenge Corporation (MCC)) التابع لحكومة الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١٨)</sup>، وذلك لمرتين متتاليتين، وتم تعليق أهليتها في الحصول على مساعدة الصندوق للسنتين ٢٠٠٤ و٢٠٠٥، لفشل الحكومة اليمنية في تحقيق تقدم ملموس في ما يتصل بمؤشرات الحكم الجيد. كما أقدم البنك الدولي خلال الفترة ذاتها تقريباً على خفض حجم المحفظة الإقراضية المقدمة من هيئة التمويل الدولية (IDA) بنسبة ٣٤ بالمئة، حيث تقلص حجم المحفظة من ٤٤٠ مليون دولار أمريكي إلى ٢٨٠ مليوناً وذلك في إطار استراتيجية المساعدة القطرية (٢٠٠٦ - ٢٠٠٩)، وقد استند قرار البنك الدولي إلى النتائج غير المرضية لتقييم المؤسسات والسياسات القطرية (CPIA) لليمن لعام ٢٠٠٥؛ حيث لم يتمكن اليمن من تحقيق نتائج ملموسة تتعلق بإجراءات وتدابير منظومة الحكم الجيد<sup>(١٩)</sup>.

ترافقت هذه الأوضاع مع توجه الحكومة نحو تحريك قضية طلب انضمامها إلى مجلس التعاون الخليجي، حيث اشترطت دول المجلس الست على اليمن تأهيل نفسه لهذا الانضمام، واعتبرت الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) الخطة الأولى لهذا التأهيل الذي سيمتد

(١٧) انظر: تقرير اليمن عن أهداف التنمية الألفية (صنعاء: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ومكتب اليمن لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٠).

(١٨) انظر: Mennonite Central Committee Website, <<http://www.mcc.org>>.

(١٩) «استراتيجية المساعدة القطرية للجمهورية اليمنية عن الفترة من السنة المالية ٢٠٠٦ إلى السنة المالية ٢٠٠٩: تقرير برقم ٣٦٠١٤ - اليمن، ١٦ أيار/ مايو ٢٠٠٦»، المؤسسة الدولية للتنمية (IDA)، ص ٣٤.

إلى الخطة القادمة الأخرى (الرابعة) حتى العام ٢٠١٥، ووجدت الحكومة اليمنية نفسها أمام ضغوط محلية وإقليمية ودولية لإحداث تقدم ملموس في ما يتصل بإصلاح إدارة الحكم. وأمام حاجتها إلى جمع التمويلات المطلوبة للمضي قدماً في تنفيذ الخطة الخمسية الثالثة وبرنامجها الاستثماري، أقدمت الحكومة في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ على إقرار ما سمي الأجندة الوطنية للإصلاحات (على مرحلتين) للفترة ٢٠٠٦ - ٢٠١٠ بصورة منسجمة مع توجهات الخطة الخمسية الثالثة للتنمية للسنوات نفسها. وقد احتوت هذه الأجندة على خطة الحكومة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية وتعزيز استقلال السلطة القضائية وتحسين بيئة أداء الأعمال والمناخ الاستثماري وتقوية المؤسسات والتوجه الديمقراطي<sup>(٢٠)</sup>.

ووفقاً لهذه الأجندة وبالتعاون مع سكرتارية مجلس التعاون الخليجي تم حشد المانحين للاجتماع في مؤتمر لندن حول اليمن في منتصف تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ الذي أسفر عن تعهدات بتقديم حوالي ٥,٧ مليار دولار أمريكي لتمويل البرنامج الاستثماري (PIP) للخطة الخمسية الثالثة.

ولكن - عدا عن تحقيق بعض الخطوات الشكلية كالمصادقة مثلاً على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإصدار عدد من القوانين كقانون إقرار الذمة المالية وقانون مكافحة الفساد وقانون المناقصات وتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي افتقرت منذ لحظة التأسيس إلى الفعالية والقدرة على القيام بوظيفتها<sup>(٢١)</sup> - انقضت سنوات الخطة والأوضاع على حالها، وظلت الأجندة الوطنية للإصلاحات من الناحية الفعلية مجرد حبر على ورق؛ بل شهدت السنوات من ٢٠٠٧ إلى ٢٠١٠ تدهوراً لمختلف مؤشرات إدارة الحكم، الأمر الذي انعكس بصورة مباشرة على التنمية حتى كادت البلاد تصاب بالشلل التام. فقد فشلت الحكومة فشلاً ذريعاً في تخصيص تعهدات المانحين في مؤتمر لندن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، وفي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ انعقد لقاء لندن لمراجعة التزامات اليمن وتعهداته أمام المانحين في مؤتمر لندن ٢٠٠٦.

قدمت الحكومة في هذا اللقاء خطة إنقاذ للوضع (عبارة عن عشر أولويات للإصلاحات كانت أفرقتها أواخر العام ٢٠٠٩، ست منها تقريباً تتعلق بإصلاح إدارة الحكم)<sup>(٢٢)</sup>. وقد تبع هذا اللقاء اجتماع آخر للمانحين في الرياض في السعودية في شهر شباط/فبراير من العام إياه، لكن الوقت كان قد تأخر كثيراً حيث لم تعد إدارة الحكم في اليمن تحظى بثقة ذات وزن، لا في أوساط المواطنين ولا في أوساط المانحين في الخارج، وكانت كل المؤشرات تظهر بوضوح أن اليمن «يعد الخُطى» منذ سنوات إلى

(٢٠) أحمد الصفتي، مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتمهئة البيئة الاستثمارية في اليمن (صنعاء: صندوق النقد العربي، ٢٠٠٧)، ص ٣٢.

(٢١) انظر: نادجرو كيفيتش [وآخرون]، تحسين أوضاع الحوكمة على مستوى الدولة: سد فجوة التطبيق بين وضع القوانين والممارسة العملية (واشنطن: مركز المشروعات الدولية الخاصة ومنظمة النزاهة العالمية، ٢٠١٢)، <<http://www.cipe-arabia.org/index.php/themes/democratic-governance/1145-gi-cipe-implementation-gap-between-law-a-practice>>.

(٢٢) منها مثلاً: «برنامج لجذب ذوى المواهب للعمل في الخدمة المدنية»، و«حلول عاجلة لمشاكل الأراضي (الملكية)»، و«تطبيق سلطة الدولة وسيادة القانون»، و«تحسين صورة اليمن في الخارج»... إلخ، انظر في ذلك: الصحوة (صنعاء)، العدد ١٢١٢ (١١ شباط/فبراير ٢٠١٠).

ال فشل إدارياً و تنموياً؛ حيث كانت الجمهورية اليمنية قد وضعت منذ العام ٢٠٠٨ ضمن مجموعة الدول الفاشلة في مؤشر (Failed States Index).

فوفقاً لمؤشر الدول الفاشلة الذي تصدره مجلة السياسة الخارجية (Foreign Policy) الأمريكية<sup>(٢٣)</sup> وصندوق السلام (Fund for Peace)<sup>(٢٤)</sup> ويشمل ١٦٨ دولة، فإن اليمن أصبح دولة فاشلة بدءاً من عام ٢٠٠٨ حيث كان في عام ٢٠٠٧ ضمن مجموعة الدول في منطقة الخطر (انظر الجدول الرقم (١)). بُني هذا المؤشر على ثلاث مجموعات من المؤشرات الاقتصادية واجتماعية وسياسية - عسكرية تتمحور في أغلبها حول وضع إدارة الحكم في الدولة، ويبلغ عددها اثني عشر مؤشراً لكل منها «قيمة» من النقاط، وكلما زاد إجمالي نقاط الدولة كلما اقتربت من حالة الفشل.

اللافت بحسب البيانات الواردة في الجدول أن اليمن تدرجت صعوداً في سلم الفشل من المرتبة ٢٤ في عام ٢٠٠٧، إلى المرتبة ٢١ عام ٢٠٠٨، إلى المرتبة ١٨ عام ٢٠٠٩، إلى المرتبة ١٥ عام ٢٠١٠، حتى وصلت إلى المرتبة ٦ عام ٢٠١٣، وأصبح لا يفصلها عن وضع الصومال الذي ترتب على رأس مجموعة الدول الفاشلة سوى خمس مراتب فقط.

### الجدول الرقم (١)

#### وضع اليمن من حيث الترتيب ومجموع النقاط في مؤشر الدول الفاشلة

٢٠١٣		٢٠١٢		٢٠١١		٢٠١٠		٢٠٠٩		٢٠٠٨		٢٠٠٧	
النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب	النقاط	الترتيب
١٠٧,٠	٦	١٠٤,٨	٨	١٠٠,٣	١٣	١٠٠	١٥	٩٨,١	١٨	٩٥,٤	٢١	٩٣,٢	٢٤

The Failed State Index, <<http://www.fundforpeace.org>>.

المصدر:

### ثالثاً: وضع اليمن في مؤشرات إدارة الحكم (WG1) للفترة ١٩٩٦ - ٢٠١١

يقوم البنك الدولي بصورة منتظمة منذ العام ١٩٩٦ بنشر مؤشرات الحكم الجيد (Worldwide Governance Indicators (WGI)). وتعكس قيم هذه المؤشرات حسابات لمئات من المتغيرات، وتقييمات الخبراء والمسوحات تستقي معلوماتها من عدد كبير من المنظمات الدولية غير الحكومية ومؤسسات قياس الرأي ووكالات تصنيف المخاطر التجارية ومؤسسات العون الإنمائي متعددة الأطراف والشركات المتخصصة، وعددها ستة مؤشرات تخصص في قياس ستة أبعاد لإدارة الحكم (Six Dimensions of Governance).

وكما تمت الإشارة في المبحث الأول من هذه الدراسة فإن هذه المؤشرات هي: مؤشر إبداء الرأي والمساءلة، مؤشر الاستقرار السياسي واللاعنف، مؤشر الفعالية الحكومية، مؤشر الجودة التنظيمية،

<The Failed State Index,> Foreign Policy, <<http://www.foreignpolicy.com>>.

(٢٣)

(٢٤) المصدر نفسه.

مؤشر سيادة القانون ومؤشر السيطرة على الفساد، والتي تجتمع معاً لتشكيل قوام مؤشرات إدارة الحكم (WGI) (انظر الجدول الرقم (٢)).

وقد تم إعطاء المؤشرات الستة المذكورة أعلاه درجات تراوح بين سالب ٢,٥ وموجب ٢,٥. وتمثل الدرجات السالبة وصولاً إلى الدرجة ٢,٥ - أرقاً الأوضاع لأي مؤشر (بعد) من مؤشرات إدارة الحكم الذي يقيسه المؤشر، بينما تمثل الدرجات الموجبة وصولاً إلى درجة ٢,٥ الوضع الأمثل للبعد الذي يقيسه المؤشر من أبعاد إدارة الحكم<sup>(٢٥)</sup>.

### الجدول الرقم (٢)

وضع اليمن في مؤشرات الحكم الجيد (WGI)  
للسنوات ١٩٩٦ - ٢٠١١

السنة	إبداء الرأي والمساءلة (VA)	الاستقرار السياسي وغياب العنف (PV)	الفعالية الحكومية (GE)	الجودة التنظيمية (RQ)	سيادة القانون (RL)	مكافحة الفساد (CC)
١٩٩٦	٠,٦٨-	١,٣٩-	٠,٩٥-	٠,٤٥-	١,٣٥-	٠,٣٥-
١٩٩٨	٠,٧٧-	١,٢٨-	٠,٧٥-	٠,٤٨-	١,٣٣-	٠,٨٩-
٢٠٠٠	٠,٧٧-	١,٢٤-	٠,٧٨-	٠,٦٩-	١,٤٢-	٠,٩١-
٢٠٠٢	١,٢١-	١,٣٩-	٠,٨١-	٠,٨٢-	١,٥٢-	٠,٩٥-
٢٠٠٣	٠,٩٢-	١,٤٨-	٠,٧٤-	٠,٧٣-	١,٢٣-	٠,٨٤-
٢٠٠٤	٠,٩٧-	١,٥٩-	٠,٩١-	٠,٨٤-	١,٢٣-	١,٠١-
٢٠٠٥	١,٠٧-	١,٤١-	٠,٩٣-	٠,٨٢-	١,٢٦-	٠,٧٩-
٢٠٠٦	١,١٧-	١,٣٢-	٠,٩٩-	٠,٧٥-	١,٠٤-	٠,٦٩-
٢٠٠٧	١,٠٩-	١,٥٥-	٠,٩٤-	٠,٦٥-	٠,٩٧-	٠,٧٠-
٢٠٠٨	١,٢٠-	١,٩٨-	٠,٩٦-	٠,٦٩-	٠,٩٩-	٠,٦٩-
٢٠٠٩	١,٢٤-	٢,٢١-	١,٠٩-	٠,٦١-	١,٠٩-	١,٠٥-
٢٠١٠	١,٣٠-	٢,٢٥-	١,٠٣-	٠,٥٧-	١,٠٧-	١,١٥-
٢٠١١	١,٣٥-	٢,٢٩-	١,١٤-	٠,٧٩-	١,٢٥-	١,١٨-

<<http://www.orgindicators.org>>.

المصدر:

(١) تظهر البيانات الواردة في الجدول الرقم (٢) أن درجات جميع المؤشرات الستة لجميع سنوات الفترة محل الدراسة ١٩٩٦ - ٢٠١١ درجات سالبة، وهو ما يفصح بجلاء عن وضع اليمن

Daniel Kaufman, Aart Kraay and Mission Mastruzzi, «Governance Matters Aggregate and Individual (٢٥) Governance Indicators, 1996-2008.» World Bank, Policy Research, Working Paper 4978 (June 2009), pp. 2-12.

المترددي جداً ضمن مؤشرات إدارة الحكم بكل الأبعاد، الأمر الذي يجد ترجمته العملية في الترددي الشديد لنوعية مؤسسات «الدولة»<sup>(٢٦)</sup> من مختلف النواحي، وهذا هو تحديداً ما يفسر المستويات المتدنية جداً من التنمية في اليمن.

(٢) وفقاً لليانات أعلاه فإن درجات المؤشرات الستة باستثناء طفيف لمؤشر سيادة القانون اتجهت من وضع سيئ أول الفترة عام ١٩٩٦ إلى وضع أسوأ آخر الفترة عام ٢٠١١، ما يعني أنه من الناحية الواقعية لم يتم بذل أي جهود فعلية معتبرة لوقف التدهور، والأكثر من هذا، لإصلاح إدارة الحكم وتغيير سلوك المؤشرات باتجاه إيجابي.

(٣) تراجع مؤشر حرية إبداء الرأي والمساءلة (VA) من وضعه المتدهور في ١٩٩٦ بقيمة سالبة (٦٨، ٠)، إلى وضع متدهور للغاية في ٢٠١١ بقيمة سالبة (٣٥، ١)؛ أي بدرجة تردّد تصل إلى الضعف تقريباً عمّا كانت عليه الحال في السنة الأولى للفترة. ويعبر هذا عن تدهور مشاركة المواطنين في اختيار الحكومة ومراقبتها ومساءلتها. فقد شهدت السنوات منذ أواخر عام ١٩٩٤ وما تلاه إفراغاً لآليات المشاركة من أي محتوى حقيقي صاحبه تركيز متزايد لقوة السلطة التنفيذية أدت مع الوقت إلى تبوئها مكانة فوق الدستور والقانون. ويلاحظ أن درجة تدهور المؤشر ازدادت بصورة مفاجئة وقوية بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٢ من درجة سالبة بمقدار (٧٧، ٠) إلى درجة سالبة بلغت (٢١، ١) ويعتقد الباحث أن هذا يعود إلى التحضير وإجراء التعديل الدستوري في هذه الفترة (تم في شباط/فبراير ٢٠٠١) الذي قضى بتمديد فترة ولاية رئيس الجمهورية من خمس سنوات إلى سبع، إضافة إلى عدد من التعديلات الأخرى هدفت بصورة جوهرية إلى مزيد من تكريس هيمنة السلطة التنفيذية وتحصينها من المساءلة والمراقبة.

(٤) تدهور مؤشر الاستقرار السياسي (PV) من درجة سالبة بلغت (٣٩، ١) العام ١٩٩٦ إلى درجة سالبة بمقدار (٢٩، ٢) أي كادت تلامس قعر المؤشر. وقد ألحق هذا التدهور بمؤشر الاستقرار السياسي أضراراً فادحة بمناخ الاستثمار؛ وبالتالي مجمل النشاط الاقتصادي، وانعكس بقوة في إعاقه تحقيق المستويات المنشودة من التنمية. إن ارتفاع الدرجة السالبة لهذا المؤشر تعني أن أبواب التغيير السلمي للحكومة خلال هذه السنوات أصبحت مسدودة، وتعززت بالتالي النزعة إلى استبدال الحكومة بطريق العنف. وقد شهد اليمن خلال هذه السنوات حروباً كثيرة صغيرة ومتفرقة ذات طابع متنوع، كان أبرزها وأكبرها أربع جولات من الحرب في محافظة صعدة وما جاورها خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٩ وذلك بين السلطة من جهة، وما عرف بالتمرديين الحوثيين من جهة أخرى.

(٥) بالنسبة إلى مؤشر فعالية الحكومة (GE) فقد بلغت درجته مقدار سالب (٩٥، ٠) في عام ١٩٩٦، وانتهت هذه الدرجة بسالب (١٤، ١)، مع ملاحظة أن التدهور من حيث شدته جاء على

(٢٦) إن إصلاح المؤسسات والحكم عملية معقدة وصعبة، وعادةً ما ينظر إلى الدولة الكفاء والمجتمع المدني الفاعل بأنها الدعائم التوأم لإصلاح إدارة الحكم. انظر: تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢: خلق الفرص للأجيال القادمة، ص ١١٠-١١٦.

مرحلتين. فالأعوام حتى ٢٠٠٥ شهدت تدهوراً ولكن ليس بالحدة التي شهدتها الأعوام من ٢٠٠٥ وحتى ٢٠١١. وهذا يفسر الاتجاه العام التصاعدي للتدهور خلال سنوات الفترة محل الدراسة وهو ما يطبع المؤشرات كافة تقريباً مع بعض الاستثناءات الطفيفة.

في المجمل شهد اليمن خلال هذه الفترة تدهوراً مستمراً في تغطية الخدمات العامة وفي جودتها، وتفاقت معدلات الفقر والجوع والبطالة وأصبح تسييس الوظيفة العامة أمراً مألوفاً. وتدنت كفاءة إدارة الجهاز الحكومي إلى مستويات غير مسبوقة.

(٦) في ما يتصل بمؤشر الجودة التنظيمية (RQ) فإنه يعدّ المؤشر الأقل من حيث شدة التدهور التي حدثت خلال سنوات الفترة محل الدراسة مقارنة بسائر المؤشرات الأخرى، فقد بلغت درجته السالبة (٥, ٤٥) في عام ١٩٩٦، وفي العام الأخير ٢٠١١ بلغت (٥, ٧٩)، وبين العامين الأول والأخير شهدت درجته تذبذباً طفيفاً لعدد من الأعوام. ويعكس هذا المؤشر - من وجهة نظر القائمين عليه - مقدار التشوهات المفروضة (التدخل في «السوق») من قبل الحكومة على صورة سياسات في مناطق مختلفة. ويرى الباحث أن تطبيق هذا المؤشر في حالة اليمن دون إجراء التكييف اللازم يقود إلى نتائج ملتبسة.

(٧) مؤشر سيادة القانون (RL) هو المؤشر الوحيد الذي حمل درجة سالبة في السنة الأخيرة من الفترة ٢٠١١ بلغت (١, ٢٥) تقل عن الدرجة السالبة التي حملها في السنة الأولى من الفترة ١٩٩٦ والبالغة (١, ٣٥)، كما تظهر بيانات المؤشر أيضاً بأن اليمن شهد تراجعاً في حدة التدهور المتعلق بتطبيق سيادة القانون خلال العامين ٢٠٠٦ و٢٠٠٧، حيث شهد هذان العامان إصدار عدد من القوانين المهمة كقانون مكافحة الفساد وقانون المناقصات وقانون الذمة المالية على رغم الفجوة في التطبيق.

(٨) بحسب البيانات في الجدول الرقم (٢) فإن مؤشر قياس مكافحة الفساد (CC) ضمن مؤشرات إدارة الحكم في اليمن شهد تدهوراً لافتاً خلال الخمسة عشر عاماً التي يتناولها هذا التحليل. وقد تغيرت درجته السالبة من (٥, ٣٥) في العام الأول (١٩٩٦) إلى (١, ١٨) في العام الأخير (٢٠١١). ويعبر هذا التغير الكبير بين الدرجتين عن تفشي الفساد خلال هذه الأعوام بوتائر عالية. ويشكل استشراف الفساد في اليمن - على مختلف المستويات - معضلة كبرى وتحدياً رئيسياً لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يعوّق إصلاح المناخ الاستثماري وتطوير بيئة الأعمال، ويقوض تالياً الجهود المبذولة للتخفيف من الفقر وخفض معدلات البطالة. فالفساد يضعف كفاءة تخصيص الموارد وتمتد مخاطره إلى تدمير المنظومة القيمية والأخلاقية للمجتمع.

في السياق نفسه تضمن تقرير التنمية الإنسانية العربية للعام ٢٠٠٢ دراسة العلاقة بين المستوى المحقق للتنمية البشرية ونوعية المؤسسات في البلدان العربية، وهي تقسم وفقاً لتصنيف مؤشرات التنمية البشرية الذي يستخدمه الـ (UNDP) في إنجاز دليل التنمية البشرية العالمي (HRI) إلى ثلاث مجموعات: عالية ومتوسطة ومنخفضة التنمية البشرية. وبالاستناد إلى تلك المؤشرات الستة (مؤشرات WGI) كانت النتيجة وجود علاقة طردية قوية بين نوعية المؤسسات والمستوى المحقق للتنمية البشرية في هذه البلدان؛

فتردي مستوى التنمية البشرية في اليمن التي تصنف ضمن مجموعة بلدان التنمية البشرية المنخفضة يجد تفسيره في ترددي نوعية المؤسسات في هذا البلد<sup>(٢٧)</sup>.

## رابعاً: الاستنتاجات

أظهر تقييم التطورات المتصلة بإصلاح إدارة الحكم خلال الفترة ١٩٩٥ - ٢٠١٠ من ناحية، وتحليل وضع اليمن في مؤشرات إدارة الحكم (WGI) خلال سنوات الفترة الممتدة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠١١ من ناحية أخرى، الانعكاسات القوية والمباشرة والمتنوعة للتدهور المستمر لمنظومة إدارة الحكم بمختلف أبعادها ومكوناتها خلال هذه السنوات في إرباك وإعاقة التنمية في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن ثم الإخفاق في تحقيق المستويات المنشودة للتنمية خلال سنوات الفترة المذكورة، الأمر الذي يثبت الفرضية الرئيسية للبحث.

ويبين تقييم تطورات إدارة الحكم خلال سنوات الفترة محل الدراسة التي شهدت تبني برنامج الإصلاح الإداري والمالي (١٩٩٥)، ولاحقاً الأجندة الوطنية للإصلاحات (٢٠٠٦) وصولاً إلى قائمة الأولويات العشر (أواخر ٢٠٠٩) مروراً بالخطط الخمسية الثلاث للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة ١٩٩٦ - ٢٠١٠، وجود فجوة كبيرة جداً، بل ومطلقة في حالات كثيرة بين ما كانت تعلنه الحكومة كبرنامج عمل لها في مضمار إصلاح إدارة الحكم من خلال هذه الأدبيات والوثائق، وكذلك بين ما أصدرته من قوانين ذات صلة، وبين ما كان يمارس فعلياً في الواقع الملموس.

أدى السلوك المرتبط بالفجوة المشار إليها إلى تآكل مستمر لصدقية الدولة في عين المواطن ووجدانه، ووصل هذا الأمر إلى ذروته بفقدان الثقة بصورة شبه كلية بين الطرفين، ما أفضى في مرحلة لاحقة إلى عدم جدوى أي إصلاحات لمنظومة إدارة الحكم، لأسباب تتعلق بانعدام الاستجابة من قبل أفراد المجتمع ومكوناته المختلفة، وهذا ما قوبلت به قائمة «الأولويات العشر» التي تقدمت بها الحكومة أواخر عام ٢٠٠٩ كخطة لإنقاذ إدارة الحكم التي كان أداؤها قد وصل إلى حالة من الترددي لم يعد المجتمع قادراً على تحملها.

## التوصيات

١ - انتهاز الفرصة التاريخية المتمثلة بوضع الدستور اليمني الجديد وفقاً لمخرجات الحوار الوطني الشامل لإعادة تأسيس شاملة للبنى والأطر المؤسسية والتنظيمية والإدارية والتشريعية لدولة مدنية ديمقراطية حديثة تقوم إدارة الحكم فيها على الشفافية والمشاركة والمساءلة وباقي عناصر ومبادئ وقيم الحكم الرشيد.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٢٠٦ - ٢٠٩.

٢ - تجنب الوقوع في مأزق الحلول الناقصة في ما يتصل بإصلاح إدارة الحكم في اليمن، فما كان قائماً بهذا المعنى خلال العقود الماضية بعيد جداً عما يجب أن تكون عليه منظومة إدارة الحكم في المستقبل. وبناءً على هذا فلا جدوى من الحلول الجزئية المبتسرة، وتقتضي الضرورة إعادة هيكلة منظومة إدارة الحكم بالمجمل وفقاً للأسس المذكورة آنفاً.

٣ - إن التعاطي مع قضية إصلاح إدارة الحكم لا يجب أن يكون سطحياً، بقدر ما ينبغي أن يكون راسخاً، فالمعالجات السطحية قد تثمر بعض التحسن لبعض الوقت بينما المعالجات العميقة ستثمر حتماً نتائج مرضية تعمل بصورة دائمة.

٤ - عدم التغافل عن الأرضيات القيمية والثقافية اللازم تأمينها لنجاح بناء منظومة حكم جيد، الأمر الذي يتطلب بذل جهود ممنهجة ومبرمجة لمدى زمني طويل لنفض الغبار وإعادة الاعتبار للمنظومة الأخلاقية والقيمية والثقافية المتأصلة في العقل والوجدان الجمعي لليمنيين.