تطوّر الادارة العامة ودورها التنموي في الجمهورية العربية اليمنية خلال عقدين

د. عامر الكبيسي *

المقدمة :

كانت اليمن حتى نهاية عقد الخمسينيات من بين قلة محدودة من أقطار العالم الثالث التي غالبا ما يتردد ذكرها على السنة المعنيين بالدراسات التنموية المقارنة باعتبارها تأتي على راس قائمة الدول الموغلة بالبدائية والتخلف . ولم يكن يعلم هؤلاء وبخاصة الغربيون منهم أن اليمن هذه كانت في يوم ما نموذجا للاقطار الغنية بمواردها وخيراتها ، الآمنة المستقرة بنظامها ، السعيدة بشعبها ، حين كان العالم بأسره يعيش في ظلمة التخلف والبدائية .

وليس غريبا وفقا لمنطق التاريخ أن يسقط نظام سياسي في دولة ما ، أو تنهار حضارة متطورة ، أو تنحدر امبراطورية عظيمة ، ليقوم على أشلائها نظام جديد أو حضارة بديلة . ولكن الغريب هو أن تظل الخصائص الذاتية الايجابية طاقة كامنة يتناقلها الأبناء من آبائهم عبر سلسلة طويلة من الأجيال المتعاقبة ، وكأنهم ينتهزون فرصة جديدة تمكنهم من الانطلاق مرة أخرى ليعيدوا تجربتهم بثوب جديد . وهذا ما يصدق على الشعب اليمني الذي فجر ثورته في سبتمبر عام ١٩٦٢ ليطيح بأعتى قلاع التخلف والعبودية في القرن العشرين ولسان حاله يقول : « من لم يكن له ماض فقلما يكون له حاضر » .

وقد حاولنا في هذه الدراسة أن نبرز بعض ملامح هذه التجربة التي تعكس سعي الشعب اليمني في مسيرته لاثبات ذاته ، رغم المعاناة القاسية التي قلما تعرض لها شعب آخر في تاريخ الأمم والشعوب المعاصرة ، ومع ذلك فقد خرج منها وهو أصلب عودا وأشد طموحا وأكثر تفاؤلا وأقوى ايمانا بقدرته على اعادة

* رئيس قسم الادارة العامة ووكيل كلية العلوم الادارية والسياسية بجامعة دولة الامارات العربية العربية المتحدة .

البناء والعطاء . وقد بدأت دراستنا بابراز البعد التاريخي والتعريف بالخلفية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تكون البيئة الخارجية للجهاز الاداري الذي يراد تحليله وتبيان مراحل تطوره ونموه . وكان لا بد من استعراض أهم التشريعات الادارية وتصوير الواقع التنظيمي القائم ، قبل الدخول في تقييم الادارات المتخصصة للخدمة المدنية وللموازنة العامة وللقطاعات الاقتصادية والخدمية ما كان منها مركزيا أو محليا باعتبارها الادارة التي تسهم في التخطيط والتنفيذ لبرامج التنمية القومية الشاملة وتنفيذها . وقد انتهت الدراسة بملخص يوضح أهم ملامح هذه التجربة وما تضمنته من منجزات أو رافقها من معوقات مع تقديم عدد من التوصيات التي يمكن أن تسهم في اغناء هذه التجربة ، آملين أن تكون محاولتنا هذه مجرد بداية لسلسلة من الدراسات التي تخضع هذه التجربة للمزيد من البحث والتحليل .

الخلفية التاريخية

تعددت الروايات المفسرة للاصل الذي ترجع له تسمية هذه المنطقة الجغرافية التي شهدت أعرق الحضارات وأكثرها تقدما « باليمن » . فهناك من يرجعها الى « اليمن » (بضم الياء وسكون الميم) اى الخير والازدهار الذي تحظى به أرضها مقارنة بصحراء الربع الخالي المجاورة لها . ويرجعها البعض الآخر الى « يامن بن قحطان » وهو من الشخصيات العربية التي عاشت على أرضها . بينما يرى آخرون أنها سميت كذلك لوقوعها الى يمين الكعبة . وان كان ياقوت الحموي قد رفض الرأي الأخير بقوله ان الكعبة مربعة الشكل مما يجعلها ليس لها يمين ولا يسار ، فان كانت على يمين قوم فانها قد تكون على يسار آخرين . ولذلك يرى بأن اليمن ربما سميت كذلك لكونها تقع على يمين من يستقبل مطلع الشمس . وربما تكون الرواية الأولى من أكثر الآراء قبولا خاصة وان خيرات اليمن وغناها قد ذكرت في القرآن الكريم حيث وصفتها الآية الكريمة « لقد كان لسبأ في مسكنهم آية جنتان عن يمين وشمال كلوا من رزق ربكم واشكروا له بلدة طيبة ورب غفور » (١) .

ويجمع مؤرخو العرب على أن دولة عاد الأولى كانت أول دولة تقوم على أرض اليمن ، وكان الملك عاد من أشهر ملوكها ، وبعد أن أعقبه الملك شداد كثر الظلم والفساد ، فأرسل الله عليهم هودا ليدعوهم لترك الأوثان فكذبوه وتمادوا في بغيهم ، فانهارت دولتهم ، وهلك أكثرهم ، وبقي هود ومن آمن به منهم وكونوا عادا الثانية التي دام ملكها الف سنة تقريبا متبعة شريعة هود ، وكانت اليمن تعيش في ظلها عيشة راضية ومطمئنة . ثم ظهر المعينيون في شمال حضرموت ، وأقاموا حضارتهم بعد أن نشطوا في الزراعة واهتموا بالسدود وعمروا البلاد وأغنوها . غير أن دولتهم سقطت على أيدي السبئيين الذين بنوا سد مأرب في

القرن السادس قبل الميلاد ، وكانت بلقيس من أشهر ملوكهم وهي التي جاء ذكرها في القرآن الكريم عندما نقل الهدهد الى سليمان وصفا لحالها حيث قال « وجئتك من سبأ بنبأ يقين . اني وجدت امراة تملكهم وأوتيت من كل شيء ولها عرش عظيم . وجدتها وقومها يسجدون للشمس من دون الله وزين لهم الشيطان أعمالهم فصدهم عن السبيل فهم لا يهتدون » وبعد أن أرسل لها سليمان رسالته وجرت مقابلتها له قالت « رب اني ظلمت نفسي وأسلمت مع سليمان لله رب العالمين » (٢) .

وحين قضى على سبأ الأولى وانهارت مديغة مأرب عاصمتهم ، تفرق أهل اليمن ، وأصبح لكل قرية رئيس يحكمها ويطلق على هؤلاء الرؤساء « الأذواء » . حتى استطاع أحد حكام المدن (ذوريدان) أن يكون دولة حمير في نهاية القرن الأول قبل الميلاد التي توسعت لتضم أغلب المناطق المجاورة تحت اسم دولة التبابعة ومعناها ملك الملوك واستمرت حتى عام ٥٢٥ بعد الميلاد . وكانت على مستوى عال من الرقي والحضارة ، وكانت حضارتهم لا تقل عن حضارة الأشوريين . وقد استمر حكم التبابعة باليمن حتى ولى ذو نواس الذي عبد هو وقومه النار ، لكنه تهود على بعض اليهود ، وأمر قومه بدخول اليهودية . وسار الى نجران ليهود أهلها وكانوا نصارى ، فقاوموه ، لكنه ظفر بهم ، وقطع رأس ملكهم ، وحرقهم بالنار ، وهدم كنائسهم . فأفلت أحدهم وسار الى ملك الروم وأخبره بما فعل ذو نواس . فكتب ملك الروم الى ملك الحبشة يحرضه على الانتقام لهم . وفعلا أرسل ملك الحبشة بجيش جرار يقوده أرياط ويعاونه أبرهة المشهور ، فركبوا البحر ونزلوا اليمن وقابلوا « ذو نواس » ودارت الدائرة على الجيش اليمني بعد قتال شديد ، فركب ذو نواس البحر وقال قولته الشهيرة « الموت بالبحر خير من إسار الأسود » . ودخل أرياط بجيشه صنعاء وقتل يهودها جزاء ما فعله ذو نواس بنصارى نجران . ثم اختلف ابرهة وأرياط فتبارزا وقتل أرياط ونصب أبرهة على حكم اليمن ، ومكث فيها أربعين عاما ، وبنى بصنعاء بيعة ، وطلب من أهل الجزيرة ان يحجوها ، غير أن أحد اليمنيين أحدث فيها ، وشك أبرهة بأن يكون أحد العرب الذين يحجون لمكة هو الذي فعل ذلك ، وحلف ليسيرن الى مكة ليهدمها . وقد سار فعلا وكان من أمره ما قصه الله في سورة الفيل « الم تر كيف فعل ربك بأصحاب الفيل . الم يجعل كيدهم في تضليل . وأرسل عليهم طيرا أبابيل . ترميهم بحجارة من سجيل . فجعلهم كعصف مأكول » .

وقد أعقب أبرهة على حكم اليمن ابنه يكسوم وبعد وفاته أعقبه أخوه مسروق وقد عرف بالقوة وغلظة القلب والظلم مما دعا سيف بن ذي يزن وهو من أولاد ذي نواس للتوجه الى ملك الروم يطلب منه النصرة ، لكنه رفض لكون الاحباش على الديانة النصرانية . ثم توجه سيف الى كسرى فأمده بجيش ممن كانوا في السجون واستطاعوا تحرير اليمن من الأحباش وأصبح سيف ملكا على اليمن

حتى قتل على يد أحد الأحباش ، وخلفه الفرس في حكم اليمن .

وفي العام التاسع للهجرة أرسل أهل اليمن وفدا منهم للنبي صلى الله عليه وسلم ، فأكرم وفادتهم ، وقال لقومه « أتاكم أهل اليمن ، هم أرق أفئدة ، وألين قلوبا ، الايمان يمان والحكمة يمانية » (حديث متفق على صحته) . وارسل معهم معاذ بن جبل يفقههم في الدين ، وجعل له الامارة عليهم وأوصاهم به خيرا . وكان عامل كسرى على اليمن بازان قد دخل في الاسلام فدخلت اليمن الى حظيرة الدولة الاسلامية . واستمرت اليمن تخضع لحكم أمراء وملوك في ظل الدولة الاسلامية حتى مجيء العثمانيين في عهد سليمان القانوني فخضعت له عام ٩٥٠هـ . ثم استقلت عنها فترة من الزمن لتعود لها مرة أخرى عام ١٢٦٠ هـ .

وفي عام ١٩٠٥م سار الامام يحيى على رأس جيش من القبائل ، وأخضع صنعاء لحكمه ، وأخرج منها العثمانيين ، ثم اعترف بالامام حاكما لليمن في ظل الدولة العثمانية . واستمر حكمه حتى قتل عام ١٩٤٨ وتولى بعده الامام أحمد الذي حكم حتى وفاته عام ١٩٦٢ وخلفه ابنه الامام البدر الذي أطاحت به ثورة ٢٦ سبتمبر اثر اعلانه للحكم الجمهوري (٣) .

الخلفية السياسية

خضعت اليمن لحكم الامامة الزيدية بزعامة الامام يحيى بن حميد الدين اثر الحرب العالمية الأولى وسقوط الدولة العثمانية . وقد تميز حكمه بالاستبداد ، وفرض على اليمن عزلة قاتمة أبقت اليمن رهينة التخلف والبدائية والنزاعات القبلية ، مما أدى الى ظهور حركة قوية لمقاومة حكمه منذ عام ١٩٣٦ بقيادة اليمنيين الأحرار وعلى رأسهم محمد محمود الزبيري ومحمد أحمد النعمان والفضيل الورتلاني الذين استقطبوا بعض العناصر الوطنية والدينية والعسكرية . فاستطاعوا عام ١٩٤٨ قتل الامام يحيى ومبايعة الامام الوزير بدلا منه ، غير أن حكم هذه الحركة لم يستمر أكثر من ٢٥ يوما حيث تمكن الامام أحمد وهو أبن ابن الامام المقتول يحيى من تجميع القبائل المستسلمة لامامته التقليدية واعادة السيطرة على الحكم . وقد تعرض الامام أحمد لمحاولتين للاغتيال والانقلاب على حكمه ، لكنه نجا منهما بأعجوبة حتى توفي قبل قيام الثورة ببضعة أيام (٤) .

ففي سبتمبر من عام ١٩٦٢ اعلنت الثورة بقيادة المشير عبد الله السلال ونجحت في إقامة الحكم الجمهوري في اليمن بدعم من الجمهورية العربية المتحدة . غير أن هرب الامام البدر وتجميعه مرة اخرى لبعض القبائل واعلانه لمقاومة الثورة ادى الى قيام حرب أهلية دامت ثماني سنوات تقريبا انتهت أخيرا بتثبيت الحكم الجمهوري . وكان السلال قد ألف مجلسا للرئاسة يضم اكثر من ٢٠ عضوا من

رؤساء القبائل والشخصيات الوطنيـــة وكون مجلسا للوزراء واقام العلاقـــات الدبلوماسية مع العديد من أقطار العالم .

وفي عام ١٩٦٨ اقيل المشير السلال من الحكم بعد ان اشتدت النزاعات بين العناصر القبلية والوطنية وضاق اليمنيون ذرعا بالحرب الأهلية ، وتسلم من بعده عبد الرحمن الأرياني الذي ترأس مجلسا للقيادة يضم عددا محدودا من الشخصيات وتم تكوين مجلس للشورى . وقد اتسم عهده بالهدوء النسبي ، واستطاع أن يحقق التوازن بين مراكز القوى ويسترضي القبائل ، ولكن ذلك تحقق على حساب التنمية التي ظلت برامجها ضعيفة ومحدودة للغاية .

وفي عـــام ١٩٧٤ تقـــدم أعضاء مجلس القيادة ورئيس مجلس الشورى باستقالاتهم الى القيادة العامة للقوات المسلحة التي قامت بدورها بتكوين مجلس للقيادة من سبعة أعضاء برئاسة العقيد ابراهيم محمد الحمدي (٥) ، الذي استطاع ان يبدأ عهدا جديدا من الهيمنة على الشؤون العامة ، ويصدر أول برنامج انمائي في اليمن ، وأن يعقد عددا من الاتفاقيات الدولية لتقديم المساعدات والقروض الأجنبية ، وأن يصدر الاعلان الدستوري لنظام الحكم في فترة الانتقال ، وأن يكون لجنة تتولى أعداد مشروع برنامج العمل الوطني ، كما تم انشاء اللجنة العليـــا للتصحيح المالي والاداري .

وفي أكتوبر عام ١٩٧٧ اغتيل العقيد الحمدي ، وتم تكوين مجلس للقيادة برئاسة المقدم أحمد حسين الغشمي وعضوين آخرين . ثم تم تكويـــن مجلس الشعب التأسيسي برئاسة عبد الكريم العرشي الذي حدد شكل رئاسة الدولة ، وانتخب المقدم الغشمي رئيسا للجمهورية وقائدا عاما للقوات المسلحة . غير أن حكمه لم يدم طويلا حيث اغتيل أيضا قبل أن يكمل عامه الأول . فكون مجلس الشعب التأسيسي مجلسا لرئاسة الجمهورية من أربعة أعضاء بينهم الرائد علي عبدالله صالح الذي اختير فيما بعد رئيسا للجمهورية خلفا للمقدم الغشمي . وقد قام الرئيس الحالي العقيد علي عبدالله صالح بتوسيع اختصاصات مجلس الشعب التأسيسي ورأى أن يزيد عدد أعضائه من ٩٩ عضوا الى ١٥٠ عضوا . كما عقد اتفاقية سلام مع اليمن الجنوبي واصدر الميثاق الوطني .

وقد أتاحت له الظروف المستقرة نسبيا أن يولي التنمية الاقتصادية بعض الاهتمام وخاصة بعد أن كلف الدكتور عبد الكريم الارياني الذي كان مديرا لجامعة صنعاء ثم رئيسا للجهاز المركزي للتخطيط بتشكيل الوزارة . وقد انتهت حكومته من اصدار خطة طموحة للتنمية الشاملة يؤمل أن تسهم في تحسين الأوضاع وتطويرها في هذه الدولة الناشئة التي لا تزال تبحث عن ذاتها بعد السبات الطويل والعزلة الحالكة التي عاشتها خلال حكم أسرة حميد الدين تحت شعار الامامة . وبعد ان أهلكتها الحرب الاهلية الطاحنة والنزاعات الجانبية مع الشطر الجنوبي لليمن .

الخلفية الاقتصاديـــة

تقدر مساحة الجمهورية العربية اليمنية بحوالي ٢٠٠ الف كم أي ما يقرب من ٢٠ مليون هكتار . وبالرغم من أن أرضها تعتبر أصلح بقاع شبه الجزيرة العربية للزراعة فان ما يستثمر منها في الزراعة لا يزيد عن مليون ونصف مليون هكتار فقط . وهناك ما يماثل مثل هذه المساحة تغطيها الأحراش والاشجار الطبيعية . وقد بدأت تتحول الى أراض جرداء بسبب التقطيع الجائر لأشجارها والجفاف الذي تتعرض له بين الحين والآخر . وهناك مساحات أخرى تقدر بأربعة ملايين هكتار كان بالامكان استثمارها زراعيا غير أنها ظلت مهملة ولا تستغل الا مرة كل أربع أو خمس سنوات . ونظرا للاعتماد الكلي للناتج الزراعي على كميات الأمطار التي تسقط في مواسم الزراعة ، ولكون اغلب المحاصيل الزراعية المزروعة هي مـــن الذرة والدخن والشعير ، ولبدائية الطرق والاساليب الزراعية المستخدمة ـــ فان الانتاج الزراعي في اليمن ظل محدودا للغاية .

واذا كانت اليمن قد اشتهرت منذ زمن بعيد بزراعة البن فان انتاجها منه قد تعرض لتدهور مستمر مما ادى الى انخفاض الكميات المصدرة منه . ونظرا لهجرة العديد من العمال الذين كانوا يعملون في القطاع الزراعي فان **اليمن الشمالي اليوم يستورد النسبة الغالبة من استهلاكه من السلع الزراعية** ، ومنها الحبوب والتبغ والبقوليات وعدد من أنواع الفواكه والخضر ، وهذا يؤدي الى استنزاف موارد البلاد النقدية التي كان يمكن استثمارها في استيراد السلع الرأسمالية التـــي تستخدم في عمليات التصنيع والانتاج .

ومن الطبيعي أن يتأثر الانتاج الحيواني اليمني بتدهور القطاع الزراعي . فأعداد الأبقار والجمال والمواشي والاغنام بوجه عام آخذة في التناقص ، كما أن انتاجية المتوفر منها سواء من الحليب أو من اللحوم يكاد يقل الى العشر عما تقدمه الحيوانات المماثلة في الاقطار المتقدمة وذلك بسبب هزالها الناجم عن الجفاف او بسبب أصابتها بالامراض وعدم الاهتمام بتحسين السلالات . (٦)

أما القطاع الصناعي اليمني فهو لا يزال في بداية عهده . واغلب الصناعات الاولية التي بدأت تظهر منذ السبعينيات تكاد تقتصر على انتاج الأسمنت والبـــلاط والبسكويت والمشروبات الغازية وحلج الاقطان . وهي عبارة عن مشروعـــــات صغيرة بدأت بمبادرات من القطاع الخاص باستثناء المؤسسة العامة لصناعـــة النسيج وحلج الأقطان التي يسهم القطاع العام في الاشراف عليها .

ونظرا لضعف السيطرة الحكومية على السلع المستوردة من ناحية ، ولميل الدولة الى الانفتاح الاقتصادي وفتح المجال أمام الاستيراد الخارجي لزيـــــادة مواردها من الضرائب والرسوم الجمركية ـــ فان المستوردات الاجنبية من مختلف

السلع الغذائية والاستهلاكية والترفيهية تملأ الأسواق اليمنية . ولعدم تمكن الدولة من التحكم في الأسعار ولتعدد الوسطاء والتجار وتبعثر المحلات الصغيرة في القرى والأرياف والمناطق النائية فان الأسعار السائدة في اليمن تفوق وتتجاوز المعدلات العالمية مما يجعلها من أكثر أقطار العالم غلاء ، علما بأن قيمة السلع المستوردة تتزايد سنويا بنسب عالية وتتضاعف عشرات المرات عما تحققه قيمة السلع المصدرة سنويا .

وانطلاقا من هذه المظاهر جميعا ونظرا لعدم وجود اية مصادر أو ثروات طبيعية مستثمرة في اليمن فان **الخصائص الأساسية للاقتصاد اليمني تعكس بوضوح المعاناة الاقتصادية التي تنتظره ، وفيما يلي أهم هذه المؤشرات :**

١ ــ انخفاض مستوى دخل الفرد النقدي والحقيقي مما يتعذر معه تلبية احتياجاته الأساسية .

٢ ــ ارتفاع معدل الزيادة السكانية والضغط المتزايد لمواجهة الضروريات والخدمات الأساسية .

٣ ــ التوزيع العمري الفتى وتوسع حركات الهجرة من قبل العمال الزراعيين للخارج .

٤ ــ الانخفاض الشديد للانتاجية الزراعية .

٥ ــ محدودية النشاط الصناعي والبساطة الشديدة للهيكل الصناعي القائم .

٦ ــ بقاء الموارد الطبيعية بعيدة عن الاكتشاف والاستغلال .

٧ ــ انتشار الأمية وقلة العاملين من ذوي المهارة وندرة الكفاءات في مجال التعليم والادارة .

٨ ــ نقص المقومات الهيكلية المؤسسية .

٩ ــ قصور الموارد المحلية وانخفاض مستويات الادخار .

١٠ ــ الاعتماد شبه الكلي على مستلزمات الاستهلاك المستوردة اذ تكون الواردات من السلع والخدمات ما يزيد على ٦١٪ من الناتج المحلي الاجمالي (٧) .

١١ ــ الاعتماد الكبير على القروض والمساعدات الأجنبية يجعل هذه الديون والفوائد المترتبة عليها أعباء اقتصادية تثقل كاهلها في المستقبل خاصة وأنها لا تستثمر في المشاريع الراسمالية .

ومن هنا تأتي أهمية التخطيط للتنمية الاقتصادية وضرورة وضع البرامج وتصميم المشروعات التي من شأنها معالجة هذه الأوضاع الاقتصادية الصعبة . غير أن ما تعانيه هذه الدولة الناشئة من شحة الموارد ومن المشاكل الآنية الناجمة من بدائية الأوضاع الاجتماعية وحاجة المواطنين للخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية ومن مستلزمات الحد الأدنى من العيش اللائق كخدمات الماء والكهرباء والمواصلات يكاد يثقل كاهلها ويجعلها في وضع تعجز فيه عن التحرك الفعال في مجالات التخطيط المستقبلي .

وربما يكون الاهتمام بالقطاع الزراعي من أول ما ينبغي التأكيد عليه في برامج التنمية المستقبلية خاصة وأن هناك العديد من المشاكل والتحديات التي تهدد هذا القطاع بالخطر . فالنظام الحيازي الذي يفتت رقعة الأراضي بين أفراد الأسر جيلا بعد جيل ، والاستنزاف الذي تتعرض له أراضي الدولة وخاصة (الموقوفة) منها ، وتوسع المدن والبناء على حساب الأراضي الزراعية ، وانتشار زراعة القات وتوسعها على حساب المزروعات الأخرى وغير ذلك من ظواهر خطيرة ـ تستلزم التحرك السريع لمعالجتها (٨) .

السكـــان والهجرة

شهدت اليمن أول تعداد سكاني شامل في فبراير عام ١٩٧٥ ، وذلك بعد مرور أكثر من ١٣ سنة على قيام الجمهورية نظرا لظروف الحرب الأهلية التي شغلتها خلال الستينات ، ولبقاء أغلب المناطق الجغرافية معزولة عن العاصمة حيث المناطق الجبلية وعدم توافر طرق المواصلات التي يمكن استخدامها بيسر للوصول لهذه المناطق . وقد أوضحت نتائج ذلك الاحصاء ان عدد السكان آنذاك ٦ر٥ مليون نسمة تقريبا . ويدخل في هؤلاء ما يقرب من مليون وربع مليون نسمة من اليمنيين الموجودين خارج اليمن اضافة الى مليون نسمة ممن لم يتم احصاؤهم ضمن التعداد لاعتبارات اجتماعية وفنية . حيث أن عدد السكان الذين تمكنت السلطات من احصائهم خلال أول تعداد سكاني قد بلغ اربعة ملايين ونصف مليون نسمة فقط .

والجدول التالي يوضح عدد المساكن وعدد السكان وفقا للمحافظات كما أوضحتها البيانات الاحصائية حسب تعداد ١٩٧٥ .

جدول يوضح عدد المساكن وعدد السكان وفقا للمحافظات كما أوضحتها البيانات الاحصائية حسب تعداد ١٩٧٥ .

اسم المحافظة	عدد المساكن	النسبة المئوية	عدد السكان	النسبة من المجموع
صنعاء	١٣١٨٥٣	١٥ر٤	٨٠٧٢٦٩	١٧ر٩
ذمار	٨٥٥٠٠	١٠	٤٥٥١٣٢	١٠ر٠
اب	٠٥٤٢٩١	١٨	٧٨٩٥١٨	١٧ر٤
تعز	١٧٦١٨٧	٢٠ر٦	٨٧٣٨٦٩	١٩ر٣
الحديدة	١٤٥٥٧٤	١٧	٦٧٦٦٩٣	١٥ر٠
المحويت	٣١٠٧٣	٣ر٦	١٧٤٦٣٩	٣ر٩
حجة	٦٤٩٦٩	٧ر٦	٣٩٠٣٥٢	٨ر٦
حدة	٢٧٩٩٢	٣ر٣	١٥٣٤٦١	٣ر٤
مأرب	٧٧٠٦	٠ر٩	٤٠٨٩٦	١ر٠
البيضاء	٣٠٩١٤	٣ر٦	١٥٧٧٦٤	٣ر٥
	٨٥٦٠٥٩	١٠٠	٤٥١٩٥٩٣	١٠٠

وفي عام ١٩٨١ شهدت الجمهورية العربية اليمنية التعداد السكاني الثاني ، وهو كما أطلق عليه التعداد السكاني التعاوني الذي ساهمت فيه بدور فعال هيئات التطوير التعاونية المنتشرة في أغلب المناطق الجغرافية ، وقد بلغ عدد السكان فيه أكثر من ٨ر٥ مليون نسمة . وتشير المعلومات الاحصائية المستمدة منه الى أن مجموع السكان الذين تم تسجيلهم داخل اليمن قد بلغ ما يقرب من ٦ر٥ مليون ، وأن عدد المهاجرين خارج اليمن قد بلغ ما يقرب من مليون ونصف ، أما البقية الباقية من السكان والتي تصل الى ٧٠٠ ألف نسمة فقد تعذر الوصول اليهم لاعتبارات فنية واجتماعية . ويتوزع سكان اليمن على ١١ محافظة (لواء) ومع ذلك فأن أكثر من ثلثي السكان تقريبا يتجمعون في أربع محافظات رئيسية هي صنعاء وتعز واب والحديدة .

ومن مقارنتنا للنتائج الاحصائية لتعداد عام ١٩٧٥ وتعداد عام ١٩٨١ نلاحظ ما يلي :

١ ــ أن هناك زيادة إجمالية تقدر بمليون نسمة خلال السنوات الست ، وذلك يعني أن الزيادة السنوية تقدر بـ ٥٪ سنويا ، وهي تعكس غالبا عودة

جدول يوضح النتائج الأولية للتعداد السكاني التعاوني والنسب المئوية لسكان المحافظات وفقا لتعداد عام ١٩٨١ .

المحافظة	ذكور	أناث	جملة	النسبة المئوية لاجمالي الجمهورية
صنعاء	٩٨٩٣٧٣	٧٦٧٥٩٨	١٧٥٦٩٧١	٢٠ر٥
تعز	٨٦١٥٠١	٦٩٢٢١٦	١٥٥٣٧١٧	١٨ر٢
اب	٧٥٢٥٩٠	٥٧٦٠٧٤	١٣٢٨٦٦٤	١٥ر٥
الحديدة	٥٩٣٦٤٢	٤٩٣٨٦٦	١٠٨٧٥٠٨	١٢ر٧
حجة	٤٨٠٥٢٥	٤١٠٤٢٩	٨٩٠٩٥٤	١٠ر٤
ذمار	٤٤٥٩٩٩	٣٤٨٢١٣	٧٩٤٢١٢	٩ر٣
صعدة	١٨٤٥٥٢	١٥١٩١٧	٣٣٦٤٦٩	٣ر٩
البيضاء	١٧١٩٦٩	١٤٧٠١٠	٣١٨٩٧٩	٣ر٧
المحويت	١٦٣٢٣٦	١٣٢٩٧٧	٢٩٦٢١٣	٣ر٥
مأرب	٦٣٦٣٩	٤٦٦٣٢	١١٠٢٧١	١ر٣
الجوف	٤٦٨٦٤	٣٦١٥٢	٨٣٠١٦	١ر٠
الاجمالي	٤٧٥٣٨٩٠	٣٨٠٣٠٨٤	٨٥٥٦٩٧٤	١٠٠ ٪

المصدر : النتائج الأولية للتعداد السكاني التعاوني فبراير ١٩٨١م.

بعض المهاجرين مع الزيادة الطبيعية للسكان . ومن المتعذر تحديد نسبة كل منهما لعدم توافر الاحصائيات السكانية الدقيقة .

٢ ــ أن سكان محافظة صنعاء قد ارتفع من ٨١٧ الف نسمة عام ١٩٧٥ الى مليون و ٧٥٠ الف نسمة عام ١٩٨١ ، وبذلك تصبح نسبة سكانها ٢٠ر٥ ٪ من مجموع السكان ، بعد أن كانت ١٧ر٩ ٪ كما زاد عدد سكان تعز والحديدة وهي المدن الرئيسية الثلاث ، مما يوضح تزايد الهجرة اليها من الريف .

٣ ــ لقد أوضح تعداد عام ١٩٧٥ أن نسبة الاناث قد فاقت نسبة الذكور ، حيث بلغت ٥١ ٪ من إجمالي السكان . وهذا يعني أن هناك مائة أمراة مقابل كل ٩١ رجلا ، وهي ظاهرة غير معتادة في أغلب الأقطار العربية وبخاصة أقطار الخليج والجزيرة العربية . غير أن تعداد عام ١٩٨١ أوضح أن نسبة الذكور قد بلغت ٥٨ ٪ من اجمالي السكان . وربما يعود ذلك الى عدم دقة

الاحصاءات او الى عودة بعض المهاجرين الرجال الى اليمن خلال السنوات الأخيرة حيث ساد الهدوء والاستقرار .

وبالرغم من كثرة ما كتب حول موضوع هجرة العمالة اليمنية الى الأقطار العربية والأجنبية فان الاحصائيات الدقيقة لا تزال غائبة وكل ما يتوافر حولها هو مجرد تقديرات أو تخمينات اولية . ولذلك نجد أن هناك اختلافا في الأرقام المطروحة من قبل الدراسات المتخصصة . فهناك من يرى أن عدد المهاجرين لا يتجاوز نصف مليون عامل يمني وهؤلاء يشكلون ما يقرب من ٤٠ ٪ من مجموع القوى العاملة من الرجال ، ومنهم رونالد ماكيلان . بينما يرى آخرون — ومنهم اورس حيزوا وهنس استيفن — ان عدد المهاجرين هو ٣٤٨ الف مهاجر فقط . أما الجهاز المركزي اليمني للتخطيط فيقدر عدد المهاجرين بنحو مليون و ٢٣٤ الف عامل ، وهو يقل عما توصلت اليه احصائيات التعداد التعاوني لعام ١٩٨١ والتي تقدر عدد اليمنيين الموجودين بالخارج بمليون و٣٩٥ الف نسمة . وتقدر هذه الاحصائيات نسبة القوى العاملة المهاجرة الى اجمالي القوى العاملة في اليمن بما يقرب من ٢٥ ٪ فقط (٩) .

ومن المتفق عليه أن النسبة الغالبة من العمالة اليمنية المهاجرة تعتبر عمالة غير ماهرة وأن أغلب هؤلاء يعملون في المملكة العربية السعودية ودولة الامارات العربية المتحدة وقطر والعراق . واغلب المهاجرين لهذه الأقطار انما يهاجرون لفترات قصيرة ومتوسطة ثم يعودون الى اليمن . اما الهجرة الى أمريكا وانكلترا والأقطار الأوربية والآسيوية الاخرى فالغالب أنها هجرة دائمة ، حيث استقر هؤلاء مع أسرهم وفي أعمالهم التجارية والاستثمارية .

أما آثار هذه الهجرة فهي أيضا موضع نقاش واختلاف في وجهات النظر . فهناك من يبرز الآثار السلبية لهذه الهجرة على الاقتصاد اليمني الذي تعاني برامجه التنموية وأجهزته الادارية من نقص واضح في الأيدي العاملة الكفوءة والماهرة ، مما أدى الى زيادة الأجور والمرتبات بنسب عالية جدا خلال السنوات الأخيرة ، ومن ثم الى الاستعانة بالعمالة الوافدة من الأقطار الآسيوية وبخاصة العمال الكوريين الذين يملؤون شوارع صنعاء وعدد من المحافظات الرئيسية .

ونشير في هذا الصدد الى ما يراه أحد المثقفين اليمنيين حول هذه الآثار حيث يقول : « أن معظم المهاجرين من اليمن هم من طاقة العمل الزراعية من الريف ، ولكنهم حين يعودون وقد تيسرت أمورهم ببعض المبالغ من النقود والملابس والأدوات فانهم يحجمون عن العمل حتى في أراضيهم ، واذا فعلوا فانهم يفعلون ذلك على مضض واستحياء لاعتقادهم بأن الهجرة رفعت من مستواهم الاجتماعي . ويقتصر دور تواجدهم بالقرية على انفاق المبالغ التي جلبوها في اكل اللحوم والتجوال وأكل القات وارتداء الملابس الزاهية وحمل أجهزة التسجيل

والراديوات والكاميرات . ولا تدوم حالهم المزيفة هذه أكثر من ثلاثة أشهر حتى تنتهي أموالهم ويبدأون بالبحث عن أوراق السفر للعودة مرة أخرى » . ويضيف قائلا : « لقد ازدادت الحاجة للايدي العاملة ، وارتفعت نسبة الأجور الى ما يقرب من ٦٠٠٪ خلال أربع سنوات فقط حتى تجاوزت ما تدفعه السعودية والكويت والولايات المتحدة . ورغم أن الظروف الاجتماعية والنفسية وساعات العمل أقل مما هي عليه فانه لا يوجد اقبال على العمل المحلي ، ويظل الناس يتدفقون على المهجر بالآلاف ، وتظل مشاريع الدولة تشكو من نقص العمالة مما يضطرها لفتح باب الهجرة المضادة (١٠) .

يضاف الى ما سلف ظاهرة أخرى ، هي عدم ميل المواطن اليمني للعمل في نطاق بيئته معتبرا ذلك عيبا اجتماعيا ، مؤثرا العمل مهما كانت طبيعته في خارج وطنه بعيدا عن أبناء عشيرته ومعارفه . وهناك من يرى أن من الأسباب الداعية لهجرة نسبة كبيرة من اليمنيين هو للتخلص من نفقات القات الذي يمتص أكثر من ثلث الدخل الذي يحصل عليه العامل اليمني داخل اليمن (١١) .

ومهما كانت الأسباب الحقيقية وراء الهجرة والاغتراب فإن النظرة التأملية والواقعية لهذه الظاهرة تدعو الى ضرورة الحد منها ودراسة أبعادها من مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية ، والا يؤخذ مقدار ما يحوله هؤلاء من مبالغ نقدية كمؤشر وحيد لتبريرها . فالاقتصاد اليمني ــ وبخاصة قطاعه الزراعي ــ يتعرض حاليا لتدهور مستمر في انتاجيته . وترك الآباء والأبناء للاسر المكونة من النساء والأطفال بدأ يولد الكثير من المشاكل الاجتماعية والآسرية . كما أن استيراد اليمن ــ وهي الدولة المعروفة بظروفها الاجتماعية والاقتصادية المتواضعة للعمالة الأجنبية ــ أمر ينبغي أن يؤخذ بالحسبان . كما أن ما يحوله هؤلاء المغتربون من مبالغ وادخارات ينبغي أن يستثمر في الأوجه والمجالات التي تعود على الدولة والمواطنين بالخير والفائدة بدلا من انفاقه على السلع الترفيهية والكمالية كما هو شائع حاليا .

اهم التشريعات الادارية

بدأت فكرة التنظيمات الحكومية تظهر في اليمن بعد مقتل الامام يحيى وتولي الامام أحمد حيث شهدت الخمسينيات انشاء بعض الوزارات وتعيين وزراء لها . الا أن هذه التنظيمات غالبا ما كانت مجرد أسماء حيث لم تتوافر أية معلومات عن صدور تشريعات تنظيمية أو وضع هياكل أو اختصاصات لها .

ومع قيام الثورة بدأت التشريعات التنظيمية بالصدور بصورة تدريجية لارساء البناء الهيكلي للادارة الحكومية ، وقد تمت الاستعانة بأعداد كبيرة من الخبراء

المصريين الذين أسهموا في تسيير شؤون الأجهزة الحكومية طيلة السنوات الثمانية الأولى التي مرت على قيامها نظرا لعدم توفر الكفاءات الادارية المتخصصة بين المواطنين اليمنيين .

وما أن انتهت حكومة الثورة من اصدار الدستور المؤقت للجمهورية حتى بدأت القرارات التنظيمية تتوالى ، حيث صدر القرار الجمهوري الأول لسنة ١٩٦٣ بتشكيل مجلس للرئاسة برئاسة المشير عبد الله السلال رئيس الجمهورية وعضوية ١٨ شخصية سياسية ممن أسهموا في محاربة النظام السابق وعرفوا بوطنيتهم ونضالهم من أجل قيام الجمهورية . كما تضمن القرار الثاني تعيين ١٢ عضوا آخرين من بين شيوخ القبائل اليمنية في عضوية هذا المجلس (١٢) .

ثم جاء القرار رقم ٣ لسنة ١٩٦٣ بتشكيل المجلس التنفيذي الأول (اى مجلس الوزراء) برئاسة أحد أعضاء مجلس الرئاسة . وقد ضم مجلس الوزراء الأول ١٢ وزيرا و ٩ نواب وزراء . ثم توالت القرارات الجمهورية باضافة أعضاء جدد لمجلس الرئاسة وأعضاء آخرين لمجلس الوزراء . وفي عام ١٩٧٠ ألغي مجلس الرئاسة وكون المجلس الجمهوري الذي يضم ثلاثة أعضاء .

كما صدرت القوانين التنظيمية بشأن تكوين الوزارات واختصاصاتها خلال عامي ١٩٦٣ ، و ١٩٦٤ وقد زاد عددها على العشرين قانونا . كما تم تكوين بعض المؤسسات والهيئات العامة على غرار ما هو موجود في مصر اثر توجهها لتدعيم القطاع العام .

ومن مبادرات الثورة في مجال التنظيم والتدريب الاداري انشاؤها لمعهد الادارة والسكرتارية في صنعاء عام ١٩٦٣ وتشكيلها للجنة للتنظيم الحكومي وتوصيف الوظائف عام ١٩٧٤ ، واصدارها لتشريعات الخدمة المدنية وتحديد اختصاصات السلطة التنفيذية .

غير أن اشتداد المقاومة ضد الثورة واندلاع الحرب الأهلية في اليمن قد حال دون الاستمرار في مجال التنظيم وارساء الهياكل الأساسية لأجهزة الحكومة مما أبقى الوزارات والمؤسسات التي تم انشاؤها مجرد أسماء ومسميات أكثر من كونها مؤسسات تمارس وظائفها كما حددته تشريعاتها . وقد ظل الحال كذلك حتى أواخر الستينات وانتهاء الحرب الأهلية .

في عام ١٩٧٠ صدر الدستور الدائم للدولة ، وتم انشاء المكتب القانوني للحكومة ، وصدرت بعض التشريعات بانشاء بعض المؤسسات العامة ، وكان من أهمها : المؤسسة العامة للانشاء والتعمير ، ومصلحة السياحة ، والبنك المركزي، ومصلحة الطرق ، والجهاز المركزي للتخطيط ، والمؤسسة الاقتصادية . ومع كل هذه التوسعات التنظيمية فان الجهاز الاداري ظل ضعيفا في بنيته ، وظلت

الممارسات السلوكية للموظفين والقياديين تثير التساؤل وتدلل على التسيب والانحراف .

ومع قيام الحركة التصحيحية في ١٣ يونيه عام ١٩٧٤ وتسلم القوات المسلحة لزمام السلطة السياسية بادر مجلس القيادة باتخاذ العديد من الاصلاحات السياسية والادارية . فقد جمدت السلطة التشريعية التي كانت بيد مجلس الشورى ، وأوقف العمل بالدستور الدائم وحل محله الاعلان الدستوري الذي دعى الى تكوين مجلس الشعب التأسيسي وتم تحديد شكل رئاسة الدولة بالنظام الجمهوري بدلا من صيغة مجلس القيادة . كما أولت الحركة التصحيحية اهتماما خاصا بالاصلاح الاداري ، ومن انجازاتها في هذا المجال تحويلها لمعهد الادارة والسكرتارية الى المعهد القومي للادارة العامة الذي ربط بمجلس أمناء يرأسه وزير التنمية وخولت ادارته صلاحيات مالية ووظيفية واسعة في مجال التدريب والبحوث والدراسات العليا (١٣) . كما تم انشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهيئة الرقابة المالية والنيابة المالية والادارية (١٤) .

وفي عام ١٩٧٥ تم انشاء اللجنة العليا واللجان الفرعية للتصحيح المالي والاداري لتكون بمثابة لجان اصلاح من خارج الأجهزة الادارية ، واعتبرت كهيئات رقابة شعبية لاحداث الهزة العنيفة وتهيئة الأرضية الصالحة لاعادة البناء الاداري للدولة ، وقد نص قرار انشائها على منحها الصلاحيات التالية :

١ ــ الاضطلاع بمهام مراقبة ومتابعة نواحي التصحيح المالي والاداري في كافة الجهات والمؤسسات الحكومية وفروعها ومؤسسات القطاعين العام والمختلط وذلك عن طريق التفتيش المباشر على جميع الأجهزة .

٢ ــ أن تنشىء فروعا في كل أجهزة الدولة وفي مدن الالوية والقضاوات والنواحي تضم من ٣ الى٧ أعضاء تتولى الرقابة الشعبية على كافة أعمال الدولة(١٥) .

وقد أصدرت اللجنة عدة بيانات توضح فيها الأخطار الناجمة من تفشي الانحراف والفساد والتسيب واستغلال الأموال العامة ونهبها والعبث بمصالح المواطنين ، وأرجعت بعض هذه المظاهر الى الجذور الممتدة الى عهد ما قبل الثورة ، كما أوضحت الحاجة الى مفاهيم وقيم ثورية واقامة علاقات وأنماط سلوك جديدة تنسجم وقيام الجمهورية الهادفة الى تحقيق العدالة الاجتماعية واستثمار الامكانيات المحدودة على أحسن وجه . وقد طرحت هذه اللجنة عدة شعارات اصلاحية منها : المصلحة العامة فوق كل المصالح ، المال كله مال عام للشعب كله ، الدولة دولة نظام وقانون ، جميع المواطنين أمام القانون سواء .. الخ .

ومن أهم قرارات اللجنة العليا للتصحيح المالي والاداري قرارها الخاص بوقف نشاط الهيئة العامة للخدمة المدنية ، وتكليف بعض الخبراء بالمشاركة مع بعض أعضاء اللجنة بانشاء الديوان العام لشؤون الموظفين الذي تم انشاؤه عام ١٩٧٦ . كما تم تكليف أحد المكاتب الاستشارية العاملة في مجال الادارة واعادة التنظيم بدراسة الواقع الاداري في الدولة والتقدم بالتوصيات اللازمة لمعالجة المشاكل وتطوير وتحسين الأداء الاداري للاجهزة الحكومية . وقد أجرى المكتب مسحا ميدانيا شاملا ساعد فيه فريق من اليمنيين انتهى بتقديم مشروع متكامل للاصلاح الاداري (١٦) لا تزال بعض الوزارات تسعى الى تنفيذ بعض مقترحاته .

ومن المحاولات المستمرة في مجال الاصلاح والتطوير الاداري في الجمهورية العربية اليمنية عقد المؤتمرات الادارية الدورية التي يشرف على تنظيمها المعهد القومي للادارة العامة ، حيث تم عقد أربعة مؤتمرات عامة يحضرها القادة الاداريون من مختلف المستويات ليناقشوا عددا من الموضوعات الهامة ويستمعوا لعدد من المحاضرات والأوراق العلمية المتخصصة في شؤون التنظيم والادارة والتطوير ، اضافة الى البرامج التدريبية السنوية التي ينظمها المعهد القومي في مختلف الاختصاصات التطبيقية والنظرية . وقد أسهمت هذه الجهود في اعداد الكوادر اليمنية المتخصصة والمؤهلة لشغل الوظائف القيادية والتنفيذية بعد أن كانت الخبرات العربية والأجنبية هي المسيرة لأغلب الوزارات والهيئات العامة .

وقد شهدت السنوات الخمس الأخيرة ١٩٧٧ — ١٩٨٢ صدور عدد من التشريعات التنظيمية التي أعادت النظر ببناء بعض الوزارات والمؤسسات العامة مما أدى الى استكمال الهياكل التنظيمية لأجهزة الادارة العامة اليمنية . ولتمكين الدارسين والمعنيين من الوقوف على أهم التشريعات التنظيمية التي صدرت في الجمهورية العربية اليمنية خلال العقدين المنصرمين على قيام ثورتها عام ١٩٦٢ فقد آثرنا تجميعها وتنسيقها وفقا لتسلسل صدورها التاريخي ، وهي كما هو واضح من الجدولين المرافقين تزيد على ٧٠ تشريعا . وربما تكون هناك تشريعات أخرى فاتنا ذكرها نظرا لتعذر الحصول على نسخة متكاملة من الجريدة الرسمية بالرغم من مراجعتنا لجميع المكتبات العامة والمتخصصة في اليمن . فقد ظلت الفترة الواقعة بين ١٩٦٥ — ١٩٧٠ دون تغطية كاملة لجميع التشريعات الصادرة فيها بسبب ظروف الحرب والاضطرابات الداخلية .

اهم التشريعات التنظيمية في الجمهورية العربية اليمنية
منذ قيام ثورة ١٩٦٢ وحتى نهايـــة ١٩٨١م

اولا : التشريعات التنظيمية الصادرة في عهد المشير عبد الله السلال

- القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم أعمال الغرف التجارية .
- القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الخارجية وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة التربية وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الصحة وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة شؤون القبائل وتحديد اختصاصاتها
- القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم أعمال الوكالات التجارية وتحديـــد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الداخلية التجارية وتحديـــد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة العدل وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الزراعة وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الخزانة وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الاشغال والمواصلات وتحديـد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الاقتصاد وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٦٣ بتنظيم وزارة الاعلام .
- القرار الجمهوري رقم ٢ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم وزارة الادارة المحلية وتحديـد اختصاصاتها .
- القرار الجمهوري رقم ١٠ لسنة ١٩٦٨ بتنظيم وزارة الوحـدة وتحديـــد اختصاصاتها .
- القرار الجمهوري رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٨ بتنظيم وزارة المواصلات وتحديـــد اختصاصاتها .
- القرار الجمهوري رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٨ بتنظيـم وزارة الاوقاف وتحديـــد اختصاصاتها .

ثانيا : التشريعات التنظيمية الصادرة في عهد عبد الرحمن الارياني

- القرار الجمهوري رقم ٣٩ لسنة ١٩٦٩ بانشاء مصلحة الضرائب .
- القرار الجمهوري رقم ٥٨ لسنة ١٩٦٩ بانشاء مصلحة الآثار ودور الكتب .
- القرار الجمهوري رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٠ بانشاء المكتب القانوني .
- القرار الجمهوري رقم ٤ لسنة ١٩٧٠ بانشاء المؤسسة العامة للانشاء والتعمير
- القرار الجمهوري رقم ٢ لسنة ١٩٧٠ بانشاء مصلحة السياحة .
- القرار الجمهوري رقم ٤ لسنة ١٩٧١ بانشاء البنك المركزي .
- القرار الجمهوري رقم ١٦ لسنة ١٩٧٢ بانشاء مصلحة الطرق .
- القرار الجمهوري رقم ١٢ لسنة ١٩٧٣ بانشاء المؤسسة الاقتصادية للقوات المسلحة .

ثالثا : التشريعات التنظيمية الصادرة في عهد العقيد الحمدي

- القرار الجمهوري رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٤ باختصاصات وزارة التموين .
- القرار الجمهوري رقم ٣١ لسنة ١٩٧٤ بانشاء وتنظيم وزارة المالية .
- القرار الجمهوري رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٤ بانشاء هيئة الرقابة المالية .
- القرار الجمهوري رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٤ بانشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .
- القرار الجمهوري رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٤ بانشاء النيابة المالية والادارية .
- القرار الجمهوري رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٤ باختصاصات وزارة التربية والتعليم .
- القرار الجمهوري رقم ١ لسنة ١٩٧٥ بنظام وزارة الداخلية .
- القرار الجمهوري رقم ١٢ لسنة ١٩٧٥ بانشاء المؤسسة العامة للكهرباء .
- القرار الجمهوري رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة الخارجية .
- القرار الجمهوري رقم ٢١ لسنة ١٩٧٥ بانشاء بنك التسليف الزراعي .
- القرار الجمهوري رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٥ بانشاء الاتحاد العام لهيئات التطوير .
- القرار الجمهوري رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم الامانة العامة للرئاسة .

- القرار الجمهوري رقم ١٠٢ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة شؤون البلديات .
- القرار الجمهوري رقم ١٣١ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة الاقتصاد .
- القرار الجمهوري رقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٥ بتنظيم وزارة الزراعة .
- القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٦ بانشاء المؤسسة العامة للاذاعة والتلفزيون .
- القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم وزارة الاعلام والثقافة .
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٦ بانشاء المؤسسة العامة للموانى والشؤون البحرية .
- القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٦ بانشاء الهيئة العامة للطيران المدني والارصاد .
- القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٧٦ بانشاء البنك الصناعي اليمني .
- القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٧٦ بانشاء مصلحة الجمارك .
- القانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٧٦ بتنظيم وزارة العدل .
- القانون رقم ١٢٦ لسنة ١٩٧٦ بانشاء المؤسسة العامة للحبوب .
- القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٧٦ باعادة تنظيم وزارة التربية والتعليم .
- القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٧٦ بانشاء وزارة التموين والتجارة .
- القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٧٦ بانشاء المؤسسة العامة للتجارة الخارجية .
- القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ باعادة تنظيم مصلحة الضرائب .
- القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٧٧ بانشاء مصلحة أراضي وعقارات الدولة .
- القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٧٧ بانشاء المؤسسة اليمنية للانتاج الحيواني .
- القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٧ بانشاء الجمعية الاستهلاكية للموظفين .
- القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٧ باعادة تنظيم وزارة الاوقاف .
- القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٧٧ بانشاء بنك التسليف للاسكان .
- القانون رقم ٧ لسنة ١٩٧٨ بانشاء المؤسسة العامة للشؤون النفطية والثروات المعدنية .

رابعا : التشريعات التنظيمية الصادرة في عهد المقدم احمد حسين الغشمي

قرار مجلس القيادة رقم ١٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم الأجهزة التنفيذية برئاسة الوزراء .

خامسا : التشريعات التنظيمية الصادرة في عهد العقيد علي عبدالله صالح

- القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٩ بانشاء مجلس اعلى لرعاية الأمومة والطفولة .
- القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٩ بانشاء بنك التعاون الأهلي .
- القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٧٩ بشأن تنظيم السجون .
- القانون رقم ٣٤ لسنة لسنة ١٩٧٩ بفصل وزارة شؤون البلديات عن وزارة الأشغال .
- القانون رقم ٧ لسنة ١٩٨٠ بانشاء المؤسسة العامة لتنمية الثروة السمكية .
- القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٨٠ باعادة تنظيم وزارة الداخلية .
- القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٨٠ بتشكيل مجلس رفع المظالم الشرعية .
- القانون رقم ٤ لسنة ١٩٨١ بانشاء وزارة الخدمة المدنية والاصلاح الاداري وتحديد اختصاصاتها .
- القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨١ بانشاء وزارة الادارة المحلية وتحديد اختصاصاتها
- القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١ بشأن المؤسسة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية .
- القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨١ بانشاء وتنظيم وزارة الكهرباء والمياه وتحديد اختصاصاتها .
- القرار الجمهوري رقم ١٥ لسنة ١٩٨١ بشأن تنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل .
- القرار الجمهوري رقم ٥٨ لسنة ١٩٨١ بانشاء المجلس الأعلى للشباب والرياضة .

ويلاحظ من خلال هذه التشريعات أن عام ١٩٦٣ كان بمثابة عام التأسيس وإرساء الأسس التنظيمية للدولة ، وأن جميع التشريعات التنظيمية الصادرة خلاله كانت تتعلق بانشاء الوزارات وتحديد اختصاصاتها . في حين أن الأعوام الثلاثة

١٩٧٤ ، ١٩٧٥ ، ١٩٧٦ كانت بمثابة أعوام التصحيح والتقويم واعادة التنظيم واستكمال البناء الهيكلي وخلق المؤسسات التنموية والخدمية التي ظلت مستمرة حتى أوائل الثمانينات .

التنظيمات الحكوميـــة

ويقصد بالتنظيمات الحكومية كافة الأجهزة الادارية التي تتكون منها الادارة العامة بما في ذلك الوزارات والدواوين والمديريات التابعة لهـــا أو المؤسسات والهيئات والمرافق العامة ذات الشخصية المعنوية المستقلة ، سواء منها ما كان متواجدا في العاصمة أو على صعيد المحافظات والادارات المحلية ابتداء من قمة السلم الهرمي القيادية وحتى أدنى المستويات التنفيذية .

ولا شك أن مرور عقدين من الزمن على قيام ثورة عام ١٩٦٢ قد تمخض عن شبكة معقدة من التنظيمات الرسمية التي جاء تأسيسها على مراحل تدريجية متعاقبة . كما خضع أغلبها لعدد من التطورات والتغيرات حتى انتهت على ما هي عليه في الخارطة التنظيمية التي تم اعدادها في يناير عام ١٩٨٢ .

ونوجز أدناه عرضا لأهم التنظيمات الحكومية التي تتكون منها الادارة العامة في الجمهورية العربية اليمنية :

أولا ــ رئاسة الجمهورية :

ويتبعها مباشرة نائبان لرئاسة الجمهورية اضافة للادارات والهيئـــات التالية :

الاتحاد العام لهيئات التعاون الأهلي للتطوير ، مجلس القضاء الأعلـــى ، المجلس الأعلى للشباب والرياضة ، اللجنة العليا للتصحيح ، اللجنة العليا للخطة ، الهيئة العامة للآثار ودور الكتب ، المكتب القانوني للدولة ، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

اضافة الى تولي رئيس الجمهورية الاشراف على قيادة القوات المسلحـــة وقيادة الجيش الشعبي .

ثانيا ــ رئاسة مجلس الوزراء :

ويتبعها نائبان لرئيس مجلس الوزراء ، أحدهما للشؤون الاقتصادية والآخر للشؤون الداخلية . كما يرتبط برئيس مجلس الوزراء الجهاز المركزي للتخطيـــط والاتحاد العام للمغتربين اضافة الى عشرين وزارة تنفيذية هي :

الخارجية ، الاقتصاد والصناعة ، المالية ، الزراعة والثروة السمكيـــة ، التموين والتجارة ، البلديات والاسكان ، الاشغال ، الخدمة المدنية والاصـــلاح الاداري ، الادارة المحلية ، الصحة ، الشئون الاجتماعية والعمل ، الاعـــلام والثقافة ، المواصلات والنقل ، التربية والتعليم ، الأوقاف والارشاد ، العدل ، انكهرباء والمياه ، الداخلية ، شئون النفط والثروات المعدنية ، واخيرا مجلس الشعب .

ثالثا ــ الادارات المحلية :

وتتبع رئيس مجلس الوزراء من خلال وزير الادارة المحلية وتضم احـــدى عشرة محافظة هي :

صنعاء ، تعز ، الحديدة ، اب ، ذمار ، حجة ، صعدة ، البيضاء ، المحويت ، مأرب والجوف .

رابعا ــ البنوك والهيئات والمصالح والمؤسسات والاتحادات العامة :

وهي مجموعة من المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية التي تمنحهـــا استقلالا ماليا واداريا يمكنها من التحرك بمرونة .

وقد تم انشاؤها في فترات متباينة لتنهض ببعض المهام الفنية والوظيفية في قطاعات اقتصادية وخدمية مختلفة . ونوجز هنا اهم هذه المرافق وما تقوم بـــه كل منها من مهمات ونشاطات .

١ ــ اهم البنوك الحكومية :

١ ــ البنك المركز اليمني : انشيء عام ١٩٧١ لتنظيم الأعمال المصرفية والائتمانية ضمن السياسة الاقتصادية ، ولتهيئة الظروف الائتمانية والمالية المؤديـــة للتنمية الاقتصادية ، كما يمارس دورا اشرافيا ورقابيا على البنوك العاملة في الدولة والبالغ عددها أكثر من عشرة بنوك ، اضافة الى اشرافه علـــى اصدار العملة الوطنية ، والحفاظ على قيمتها وتحديد اسعارها بالعملات الأخرى .

٢ ــ البنك اليمني للانشاء والتعمير : وقد انشيء اثر قيام الثورة عـــام ١٩٦٢ لينهض بأعباء البنك المركزي للدولة قبل انشائه . غير انه تخلى عن وظيفته هذه ليتفرغ للاعمال والمشروعات التنموية في مختلف مجالات الصناعـــة والزراعة والاسكان . وقد بدأ برأسمال قدره ١٠ مليون ريال ، لكـــن ميزانيته عام ١٩٨٠ تصل الى اربعة مليارات ريال وله ٢٥ فرعا في انحاء مختلفة من الدولة .

٣ ــ البنك الصناعي : أنشيء هذا البنك عام ١٩٧٦ لينهض بتشجيع الحركة الصناعية من خلال تقديم القروض للقطاعين العام والخاص والمساهمة في المشروعات الوطنية التي من شأنها أن تخلق صناعة وطنية لسد احتياجات السوق من السلع والبضائع المنتجة محليا مع تحقيق التوازن الجغرافي في توطين الصناعات وتوزيعها .

٤ ــ بنك التسليف الاسكاني : وهو شركة مساهمة تساهم الدولة بـ ٧٠٪ من رأسماله ويساهم المواطنون بـ ٣٠٪ منه . وقد تم انشاؤه عام ١٩٧٧ لتقديم القروض والسلف وتشجيع الادخار من أجل دعم الحركة العمرانية وانشاء المساكن للمواطنين وللجمعيات السكنية . وقد قدم البنك قروضا فعلية لـ ٧٥٠ مقترضا لانشاء دورهم او استكمالها خلال الأعوام الثلاثة الأولى بلغت قيمتها ٥٣ مليون ريال .

٥ ــ بنك التسليف الزراعي : أنشيء عام ١٩٧٥ لخدمة أغراض التنمية الزراعية والحيوانية وبرأسمال قدره ١٠٠ مليون ريال . وقد ساهم في تقديم القروض للمزارعين لشراء الآلات والمضخات وبناء المداجن وشراء البذور والأسمدة وتحسين وسائل الصيد .

٦ ــ بنك التعاون الأهلي للتطوير : أنشيء عام ١٩٧٩ بهدف مساعدة الهيئات والجمعيات التعاونية لتحقيق أغراضها ودعم برامجها التنموية من خلال تقديمه للقروض وقبوله للودائع والحسابات الجارية لتمويل مشروعات التنمية التعاونية . وله مجلس ادارة ، وتعتبر الهيئة الادارية للاتحاد العام لهيئات التطوير بمثابة جمعية عمومية له ، ويبلغ رأسماله ١٠٠ مليون ريال يمني .

ب ــ اهم الهيئات العامة :

١ ــ الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد : أنشئت عام ١٩٧٦ وأعيد النظر بنظامها عام ١٩٧٩ لتدار من قبل مجلس ادارة يضم المدير العام لمطار صنعاء وقائد القوات الجوية ورئيس مجلس ادارتها ومديرها العام . وتعمل على تنظيم الطيران المدني ورصد الأنواء الجوية .

٢ ــ الهيئة العامة للآثار ودور الكتب : أنشئت عام ١٩٦٩ وترتبط برئاسة الجمهورية وتعمل على حصر وتصنيف الآثار واكتشافها والمحافظة عليها وانشاء المتاحف لعرضها والتنسيق مع وزارة الاعلام والثقافة لانشاء المكتبات والحفاظ على التراث وتنظيم الاتصالات مع الاقطار العربية والأجنبية لتبادل المعلومات والحصول على المعونات الفنية .

٣ ــ الهيئة العامة للادوية والمستلزمات الطبية : أنشئت عام ١٩٧٥ وترتبط بوزارة الصحة وتعمل على حصر احتياجات الدولة من الأدوية واصدار اجازات استيرادها للشركات المتخصصة وتحديد الجهات المصدرة لها ، كما تقوم بتسعيرها وتحديد كمياتها ، وتساهم مع القطاع الخاص في تكوين الشركات المصنعة للادوية محليا .

٤ ــ الهيئة العامة لتطوير تهامة : وقد أنشأتها وزارة الزراعة والثروة السمكية لتقوم بإجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتحديد واستغلال مصادر المياه السطحية والجوفية واقتراح مشروعات الري والصرف اللازمة لتطوير هذه المنطقة زراعيا وحيوانيا بالتعاون مع فرق الخبراء الأجانب والذين يتم استقطابهم عن طريق برامج المساعدات الفنية .

جـ ــ اهم المصالح العامة :

١ ــ مصلحة الضرائب : أنشئت عام ١٩٦٩ ثم أعيد تنظيمها عام ١٩٧٧ وتتبع لوزارة المالية ، وتعمل على رسم وتنفيذ السياسة الضريبية ونشر الوعي الضريبي وتطوير نظم الجباية وتوفير المعلومات والبيانات حول الرسوم والضرائب والتعاون مع الأجهزة الرسمية للحد من التهرب من الضرائب العامة .

٢ ــ مصلحة أراضي وعقارات الدولة : انشئت عام ١٩٧٧ وتتبع وزارة المالية ، وتعمل على زيادة ايرادات الدولة من حاصلات ومبيعات وايجارات الاراضي الزراعية والمباني العامة والعرصات وتوثيق المستندات الخاصة بملكية الدولة من الأراضي واستصلاحها وتخصيص الأراضي اللازمة للمشروعات الانمائية .

٣ ــ مصلحة الواجبات : وتتبع وزارة المالية ، وتعمل على زيادة موارد الدولة من الزكاة طبقا لأحكام الشريعة الاسلامية وتحديث الوسائل لجبايتها والتنسيق بين الجهات المستفيدة منها وحفظ السجلات والكشوف بأسماء دافعيها(١٧) .

٤ ــ مصلحة الجمارك : انشئت عام ١٩٧٦ ، وتتبع لوزارة المالية ، وتعمل على زيادة العائدات الجمركية على السلع الداخلة مع المسافرين والمستوردين وعقد اتفاقيات الترانزيت وتنظيم العلاقات الجمركية مع الدول المجاورة والصديقة والتنسيق مع مؤسسات الدولة ذات العلاقة لمكافحة التهريب أو التهرب من دفع الجمارك .

٥ ــ مصلحة الطرق : أنشئت عام ١٩٧٢ ، وتتبع لوزارة الأشغال ، ومهمتها أن تسهم في كسر عزلة المناطق النائية وتطوير شبكة الطرق البرية وتيسير

تكاليف النقل وذلك من خلال اعتمادها على المقاولين المحليين والأجانب وتعاونها مع هيئات التطوير التعاونية .

د ــ اهم المؤسسات العامة :

١ ــ المؤسسة العامة للغزل والنسيج : وهي من اهم المؤسسات الصناعية واقدمها واكثرها نجاحا ، حيث تعمل حاليا على تحقيق الاكتفاء من انتاج الاقمشة القطنية والمخلوطة بالألياف الصناعية لسد حاجة القوات المسلحة والمدارس والمستشفيات من احتياجاتها ومن الشاش والقطن الطبي اضافة الى انتاجها للملابس الجاهزة والبطانيات والمناشف والمناديل كما تسعى زيادة انتاجها من الزيوت النباتية .

٢ ــ المؤسسة العامة للمياه والمجاري : انشئت عام ١٩٧٣ واعيد النظر بنظامها عام ١٩٧٨ وهي رغم ارتباطها الاداري بوزارة الكهرباء والمياه فان لها مجلس ادارة يعين رئيسه بقرار من رئيس الجمهورية ، وتهدف الى توفير خدمات الماء والكهرباء للمواطنين وللمناطق المختلفة بتكاليف مناسبة .

٣ ــ المؤسسة العامة للسياحة : انشئت لأول مرة عام ١٩٧٠ وتتبع لوزارة الاعلام والثقافة ومن أهدافها تنمية السياحة وتنشيطها والعمل على اقامة المصايف واستقطاب السائحين والاشراف على المؤسسات والمرافق السياحية وتشجيع القطاع الخاص على استثمار أمواله في هذا القطاع .

٤ ــ المؤسسة العامة للتجارة الخارجية : انشئت عام ١٩٧٦ من أجل العمل على توفير المواد التموينية والخارجية المستوردة وبخاصة الغذائية منها وتنظيم عملية الاستيراد منها وتنظيم أسعارها وتحديد كمياتها تبعا لحاجة السوق المحلية وفي اطار خطة الدولة وسياستها .

٥ ــ المؤسسة العامة للجمعيات الصناعية : وتهدف الى اقامة مجمعات صناعية بتوفير الأراضي وتخطيطها وتشييد المرافق عليها ووضعها تحت تصرف الصناعات التي يتوفر لها رأسمال لتغطية البناء كما تقدم الخدمات للقطاع الخاص لاقامة المناطق الصناعية واستثمار أموالهم فيها .

٦ ــ مؤسسة سبأ العامة للصحافة والأنباء : انشئت عام ١٩٧٥ وربطت بوزارة الاعلام والثقافة ولها مجلس ادارة يرأسه الوزير . وتعمل على تطوير العمل الاعلامي والصحفي وتزويد وسائل الاعلام بالاخبار والتعليقات وتعبر عن مطالب الجماهير وتحافظ على التراث القومي ونشره .

٧ ــ المؤسسة العامة للاذاعة والتلفزيون : انشئت عام ١٩٧٦ وربطت بوزارة الاعلام والثقافة للاشراف على البث الاذاعي والتلفزيوني وتطوير أساليبها

وانتاج المسلسلات وتسويقها وتوجيه الوسائل الاذاعية والتلفزيونية لخدمة احتياجات الجماهير وابراز مطالبهم والترفيه عنهم ورفع مستوياتهم الثقافية والاجتماعية .

٨ ــ المؤسسة العامة اليمنية للحبوب : انشئت عام ١٩٧٦ من اجل توفير الحبوب للاستهلاك المحلي وتشجيع زراعتها وبناء المخازن الحديثة لها وتسعيرها وكذلك تجهيز المخابز الآلية واقامتها لتوفير الخبز للمواطنين بأسعار مناسبة . كما تعمل على تشجيع القطاع الخاص لتنمية الوسائل التقنية لتصنيع الحبوب عن طريق انشاء المختبرات والارشادات لبناء المخابز والمطاحن .

٩ ــ المؤسسة الاقتصادية العسكرية : انشئت عام ١٩٧٣ وترتبط بوزارة الدفاع ومهمتها توفير السلع والاحتياجات التموينية لأفراد القوات المسلحة بما في ذلك السلع التموينية والملابس .

هـ ــ أهم الاتحادات العامة :

هناك مؤسستان من المؤسسات الهامة التي تلعب دورا في مجال التطوير والتنمية في الجمهورية العربية اليمنية والتي أخذت شكلا تنظيميا فريدا يبعدها عن كونها منظمات تقليدية أو مؤسسات عامة نظرا لعدم ارتباطها بأية وزارة وللدور الطوعي الكبير الذي تتمتع به . هاتان المؤسستان هما الاتحاد العام لهيئات التعاون الاهلي للتطوير ، والاتحاد العام للمغتربين . ونعطي هنا فكرة موجزة عن كل منهما :

١ ــ **الاتحاد العام لهيئات التعاون الأهلي للتطوير :** أسس هذا الاتحاد بموجب القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٥ ليمنح الشخصية الاعتبارية التي تكفل له الاستقلال المالي والاداري ولتشمل عضويته جميع الهيئات التعاونية المصرح لها بمزاولة نشاطها من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والشباب والتي تخضع لأحكام قانون التعاون المشار اليه .

أما اختصاصاته فقد حددت برسم السياسات التعاونية وقيادة الحركة التعاونية والدفاع عنها والعمل باسمها وحل مشكلاتها والتنسيق بين هيئاتها وبينها وبين الأجهزة الحكومية وتحديد مساهماتها وخططها التنموية . كما يقدم الخدمات والتسهيلات لأعضائه وينظر في الخلافات والمنازعات التي تنشأ بين أعضائه . أما موارد الاتحاد المالية فتأتي من ربع دخل البلدية وثلاثة أرباع الواجبات ومن الضرائب المركزية التعاونية والموارد والتبرعات الأخرى .

وللحركة التعاونية دور هام في برامج التنمية القطرية حيث حددت نسبة مساهمة هذا القطاع في الخطة الخمسية الأولى ٧٦ــ٨١ بنحو ٧ر٦٪ من مجموع

الاستثمارات التنموية . وتقع أغلب استثمارات هذا القطاع في مجال مشاريع البنية الهيكلية الأساسية كمشروعات الطرق والمياه والخدمات التربوية والصحية والاجتماعية .

ويتكون الهيكل التنظيمي للاتحاد العام من الجمعية العمومية التي تضم ممثلي الهيئات الادارية التعاونية الاعضاء فيه (بمعدل ٣ أعضاء من كل هيئة تشارك بصوت واحد فقط) وللاتحاد هيئة ادارية تتولى كافة شؤونه التنفيذية وتمثله أمام القضاء وتعتبر بمثابة مجلس وزراء الاتحاد وتتكون من ١١ عضوا تنتخبهم الجمعية العمومية و ١١ عضوا يمثلون الألوية يتم انتخابهم من قبل المحافظات و١٠ أعضاء هم وكلاء وزارات الخدمات . وتنتخب الهيئة الادارية من بينها أمينا عاما وأمينا عاما مساعدا للاتحاد لفترة ثلاث سنوات وهي مدة العضوية في الهيئة ويتم ذلك باشراف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية (١٨) .

ويمارس الاتحاد العام لهيئات التعاون الأهلي أعماله ووظائفه من خلال هيئات التعاون الأهلي للتطوير المنتشرة في جميع الالوية والمناطق ومن خلال الجمعيات الزراعية والجمعيات الحرفية والمهنية . أما هيئات التطوير فتعمل على تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد الشعب دون مراعاة لعامل الربح. فعملها يكمل عمل الأجهزة الادارية الخدمية للدولة .

٢ ــ **الاتحاد العام للمغتربين** : وهو من التنظيمات الرسمية ذات النفع العام ، وتقترب طبيعته من النشاطات التعاونية والطوعية الموجهة لتحقيق التنمية . وقد جاء تكوين هذا الاتحاد معبرا عن اهتمام الدولة بالمهاجرين العاملين خارج اليمن ورعايتهم وتقوية الأواصر والعلاقات معهم لضمان تعاونهم وانتمائهم لقضايا الوطن .

كما يسعى الاتحاد الى استقطاب رؤوس أموالهم لاستثمارها في برامج التنمية .

وقد عنى الاتحاد منذ نشأته بحصر أعداد المهاجرين ومسح أماكن تواجدهم وانتشارهم ودراسة أوضاعهم وتصنيف قدراتهم واختصاصاتهم . كما أصدر مجلة تحمل اخبار الوطن وتعنى بشؤون المغتربين ومناقشة مشاكلهم ، وعمل على اقامة المعسكرات والمؤتمرات لهم داخل الدولة وخارجها ، ويشرف على برنامج اذاعي تلفزيوني اسبوعي للتعرف بأهم الشخصيات المغتربة والمهاجرة .

و ــ المعاهد العامة :

١ ــ المعهد القومي للادارة العامة : أنشيء عام ١٩٦٣ باسم معهد الادارة والسكرتارية ليتولى تدريب موظفي الدولة على الأعمال البسيطة كالطباعة

والسكرتارية . وفي عام ١٩٧٠ ألحق بالهيئة العامة للخدمة المدنيـــة ، وتوسعت مهامه التدريبية اثر بدء برامج المساعدات الفنية للامم المتحدة . وفي عام ١٩٧٤ أعيد تنظيم المعهد ليأخذ تسميته الجديدة ، وربطت عمادته بمجلس أمناء برئاسة وزير الخدمة المدنية والاصلاح الاداري وعضوية وزير التربية والتعليم ورئيس الجهاز المركزي للتخطيط ومدير جامعة صنعـــاء وعميد المعهد ومدير مشروع الأمم المتحدة . وأصبح المعهد متكفلا بتطويـر الجهاز الاداري على صعيد الدولة من خلال برامجه التدريبية وتقديمـــه للاستشارات واجرائه للبحوث والدراسات .

ويضم المعهد أربع شعب علمية ووظيفية هي : شعبة التدريب ، وشعبـة الابحاث والاستشارات ، وشعبة الدراسات العليا ، والادارة العامـــة للشؤون المالية والادارية ، وللمعهد فرعان تم انشاؤهما حديثا في كل من تعز والحديدة .

وينظم المعهد عشرات الدورات التدريبية سنويا في مختلف حقول الادارة العامة والمحاسبة واللغات والادارة المكتبية . كما يعقد عددا من الدورات العلمية المتخصصة ، وينظم مؤتمرا سنويا ومؤتمرات موسمية للقـــادة الاداريين ، اضافة الى اشرافه على برنامج للدراسات العليا لمنح شهادة الدبلوم في الادارة العامة والدبلوم في ادارة الأعمال . ويصدر المعهد سنويا عددا من النشرات والكراسات والبحوث المتخصصة اضافة الى مساهماته في ارسال البعثات للخارج والحصول على المنح والزمالات من الدول العربية والأجنبية للعاملين في مختلف أجهزة الدولة .

٢ ــ معهد القضاء العالي : وقد انتبه المسؤولون في السلطة القضائية الـــى ضرورة ايجاد مؤسسة علمية وتدريبية متخصصة في اعداد وتدريب رجال القضاء والعاملين في مختلف المهن القضائية نظرا لمحدودية الكوادر الوطنية المؤهلة لممارسة هذه المهن . وقد طرحت وزارة العدل في ورقتها المقدمـــة للمؤتمر الاداري الرابع المنعقد عام ١٩٧٨ مشروعا متكاملا يتضمن أهداف المعهد ومهامه وكادره التدريسي ، كما اقترحت انشاء بناية متكاملة وحديثة له . وقد صدر التشريع الخاص بانشائه فعلا واتخذت الخطوات التمهيدية لبدء الدراسة والتدريب فيه .

ز ــ جامعة صنعاء :

انشئت جامعة صنعاء لأول مرة في مطلع ١٩٦٩/١٩٧٠ وقد بدأت بكليـــة للشريعة والقانون ، وفي عام ١٩٧١ أضيفت لها كلية التربية ، ثم توالت الكليات الأخرى ، وهي : كلية الآداب وكلية العلوم وكلية التجارة والاقتصاد . ومقـــر

الجامعة مدينة صنعاء ، ويجوز لها أن تنشيء فروعا أو كليات في مدن أخرى . ويدير الجامعة مجلس يرأسه وزير التربية والتعليم ويضم عددا من الوزراء اضافة الى مدير الجامعة ونائبه وعمداء الكليات .

ويتكون الهيكل التنظيمي من عدد من الادارات أهمهـا : ادارة التخطيط والبحوث ، ادارة الاحصاء ، ادارة العلاقات العامة والثقافية ، ادارة الشؤون القانونية ، ادارة التوجيه والرقابة ، الادارة العامة للشؤون لادارية ، الادارة العامة للشؤون المالية ، الادارة العامة للاسكان والتنفيذ والتغذية ، الادارة العامة للمكتبات ، الادارة العامة لشؤون الطلاب ، الادارة العامة لرعاية الشبـاب ، والادارة العامة للشؤون الهندسية (١٩) .

وتتبع الجامعة حاليا نظام الفصول الدراسية بعد أن كانت تسير وفقـا لنظام السنة الدراسية حتى عام ١٩٧٩ . وقد بلغ عدد الطلاب الدارسين فيهـا حتى عام ١٩٨١ ما يقرب من خمسة آلاف طالب ، والنسبة الغالبة من المواطنين ، أما الوافدون فلا يتجاوز عددهم ٤٠٠ طالب وطالبة . ولا تزال نسبة الطالبـات الدارسات في الجامعة محدودة فهي لا تتجاوز ٢٠٪ من المجموع الكلي . وقد بلغ عدد الخريجين من مختلف الكليات ما يقرب من ثلاثة آلاف خريج خلال السنوات السبع الماضية حيث تخرجت أول دفعة من الجامعة عام ١٩٧٥ . أما هيئـة التدريس فقد زاد عدد أعضائها عن ٢٠٠ ويشكل اليمنيون منهم نسبة ٣٠٪ تقريبا .

ادارة الخدمة المدنيـة

لم يكن في اليمن قبل قيام ثورة ١٩٦٢ اى تشريع ينظم شؤون الخدمـة المدنية وموظفيها نظراً لمحدودية عدد العاملين فيظل حكم الامامة ولبدائية التطبيقات والممارسات التي كان يعامل بها موظفو الحكومة آنذاك . ولقد وصف الاستـاذ محمد أنعم غالب عميد المعهد القومي للادارة العامة في اليمن ذلك الواقع البدائي في رسالته للماجستير التي تقدم بها لجامعة تكساس عام ١٩٦٠ قائلا :

« لم تكن هناك أية قوانين ونظم أو تعليمات اداريـة مدونة توضـح الاختصاصات والمهام أو تحدد الصلاحيات . فقرارات الامام المركزية كانت هي التي تسير الجهاز الذي كان يكرس لتنفيذها . والوظيفة الأساسية للادارة كانت تتمثل في جباية الضرائب وحماية مصالح الأسرة . وكان الامام يصدر أوامر تعيين الموظفين في الأقاليم لتسيير مرافق الاوقاف العامة ، وكان يتم اختيارهم من بين الأعوان والموالين للحكم الزيدي » .

ولقد أولت حكومة الثورة منذ قيامها اهتماما خاصا بشؤون الخدمة المدنية ، وتمثل ذلك بصدور القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦٣ وهو أول قانون للخدمة المدنيـة

في اليمن يتضمن الأحكام والقواعد العامة المنظمة لاختيار وتعيين الموظفين وترقيتهم وعزلهم وتحديد مسؤولياتهم وحقوقهم . وقد أعقب ذلك صدور اللائحة التنفيذية للخدمة المدنية بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٣ . ونظرا لمحدودية العناصر اليمنية المؤهلة آنذاك ولحاجة الدولة الى الاستعانة بموظفين عرب وأجانب فقد صدر القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٦٥ بشأن توظيف الأجانب الذي ظل نافذ المفعول حتى صدور القانون الجديد رقم ٢١ لسنة ١٩٨١ الخاص بالاجانب . أما القانون الأول للخدمة المدنية للموظفين اليمنيين فقد ألغى بصدور القانون التالي رقم ٥ لسنة ١٩٧١ بشأن نظام موظفي الدولة الذي تم تعديله عدة مرات حتى تم الغاؤه بموجب القانون الثالث للخدمة رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ . وقد عدل القانون الأخير عدة مرات أيضا أهمها التعديل الخاص بشأن زيادة مرتبات وبدلات طبيعة العمل لموظفي الدولة بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٧٩ وآخرها التعديل الذي أدخل بموجب القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٢ والذي أعيدت بموجبه تقسيمات الوظائف العامة وحدود رواتبها الدنيا والعليا ومدد الترقيات اليها .

وبموجب هذا القانون الذي لا يزال نافذ المفعول حتى يومنا هذا وقوانين الخدمة المتخصصة الأخرى **فان نظام الخدمة المدنية في اليمن يقوم على الأسس التالية :**

* تقسم الوظائف العامة الى ستة مجموعات من الوظائف وهي : الوظائف العليا والتخصصية ، والكتابية والفنية ، والحرفية ، والخدمية ، وتتدرج هذه الوظائف في ١٣ درجة وظيفية .

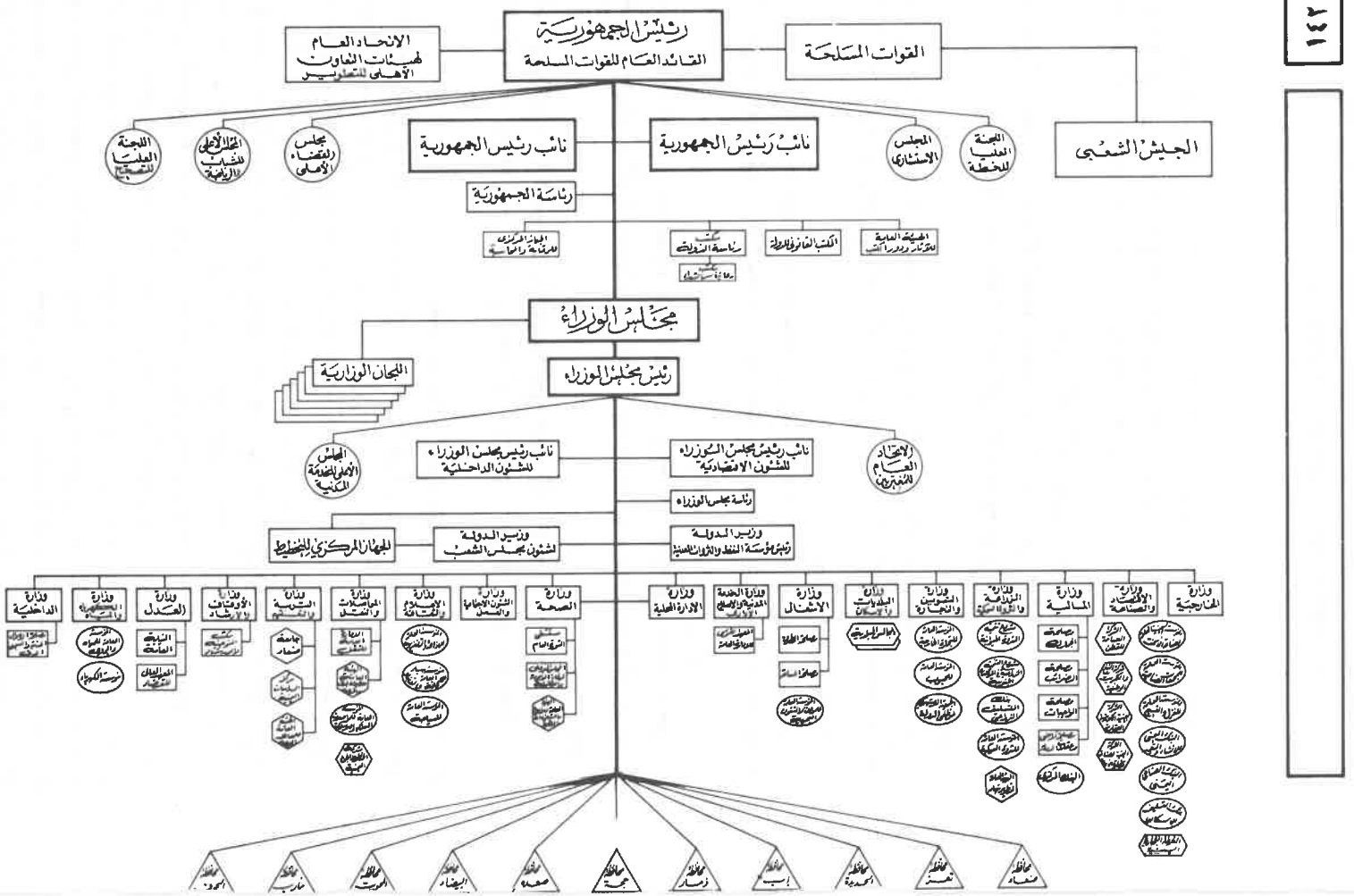
* يتم تعيين وكلاء الوزارات ومساعديهم بقرار جمهوري ، ويتم تعيين شاغلي الدرجة الثالثة بقرار من رئيس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء على ترشيح الوزير المختص .

* ويتم تعيين الموظفين من الدرجة الرابعة الى الدرجة الحادية عشرة بقرار من الوزير المختص . أما موظفو الدرجتين ١٢ ، ١٣ فيتم تعيينهم بقرار من وكيل الوزارة .

* تشكل في كل وزارة لجنة لشؤون الموظفين ترتبط فنيا بوزارة الخدمة المدنية والاصلاح الاداري واداريا بالوزارة المختصة للنظر في عمليات الاختيار والتعيين والعلاوات والترقيات والنقل بين الوزارات .

* حددت الفترة الزمنية الدنيا اللازمة للترقية من درجة الى درجة أعلى ثلاث سنوات . كما حددت العلاوة السنوية للدرجات الوظيفية بـ ٢٠٠ ريال للدرجة الأولى وتتناقص تدريجيا حتى تصل الى ٤٠ ريال للدرجة الثالثة عشرة .

الهيكل التنظيمي للجهاز الاداري للدولة . يناير ١٩٨٢م



* حددت المؤهلات العلمية والخبرات العملية لشاغلي جميع الوظائف العامة تبعا لتسلسلها الوظيفي كما حددت رواتبها العليا والدنيا حيث بلغ الحد الأعلى للدرجة الأولى ٤٠٠٠ ريال والحد الأدني ١٠٠٠ ريال ، وتضاف للرواتب بدلات تخرج لحملة الشهادات الجامعية وبدلات تمثيل وبدلات مظهر .

* يتم تعيين الموظفين الأجانب (من غير اليمنيين) في الوظائف العامة بصفة مؤقتة بناء على اقتراح لجنة شؤون الخبراء والموظفين غير اليمنيين التي يراسها وزير الخدمة المدنية والاصلاح الاداري ، وتضم وكلاء الوزارات المعنية وفقا للنظم الرئيسية التي حددت بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٨١ بشأن التعاقد مع الخبراء والموظفين غير اليمنيين .

* يخضع الموظفون العاملون في السلك الدبلوماسي للقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٦ وتعديلاته ، ويخضع الموظفون العاملون في السلطة القضائية للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ، اما العاملون في الهيئات التدريسية والهيئات الصحية فيخضعون لنظم خاصة تحدد بموجبها مرتباتهم وحقوقهم الوظيفية اضافة للقواعد العامة الواردة بقانون الخدمة المدنية .

* حددت الرواتب والمكافآت التقاعدية لموظفي الدولة بموجب القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٨٠ وبالقرار الجمهوري رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ .

وعلى صعيد التنظيمات المشرفة على ادارة الوظائف العامة وتشريعاتها فقد تم استحداث أول جهاز مركزي للخدمة المدنية في اليمن اطلق عليه « الهيئة العامة لشؤون الموظفين » ، بموجب القانون رقم ٨ لسنة ١٩٦٣ . ثم اعيد تنظيم الهيئة ليطلق عليها اسم الهيئة العامة للخدمة المدنية وفقا للقرار الجمهوري رقم ١١ لسنة ١٩٦٧ . ثم الغيت هذه الهيئة واعلن عن تشكيل الديوان العام لشؤون الموظفين وفقا للقرار الجمهوري رقم ٥ لسنة ١٩٧٦ . واخيرا اعلن عن قيام وزارة للخدمة المدنية والاصلاح الاداري وذلك بموجب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٨١ الذي نقل اليها كافة السلطات والاختصاصات والمسؤوليات المقررة للديوان . كما أعطيت اختصاصات ومهام تخطيطية وتنظيمية ورقابية جديدة في مراحل تطوير انظمة واساليب العمل في الجهاز الاداري الحكومي والمؤسسات العامة المرتبطة به وتحقيق العدالة في معاملة الموظفين ورفع الكفاءة الادارية لمواجهة متطلبات التنمية وتقديم الخدمات العامة للمواطنين بفاعلية وترشيد .

وتتلخص اختصاصات وزارة الخدمة المدنية والاصلاح الاداري بما يلي :

١ ـ اقتراح سياسات وخطط الاصلاح الاداري والتنمية الادارية ووسائل تنفيذها للعاملين فيها .

٢ ــ دراسة ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بانشاء الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية أو إعادة تنظيمها قبل اعتمادها من السلطات المختصة .

٣ ــ وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة ونظم اجراءات العمل بالوزارات وتبسيطها ونشر الوعي الاداري ورفع مستوى كفاية الأداء للعاملين فيها .

٤ ــ دراسة احتياجات الجهاز الاداري في الدولة من العاملين في ضوء نظم ترتيب الوظائف وتصنيفها واقتراح الاستراتيجيات المناسبة لتوفيرها من خلال التعليم والتدريب والتعيين ، مع مراعاة التوازن وسلامة التوزيع للقوى العاملة على هذا الأجهزة ، ولها في سبيل ذلك دراسة مشروعات ميزانيات الوزارة الخاصة باعداد موظفيها ودرجاتهم وابداء رأيها بشأنها .

٥ ــ العمل على تحقيق الاستقرار الوظيفي من خلال السياسات والنظم المتعلقة بالخدمة المدنية والأجور والمرتبات والعلاوات والمكافآت والبدلات مراعية التوازن بين شروط وامتيازات الخدمة بالأجهزة المركزية والمؤسسات العامة وبين ما يدفع للكادر العام وللكوادر الخاصة مراعية مستويات المعيشة وظروف العمل ومستلزماته .

٦ ــ وضع خطط وبرامج التدريب والبعثات الدراسية لأجهزة الدولة ومؤسساتها بالاشتراك مع الجهاز المركزي للتخطيط والاشراف على تنفيذها وتنظيم الاستفادة منها مع مراعاة التنسيق مع الجهات المعنية .

٧ ــ اقتراح مشروعات القوانين والنظم والقرارات الخاصة باستخدام الخبرات العربية والأجنبية والاشراف على تنفيذها ودراسة احتياجات الأجهزة والمؤسسات العامة والمساعدة في توفيرها . وكذلك اقتراح النظم والضوابط الخاصة بالرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية للعاملين وقوانين معاشات التقاعد وفوائد ما بعد الخدمة وكذلك نظم الرقابة والتفتيش والمتابعة التي تضمن تطبيقها . وتقديم التفسيرات والفتاوى والتعليمات الخاصة بقوانين ونظم ولوائح التوظيف . وتكون فتاوى الوزارة ملزمة للوحدات الادارية .

٨ ــ الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالقوى العاملة ووضع نظم الاحصاء الوظيفي للموظفين للاستفادة منها في مجالات التخطيط والتنظيم الاداري .

وتخضع وزارة الخدمة المدنية والاصلاح الاداري لمجلس أعلى للخدمة المدنية الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء ويضم في عضويته : وزير الخدمة المدنية والاصلاح الاداري ، وزير المالية ، وزير التنمية بصفته رئيس الجهاز المركزي للتخطيط ، وزير التربية والتعليم ، وزير الاقتصاد ، وزير الشؤون

الاجتماعية والعمل ، ومدير جامعة صنعاء . ويمارس هذا المجلس صلاحياتـه التخطيطية والتنسيقية طبقا للائحة يصدرها رئيس مجلس الوزراء .

ويتبع الوزارة لجنة عليا للبعثات ولجنة لشؤون الخبراء والموظفين العرب والاجانب والمعهد القومي للادارة العامة . وتمارس هذه اللجان وكذلك المعهـد القومي الاختصاصات المناطة بها وفقا لقوانين انشاءها .

وتضم الوزارة عشر مديريات عامة اضافة لمكتب خاص بالتقاعد ، علـى النحو التالي :

الادارة العامة للتنظيم وطرق العمل ، الادارة العامة لترتيب الوظائـف ، الادارة العامة للقوى العاملة ، الادارة العامة للتدريب والبعثات ، الادارة العامة للتشريعات الادارية ، الادارة العامة للرقابة والتفتيش الاداري ، الادارة العامـة لشؤون الموظفين ، الادارة العامة للميزانية والسجل ، الادارة العامة للتخطيط والمتابعة ، الادارة العامة للشؤون المالية والادارية ، مكتب التقاعد .

اما عدد العاملين في الجمهورية العربية اليمنية فقد تجاوز في مطلع عام ١٩٨٢ الاربعين الف موظف . منهم ما يقرب من ٢٢ الف موظف يمني والباقون من العرب والاجانب ، وغالبيتهم يعملون في حقل التعليم . وتوضح الاحصائيات المتوفرة عن الخدمة المدنية ـــ وهي يسيرة وقد لا تكون موثوقة في دقتها ـــ ان نسبة اليمنيين العاملين في الجهاز الاداري اليمني ممن لا يحملون أي مؤهل دراسي تصل الى ما يقرب من ٦٠ ٪ بينما تقل نسبة حملة الشهادة الجامعية منهم عن ١ ٪ وهذه مجرد مؤشرات رقمية تدلل على مدى الجهود التدريبية التي ينبغي بذلها لرفع كفـاءة الجهاز الاداري الحكومي اليمني والذي لا يزال يعاني من محدودية العناصر الكفوءة والمؤهلة للنهوض بأعبائه الخدمية والتنموية .

الادارة المحليـة

خضعت الادارة المحلية في اليمن لتشريعات متعددة منذ قيام ثورة ١٩٦٢ ، مما جعلها تشهد عدة نظم وتجارب قبل أن يستقر بها الحال على ما هي عليه الآن . ففي عام ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٨ بأنشاء وزارة لشؤون الادارة المحلية ، وفي عام ١٩٦٥ صدر القانون رقم ٧ بتنظيم الوحدات الادارية في الالوية والأقضيـة والنواحي ، ثم القانون رقم ٥ بتكوين المجالس المحلية ، وفي عام ١٩٦٦ أعيد النظر في التقسيمات الادارية حيث استحدثت المحافظات بدلا من الالوية . وقد الغيـت وزارة شؤون الادارة المحلية فترة من الزمن ثم أعيد انشاؤها عام ١٩٧٤ بموجب قرار مجلس القيادة رقم ٨ ، وفي عام ١٩٧٦ الغيت الوزارة مرة أخرى وانشىء مكتب شؤون المحافظات والنواحي ، ثم جاء القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٠ لينظـم

شؤون الادارة المحلية ، واخيرا اعيد انشاء وزارة الادارة المحلية ، وذلك بموجب القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨١ .

ويرجع عدم استقرار نظام الادارة المحلية في اليمن لأسباب عديدة ، منها : ان الخبراء والاستشاريين في شؤون التنظيم الحكومي كانوا يستحدثون النظم والوزارات متأثرين بتجارب الدول العربية والمتطورة متجاهلين الواقع البيئي والظروف والمتغيرات المجتمعية لهذه الدولة مما يجعل التنفيذ أمرا صعبا ومتعذرا ، حيث ان الواقع القبلي والعشائري في اليمن لا يزال يعطي للشيوخ ورؤساء القبائل وعقال المدن والقرى دورا كبيرا في ادارة وتسيير الشؤون المحلية ، مما يجعل مهام المجالس المحلية المنتخبة والمعينة متعارضة مع الوظائف التقليدية لمراكز القوى في المناطق الجغرافية المختلفة ، علما بأن نظام الادارة المحلية العثمانية وتأثيراته ظلت هي الأخرى سارية ونافذة في التطبيق بالرغم من كثرة التشريعات الجمهورية التي ظهرت عبر العقدين المنصرمين .

وتقسم أراضي الجمهورية العربية اليمنية وفقا لنصوص الدستور اليمني الى احد عشر **لواء** ، وتقسم أراضي كل لواء الى عدد من القضاءات واراضي كل قضاء الى عدد من **النواحي** . وتضم اليمن حاليا ٤٠ قضاء و١٦٨ ناحية . وهناك تقسيمات أخرى ضمن الناحية يطلق عليها **العزلة** ، وهي مجموعة قرى سكانها عادة من نفس العشيرة ويراسها شيخ ، ويبلغ عددها في اليمن ١٧٤٧ عزلة ، وتضم هذه العزل ما يقرب من ١٨ الف **قرية** ، ويتبع هذه القرى ما يقرب من ٢٧ الف **محلة** ، والمحلة مجوعة من بيوت تتبع اداريا لاحدى القرى (٢٠) .

وتتولى وزارة الادارة المحلية تنفيذ السياسة العامة والاهداف التنموية على مستوى الوحدات الادارية والاشراف على تنفيذ قانون الادارة المحلية ودراسة توصيات مجالس الالوية والقضاءات والنواحي والنظر في تعيين وعزل ونقل المحافظين ووكلائهم ومديري القضاءات والنواحي والاشراف والرقابة على أعمال المشايخ والعقال واعتماد نتائج انتخاباتهم وتلقي الشكاوى التي تثار ضدهم ، واقتراح السياسة العامة للادارة المحلية واعداد الخطط والبرامج التي تهدف الى تطوير أنظمة الادارة المحلية وفقا لسياسة الدولة ومتطلبات التنمية (٢١) .

وتتكون وزارة الادارة المحلية من المديريات العامة التالية :

١ ــ الادارة العامة لشؤون الألوية والقضاءات والنواحي .
٢ ــ الادارة العامة للاحصاء والتخطيط والمتابعة .
٣ ــ الادارة العامة للشؤون المالية والادارية .
٤ ــ الادارة العامة للتدريب والتنمية .

ويساعد الوزير في ادارته لشؤون الوزارة نائب للوزير ووكيل للوزارة وعدد من المديرين العامين .

ويشارك في ادارة الوحدات المحلية على مستوى اللواء والقضاء والناحية مجالس محلية تضم أعضاء معينين يمثلون الوزارات المتخصصة واعضاء منتخبين يمثلون الشرائح والفئات المجتمعية ، وقد حددت اختصاصاتها ووظائفها بقانون خاص (٢٢) .

ومما يؤخذ على نظام الادارة المحلية في اليمن اضافة الى ما ذكرناه سابقا بشأن عدم استقرار تشريعاتها : ازدواجية بعض الاختصاصات الخدمية وعلى الأخص وزارة البلديات ووزارة الداخلية . كما ان قيام الجمعيات التعاونية الأهلية للتطوير أدى الى تدخل العضوية في مجالسها مع المجالس المحلية مما يؤدي الى استئثار بعض الشخصيات القبلية بعضوية هذه المجالس والحيلولة دون ظهور القيادات المحلية ذات الخبرة والكفاءة .

وتظل شحة الموارد المالية من اهم المعوقات التي تواجه نظام الادارة المحلية في اليمن وتحد من نشاطات المجالس العاملة في مختلف الوحدات الادارية التي جاءت في نصوص القوانين وليس لها أي وجود فعلي (٢٣) .

ادارة الموازنة العامة

لم تكن في اليمن حتى قيام الثورة على نظام الامامة أية ميزانية سنوية . فأموال الدولة هي اموال الامام ، وقرارات الصرف والانفاق كانت تصدر منه أما الضرائب والرسوم فكانت تجبى من كل المناطق الجغرافية من قبل رجاله وممثليه لتنقل الى خزينته . وقد اوضح أحد وزراء الخزانة اليمنيين الواقع المالي في عهد الامام بما يلي :

« لقد ظل اليمن ردحا طويلا من الزمن (وحتى قيام الثورة) مفتقرا بل بعيدا عن كل تنظيم مالي حديث يمكن من خلاله التعرف على موارد الدولة وضبط انفاقها على نحو دقيق . وما أكثر ما تضيع أموال الدولة في وجوه لا تحقق مصلحة ولا فائدة . ولقد كانت السلطات تبدأ وتنتهي وتتركز في يد فرد واحد سواء كانت سلطات تشريعية أو قضائية او تنفيذية ، ولم تكن هناك أية خطة مالية للدولة ، فلا ميزانية ولا رقابة على الأموال ولا تنظيم ماليا يتفق وروح العصر . وكل ما كان موجود هو قيد حسابي مستمد من النظام العثماني العتيق . وكانت ايرادات الدولة قاصرة على ما تجبيه من حصيلة الزكاة (أي الواجبات) . وكان الانفاق قاصرا على تلبية الحاجات الشخصية للحاكم . فكلمة الامام — خطأ او صوابا — هي القانون وهي النظام ، فلا مؤسسة نقدية ولا بنك مركزي ولا وسائل حديثة لجباية الضرائب (٢٤) .

وعليه فان أول ميزانية رسمية عامة للدولة صدرت في اليمن كانت عام ١٩٦٣ وكانت لثلاثة أشهر فقط ، أما الميزانية الثانية فكانت لستة أشهر . ولم تكن هاتان الميزانيتان تتضمنان أية أبواب أو بنود او تفاصيل دقيقة ، بل اقتصرت على تقديرات للرواتب وللمصروفات الجارية . وقد تم تعيين وزير للخزانة في أول حكومة يمنية شكلت عام ١٩٦٣ . كما صدر القانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٦٣ بشأن اختصاصات وزارات الخزانة وتنظيمها . وبالرغم من ذلك فان ميزانية الدولة ظلت تصدر بشكل بدائي وبطرق أولية . وربما يكون عام ١٩٧٣ م البداية لصدور تشريعات مالية وقواعد تنظيمية وتنفيذية سليمة . ومن هذه التشريعات على سبيل المثال لا الحصر ، صدور قانون بالحاق جميع المديرين العامين للشؤون المالية والادارية العاملين في مختلف الوزارات بوزارة الخزانة (٢٥) وصدور قانون آخر بانشاء وتنظيم وزارة المالية وتحديد اختصاصاتها (٢٦) وصدور قانون بانشاء الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ... الخ (٢٧) .

اما موارد الدولة العامة فقد بدأت منذ عام ١٩٧٣ — رغم محدوديتها — تتزايد تدريجيا بعد أن كان العجز فيها مستمرا ومتصاعدا . وقد تحقق ذلك اثر صدور بعض التشريعات الضريبية الجديدة التي وفرت مصادر جديدة للدخل القومي . ففي عام ١٩٧٣ بلغت ايرادات الدولة ١٩٩ مليون ريال يمني . منها ١٥٨ مليون ريال جاءت من الايرادات الضريبية . أما نفقات الدولة في نفس العام فقد بلغت ٣٢٨ مليون ريال . وهذا يعني أن العجز في هذا العام بلغ ١٢٩ مليون ريال . وقد تمت تغطية ١١٦ مليون ريال من المساعدات والقروض الخارجية وحوالي ١٣ مليون ريال من مصادر محلية . وفي عام ١٩٧٧ حققت الميزانية السنوية اليمنية لاول مرة فائضا في ايراداتها بلغ ٤٤٣ مليون ريال ثم ارتفع هذا الفائض الى ٧٠٥ ملايين ريال عام ١٩٧٨ . غير أن هذا الفائض قد انخفض الى ١٥٢ مليون ريال عام ١٩٨٠ . وقد تمكنت الحكومة بسبب هذا التحسن في ايراداتها من تمويل بعض المشروعات الاستثمارية من مواردها الخاصة (٢٨) .

والجدول التالي يوضح تطور مصروفات وايرادات الدولة كما تعكسها الموازنة العامة وذلك للاعوام من ٧٤/٧٣ وحتى ١٩٨٢/١٩٨١ بآلاف الريالات اليمنية مع مراعاة التمييز بين الأرقام الفعلية للسنوات الثمانية الأولى والارقام التقديرية للسنتين الاخيرتين .

السنة المالية	اجمالي المصروفات	اجمالي الايرادات	صافي العجز	النسبة المئوية للعجز
١٩٧٤/١٩٧٣ فعلي	٣٣٩٥٥٥	٢٧٦٨٧٠	٦٢٦٨٥	١٨ر٤٦
١٩٧٥/١٩٧٤ فعلي	٥٥٥٠٥٨	٤٠٦٥٧٠	١٤٨٤٨٨	٢٦ر٧٥
١٩٧٦/١٩٧٥ فعلي	٨٠٠٥٧٦	٦٣٣٤٥٧	١٦٧١١٩	٢٠ر٨٧
١٩٧٧/١٩٧٦ فعلي	١٢٧٥٦٧٨	١٣١٢١٩١	٣٦٥١٣	٢ر٨٦
١٩٧٨/١٩٧٧ فعلي	٢١٦٦٦٢١	١٩٧٢٨٢٥	١٩٣٧٩٦	٨ر٩٤
١٩٧٩/١٩٧٨ فعلي	٣٩٣٠٣٨٦	٢٨٦٧٨١٤	١٠٦٢٥٧١	٢٧ر٠٤
١٩٨٠/١٩٧٩ فعلي	٤٥١٣٠٨٨	٢٨٣٠٧٢٩	١٦٨٢٣٥٩	٣٧ر٢٨
الفترة الانتقالية يوليو / ديسمبر				
١٩٨٠ فعلي	٢٦٥٢٨٢٨	١٥٣٠٥٨٣	١١٢٢٢٤٥	٤٢ر٣٠
١٩٨١ تقديري	٦٨٠٤١٢٠	٤٤٣٥٢٣٠	٢٣٦٨٨٩١	٣٤ر٨٢
١٩٨٢ تقديري	٨٤٧٤٧٩١	٥٢٨١٥٨٠	٣١٩٣٢١١	٣٧ر٦٨

وتأتي اغلب ايرادات الدولة من الضرائب والرسوم . ومن **الضرائب المباشرة** في اليمن ضريبة الزكاة وضرائب الدخل والارباح . **أما الضرائب غير المباشرة** فتتمثل في رسوم التجارة الخارجية والرسوم المفروضة على السلع المستوردة والمصدرة او على الخدمات التي تقدمها الدولة للجمهور . وتكون الرسوم الجمركية على الواردات اكثر من ٥٠ ٪ من مجموع الواردات العامة ، وذلك نظرا لافتقار الدولة لاية موارد طبيعية مستثمرة في الوقت الحاضر .

اما المصروفات العامة فيتم صرفها على القطاعات الرئيسية التالية :

١ ــ قطاع الخدمات العامة : ويضم الخدمات الادارية وخدمات الأمن .

٢ ــ قطاع الدفاع : ويدخل فيه ما ينفق على التسليح واعداد الجيش .

٣ ــ قطاع التعليم : ويضم كافة النفقات المخصصة للتعليم بمختلف مراحله .

٤ ــ قطاع الصحة : ويضم النفقات المخصصة للوقاية من الأمراض ومعالجتها وتحسين الظروف الصحية .

٥ ــ قطاع الخدمات الاجتماعية : ويضم الخدمات الترفيهية كالاذاعة والتلفزيون والصحافة والاعلام والشؤون الدينية .

٦ ــ قطاع الخدمات الاقتصادية : ويدخل فيه ما ينفق في مجال الزراعة والتعدين والانشاءات والنقل والمواصلات والسياحة والتجارة .

٧ ــ قطاع المصروفات الاخرى : ويدخل فيه المبالغ التي تصرف في مجالات لا تدخل في القطاعات الاخرى .

ومن خلال مراجعتنا لتبويب المصروفات للسنوات ٨٢/٧٣ لوحظ أن ما يخصص للامن والدفاع يشكل ما يقرب من ٥٠ ٪ من مصروفات الدولة . ثم يلي ذلك ما يخصص للتعليم حيث بلغت اعتماداته ما يقرب من ١٦ ٪ من مجموع المصروفات المعتمدة للسنتين الاخيرتين .

أما العجز الدائم الذي تعكسه حسابات الدولة الختامية والموضح في الجدول السابق فغالبا ما تتم تغطيته عن طريق القروض الأجنبية والمساعدات والمنح ، التي تقدمها الدول العربية وبعض المؤسسات الدولية . وسنأتي لمعالجة هذا الموضوع في مكان آخر من هذا البحث .

والجدير بالذكر ان هناك **اربع موازنات سنوية** تصدر في الجمهورية العربية اليمنية بقوانين مختلفة . وهذه الموازنات هي :

١ ــ الموازنة السنوية للدولة .
٢ ــ موازنة القطاع العام .
٣ ــ موازنة القطاع المختلط .
٤ ــ موازنة الأوقاف .

واذا ما أخذنا موازنات عام ١٩٨١ فاننا نلاحظ ان الميزانية السنوية للدولة قد بلغت ايراداتها بـ ٦ر٨٠٤ر١٢٠ر٤٨٣ ريال يمني وان موازنة القطاع العام قد بلغت ٦ر٦٥٣ر٣١٩ر٠٠٠ ريال يمني وان موازنة القطاع المختلط قد بلغت ١ر٤٣٣ر٥٠٧ر٠٠٠ ريال يمني . أما موازنة الاوقاف فقد بلغت ٥١ر٢٢٦ر٨٠٠ ريال يمني (٢٩) .

ووفقا لهذا التمييز بين القطاعات فان إدارة الموازنة العامة بوزارة المالية قد قسمت الى ادارات قطاعية متخصصة وعلى النحو التالي :

١ ــ الادارة العامة لموازنة وحدات الجهاز الاداري للدولة .
٢ ــ الادارة العامة لموازنة وحدات القطاعين العام والمختلط والموازنات الملحقة .
٣ ــ الادارة العامة للحساب الختامي لوحدات الجهاز الاداري للدولة وللموازنات الملحقة .
٤ ــ الادارة العامة للحساب الختامي لوحدات القطاعين العام والمختلط والموازنات الملحقة .

ومن القواعد التنظيمية التي يلتزم بها الجهاز الاداري في تنفيذ الموازنة السنوية ما يلي :

١ ــ ضرورة استحصال موافقة السلطة التشريعية على نقل اي مبلغ من باب الى آخر .

٢ ــ تجنب الالتزام بأي قرض أو كفالة او الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ غير مدرجة في الموازنة العامة الا بعد أخذ رأي وزارة المالية وموافقة السلطة التشريعية .

٣ ــ عدم صرف أية مبالغ أو الارتباط بها الا في الحدود والطرق التي تنص عليها القواعد المالية .

٤ ــ يمتنع ممثلو وزارة المالية ورؤساء الوحدات الحسابية في مختلف دوائر من التأشير على كل أمر صرف يتضمن مخالفة مالية . وعليهم عرضها كتابة على وزير المالية فور أكتشافها فاذا صدر أمر كتابي بالصرف من الجهة التنفيذية بالرغم من ذلك تحمل مصدر الأمر مسؤولية المخالفة وعندها يقوم ممثل وزارة المالية بالصرف مع ابلاغ وزير المالية كتابيا بموضوع المخالفة فور وقوعها .

التخطيط للتنمية الشاملة

انشغلت ثورة ١٩٦٢ اليمنية خلال السنوات الثماني الأولى من عمرها بالحرب الاهلية التي استنفدت جل وقتها واهتمامها مما شغلها عن الاهتمام بقضايا التخطيط والتنمية ، وقد اقتصرت الجهود التنموية خلال الستينيات على تكوين لجنة للتنمية الاقتصادية برئاسة وزير الاقتصاد وعضوية وزير الخزانة ورئيس مجلس ادارة البنك اليمني للانشاء والتعمير ، غير ان اعمال هذه اللجنة لم تتمخض عن أية أعمال أيجابية (٣٠) .

ومع بداية السبعينيات ابتدات الجهود التنموية ، وانتبهت الدولة الى ضرورة وضع الخطط القومية لتنمية الاقتصاد الوطني ورفع مستوى المواطنين الذين عانوا من التخلف والفقر والاضطرابات لفترة طويلة من الزمن . وقد تمخضت هذه الجهود عن خلق **الجهاز المركزي للتخطيط** الذي انشىء بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٢ وحددت مهامه بوضع المشروعات والخطط ومسح الامكانيات البشرية والاقتصادية والطبيعية وتحديد القوى المؤثرة في عملية التنمية والمساعدة في بلورة أهدافها ووضع الخطط التفصيلية لترجمتها . كما تم تكوين لجنة عليا لشؤون التخطيط لتضم ممثلين عن الوزارات والقطاعات المختلفة ولتساهم في رسم السياسات العامة الموجهة للخطط . وقد انيطت مهمة الاشراف على الجهاز المركزي برئيس يشغل درجة وزير ، ثم أصبح وزير التنمية هو الذي يرأس الجهاز بحكم منصبه .

وفي عام ١٩٧٦ تم انشاء وحدات للتخطيط او الاحصاء في جميع الوزارات اليمنية ، وقد انيطت مهمة الاشراف الفني على هذه الوحدات بالجهاز المركزي للتخطيط وذلك لتتولى مهمة تجميع المعلومات وملء النماذج الاحصائية اللازمة لوضع الخطط القطاعية . كما تم انشاء وحدات أخرى لمتابعة تنفيذ الخطط

والمشروعات لدى الوزارات والمصالح وذلك في عام ١٩٧٧ ، ولتلافي الازدواجية والتعارض بين مهام هذه الوحدات فقد تقرر دمجها في وحدة متخصصة للتخطيط والمتابعة ترتبط اداريا بالوزارات المختلفة وفنيا بالجهاز المركزي للتخطيط (٣١) .

البرنامج الانمائي الثلاثي

ومن أول منجزات الجهاز المركزي للتخطيط وضعه للبرنامج الانمائي الثلاثي للسنوات ١٩٧٣ — ١٩٧٦ الذي يعتبر المحاولة الاولى لتلمس الطريق نحو التخطيط القومي الهادف الى التنمية الشاملة ، اذ لم يكن هذا البرنامج في حقيقته خطة شاملة بقدر ما هو جهد تخطيطي لتبويب المشروعات في اطار منهجي يتماشى وواقع الدولة وظروفها .

ومن أهداف هذا البرنامج : العمل على زيادة الدخل القومي بنسبة لا تقل عن ٦ ٪ سنويا من أجل رفع المستوى المعيشي للمواطن ، وتأمين الحد الضروري من الخدمات ، وكسر عزلة المناطق المختلفة ، وتوزيع ثمار قطاع الانتاج الرئيسي ، وتطوير الموارد البشرية وتعبئتها بفاعلية وكفاءة ، وبناء الهياكل الاساسية لترسيخ القاعدة الانتاجية والاقتصادية ، وتنشيط التصدير لاصلاح العجز في الميزان التجاري ، ودعم مؤسسات القطاع العام الصناعية ، والاستمرار بتشجيع القطاع الخاص ، وتوجيهه للمساهمة في التنمية الاقتصادية . ولتحقيق هذه الأهداف وتنفيذ

جدول يوضح توزيع استثمارات البرنامج الانمائي بملايين الريالات اليمنية .

القطاع	قيمة الاستثمارات	النسبة المئوية للاستثمارات
الزراعة	١٣٨ر١١	١٤ر٧٦ ٪
الصناعة والطاقة	٩١ر٨٠	٩ر٨١ ٪
النقل والمواصلات	٢٩٢ر١٣	٣١ر٢٣ ٪
المرافق العامة	٩٧ر٣٩	١٠ر٤٠ ٪
التجارة والمال	٤١ر٤٥	٤ر٤٢ ٪
التعليم	١٩٥ر١٠	٢٠ر٨٦ ٪
الصحة	٤٨ر٢٢	٥ر١٦ ٪
الخدمات الأخرى	٣١ر٤٢	٣ر٣٦ ٪
المجموع	٩٣٥ر٦٤	١٠٠ ٪

الجهاز المركزي للتخطيط : البرنامج الانمائي الثلاثي الأول ص ٦

هذه الاولويات فقد رصد للبرنامج مبلغ ٩٣٦ مليون ريال يمني تساهم الحكومة فيها بـــ١٧٨ مليونا والقطاع المحلي بـــ ٦٦ مليونا ، اما القطاع الاجنبي فقـــد خصص له ٧٠٢ مليون ريال تقريبا علما بأن البرنامج قد خمن استثمارات القطاع الخاص خلال فترة البرنامج بـــ ٧٩١ مليون ريال . وقد بلغت نسبة التحويل الخارجي ٧٥ ٪ لمشروعات القطاع العام .

ويتضح من البرنامج أن نصيب قطاع النقل والمواصلات قد استأثر بثلـــث الاستثمارات تقريبا ، يلي ذلك قطاع التعليم ، ثم قطاع الزراعة الذي كانت قيمة استثماراته لا تتناسب مع اهميته ، وكذلك الحال بالنسبة للصناعة .

وتؤكد الدراسات الاقتصادية التي اجراها الجهاز المركزي للتخطيط ان معدلات النمو في الناتج القومي والمحلي التي حققها البرنامج الأول قد فاقت ما كان مخططا لها حيث بلغ معدل نمو الناتج القومي الحقيقي بـــ ٦ر١١ ٪ اما معدل نمو الناتج المحلي فقد بلغ ٧ ٪ سنويا . وهذا يعني أن البرنامج قد حقق اهدافه بوجه عام بالرغم من تفاوت النسب المتحققة بين القطاعات . فبينما حقق قطاع الصناعة نسبة نمو ٦ر٨ ٪ وقطاع النقل ٨ ٪ فان الزراعة لم يتحقق اكثر من ٩ر٤ ٪ . وقد قدرت نسب التنفيذ لمشروعات البرنامج ٩ر٨٢ ٪ خلال العام الاول و٢ر٧٨ ٪ في العام الثاني بينما ارتفعت هذه النسبة الى ١٣٩ ٪ خلال العام الثالث كما يوضح ذلك الجدول ادناه .

الانفاق الانمائي المخطط والمنفذ بملايين الريالات / بالأسعار الثابتة

السنـــوات	الإنفاق المخطط	الإنفاق المنفذ	نسبـة المحقق
٧٤/٧٣	٢٥٧	٢١٣	٪ ٨٢ر٩
٧٥/٧٤	٣٤٤	٢٦٩	٪ ٧٨ر٢
٧٦/٧٥	٣٣٥	٤٦٦	٪ ١٣٩ر١

الجهاز المركزي للتخطيط : الخطة الخمسية الأولى ٧٦/٧٧ ، الكتاب الأول ص ١٨

الخطة الخمسية الأولى

ولقد اعطت تجربة البرنامج الانمائي الأول دفعة قوية للمعنيين بشؤون التخطيط والتنمية ، كما مهدت أمامهم الطريق لخوض تجربة اكثر عمقا وتفصيلا بعد الخبرة العلمية والعملية التي اكتسبوها من تنفيذهم للبرنامج الأول . وهكذا كانت الخطة الخمسية الأولى للسنوات ١٩٨١/١٩٧٧ والتي صدرت بالقانون رقم ٢٥

لسنة ١٩٧٨ لتوجه نشاط الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة وهيئات التعاون الاهلي للتطوير واتحاد المغتربين وغيرها من المؤسسات الرسمية والشعبية لتحقيق **الأهداف العامة التي حددت لهذه الخطة وهي :**

١ ــ التوجه نحو الوصول الى عتبة مرحلة الاعتماد على الذات .
٢ ــ اقامة بنية هيكلية أساسية للاقتصاد .
٣ ــ تطوير القطاع الانشائي وقطاع المقاولات .
٤ ــ اقامة نظام متكامل للتربية والتعليم والتدريب .
٥ ــ اقامة اقتصاد زراعي ــ صناعي متطور .
٦ ــ زيادة نسبة التكوين الراسمالي من الناتج المحلي .
٧ ــ مواجهة العجز المالي وتخفيف حدة الميل في العجز التجاري .
٨ ــ السير في طريق الاكتفاء الذاتي من الغذاء .
٩ ــ كسر عزلة المناطق وتكوين سوق داخلية واحدة .
١٠ ــ رفع مستوى المواطن ومستوى المعيشة .
١١ ــ تعبئة الموارد البشرية .
١٢ ــ بناء دولة حديثة .
١٣ ــ الاستفادة من مناخ البلاد ومعالمها السياحية .
١٤ ــ توفير المعرفة الدقيقة بآفاق التنمية واحتياجاتها .
١٥ ــ تحقيق التكامل اليمني والعربي .

اما استراتيجية العمل التنموي لتحقيق الأهداف العامة السابقة فقد حددت بما يلي :

١ ــ التركيز على زيادة الانتاجية .
٢ ــ التركيز على التكامل السلعي لقطاعات الانتاج .
٣ ــ استخدام الحوافز والمنشطات الاقتصادية .
٤ ــ ايجاد صيغ للتكاتف والتكامل بين القطاع العام والمختلط والخاص .
٥ ــ تعبئة المدخرات الوطنية .
٦ ــ الاستمرار في تعميق سياسة الانفتاح وتطويرها .
٧ ــ رسم سياسة متكاملة لمعالجة نقص الموارد والعجز التجاري .
٨ ــ التركيز على انتاج الغذاء .
٩ ــ التنمية الريفية المتكاملة .

١٠ ــ تنمية قوة العمل كما ونوعا .
١١ ــ تطوير خدمات بناء الانسان .
١٢ ــ تطوير المرافق والصناعات السياحية .
١٣ ــ اجراء الدراسات الشاملة والمتخصصة .
١٤ ــ تكامل التشريع والتنظيم وبناء المؤسسات .
١٥ ــ التركيز على المشروعات التكاملية اليمنية والعربية .

أما استثمارات الخطة الخمسية الأولى فقد بلغت ١٥٩٧١ مليار موزعة على القطاعات الاقتصادية وفقا لما يوضحه الجدول أدناه :

القطـــاع	مبلـغ الاستـثمار	النسبـة المئويـة
الزراعـــة	٢٢٧٦	١٤ر٢٥ ٪
الصناعـــة	٣٥٤٥	٢٢ر٢٠ ٪
البنـاء والتشييـد	٤٥١	٢ر٨٢ ٪
النقـل والمواصـلات	٤٩٢٥	٣٠ر٨٤ ٪
التجـــارة	٦٢٨	ر٩٣ ٪
الماليـة والمصـارف	٩٣	ر٥٨ ٪
ملكيـة المساكـن	٢٠٩٠	١٣ر٠٩ ٪
الخدمـــات	١٩٦٣	١٢ر٣٠ ٪
المجمـــوع	١٥٩٧١	١٠٠ ٪

وقد بلغت مصادر التمويل الداخلية لهذه الخطة ٩٣٦٥ مليون ريال اى ٥٨ر٦ ٪ من اجمالي الاستثمارات مقابل ٦٦٠٦ مليون ريال للموارد الخارجية اى ٤١ر٤ ٪ من اجمالي الموارد ، غير أن قيمة الموارد الحكومية للخطة لم تتجـاوز ١٦ر٦ ٪ من اجمالي الموارد .

والجدول أدناه يوضح مصادر تمويل الخطة الخمسية الأولى بملايـين الريالات وبأسعار سنة ١٩٧٦/٧٥ .

مصـــادر التمويـــل	القيمـــــــة	النسبـة المئويـــة لمجموع الاستثمارات ٪
ميزانيـــة الحكومـــة	٢٦٤٩	١٦ر٦
التمويـــل الذاتي	١١٠٩	٦ر٩
الأهـــــالي	٥٣٥٧	٣٣ر٥
القروض الداخليـــة	٢٥٠	١ر٦
قروض ومساعدات أجنبيـــة	٦٦٠٦	٤١ر٤
المجمـــــوع	١٥٩٧١	١٠٠ ٪

وبعد انتهاء السنوات الخمس للخطة أجرى الجهاز المركزي للتخطيـــط دراساته التحليلية لتقويم الخطة الخمسية الأولى . فوجد ان قطاع الزراعة قد لازمه الجمود حيث لم يتجاوز معدل نموه السنوي ١ ٪ بينما كان معدل النمـــو المخطط له ٥ر٥ ٪ وقد أرجع ذلك الجمود الى عدم توفير مياه الرى والى هجرة العمال الزراعيين للخارج والى انتشار زراعة مادة القات على حساب المحاصيل الزراعية الأخرى . بينما حقق قطاع المؤسسات المالية أعلى معدل للنمو بـــين القطاعات حيث بلغ ٩ر٢٥ ٪ مقابل معدل مستهدف قدره ٥ر٩ ٪ وقد أرجع ذلـــك الى الزيادة الكبيرة في تحويلات المغتربين والعمال اليمنيين في الخارج .

والجدول ادناه يوضح معدلات النمو الفعلية والمخططية للناتج المحلـــي الاجمالي للقطاعات والأنشطة الاقتصادية للخطة الخمسية الأولى ٧٦/٨٠ .

معدلات النمو الفعلية والمخططية للناتج المحلي الاجمالي للقطاعات والانشطـة الاقتصادية للخطة الخمسية الاولى ٧٦/٨٠

(باسعار السوق الثابتة لعام ١٩٧٥/١٩٧٦ وبملايين الريالات)

الأنشطـة الاقتصاديـة	سنة الأساس ٧٥/٧٦	٧٦/٧٧	٧٧/٧٨	٧٨/٧٩	٧٩/٨٠	٨٠/٨١	معـدل النمـو السنوي المحقق ٪	معـدل النمـو السنوي المخطط ٪	نسـبة الانجـاز ٪
الزراعة والغابات والصيد	٢٠١١	١٨٥٠	١٦٥٣	١٩٢٦	٢٠٠٨	٢١١١	١ر٠	٥ر٥	١٨ر١
التعدين والمحاجـر	٣٢	٤٢	٦٤	٧٤	٧٨	٧٤	١٨ر٢	١٢ر٦	١٤٤ر٤
الصناعات التحويلية	٢٥٧	٢٧٤	٣٠٩	٣٦١	٤١٦	٤٤٨	١١ر٧	١١ر٠	١٠٦ر٤
الكهرباء والمياه	١٧	١٧	٢٢	٢٨	٣٧	٤٣	٢٠ر٤	٢٠ر٤	١٠٠ر٠
التشييـــد	٢٨٣	٣٧٣	٥١١	٥٨١	٤٨٠	٤٦٩	١٠ر٦	١٤ر٤	٧٣ر٦

تجارة الجملة والمفرق	٩٤٨	٩٤٤	٩٨٧	٩٦٣	١٦٣	١٠٥٩	٢ر٢	١٠ر١	٢١ر٨
المطاعم والفنادق	٦٤	٦٨	٧٢	٧٦	٨١	٨٣	٥ر٣	١٠ر١	٥٢ر٥
النقل والمواصلات	١٥٠	١٦٠	٢٠٠	٢٠٨	٢١١	٢١٧	٧ر٧	١١ر٣	٦٨ر١
المؤسسات المالية	١٤١	٣٢٧	٣٣٨	٣٨٠	٤٢١	٤٤٧	٢٥ر٩	٩ر٥	٢٧٢ر٦
العقارات وخدمات الأعمال	٢٠٧	١٩٣	٢٢١	٢٢٦	٢٤١	٣٦٥	٥ر١	٣ر٦	١٤١ر٧
الخدمات الشخصية والاجتماعية	٤٢	٤٤	٥٢	٥٨	٦١	٦٣	٨ر٥	٧ر٥	١١٣ر٣
مطروحا : خدمات البنوك المحتسبة	١٣٤	٢١١	٣٠٥	٣٦٠	٤٠٥	٤١٧	٠ ٠	٠ ٠	٠ ٠
مجموع قطاع الأعمال	٤٠١٨	٣٩٨١	٤١٢٤	٤٥١١	٤٦٩٢	٤٨٦٢	٣ر٩	٨ر٠	٤٨ر٨
الخدمات الحكومية	٥٠٩	٤٥١	٥٨٥	٦٧٢	٧٦٠	٨٢٤	١٠ر٤	١٠ر٠	١٠٤ر٠
الهيئات الخاصة اللاربحية	١٤	١٧	١٩	٢١	٢٣	٢٣	١٠ر٤	٧ر٥	١٣٨ر٧
الرسوم الجمركية	٣٩٤	٧٣٧	٨٨٧	٧٧٤	٨٤٣	٨٣٦	١٦ر٢	٠ ٠	٠ ٠
الناتج المحلي الاجمالي	٤٩٣٥	٥١٨٦	٥٦١٥	٥٩٧٨	٦٣١٨	٦٥٥٥	٥ر٩	٨ر٢	٧٢ر٠

الخطة الخمسية الثانية

ولم تقف الجمهورية العربية اليمنية في مجال التخطيط للتنمية عند الخطة الخمسية الأولى ، وانما انطلقت منها الى خطة أكثر طموحا وتفصيلا دام الاعداد لها أكثر من سنتين انتهت بوضع الخطة الخمسية الثانية ١٩٨٢/١٩٨٦ . **وقد حددت الأهداف العامة لهذه الخطة على النحو التالي :**

١ ــ الوفاء بالاحتياجات الأساسية للانسان اليمني وزيادة دخله وتحسين نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي .

٢ ــ تطوير القدرات والمهارات وتحسين أساليب ومحتوى التعليم وتوفير مؤسسات التدريب والبحث والحد من الأمية .

٣ ــ زيادة نسبة مساهمة القطاعات السلعية والاهتمام بالثروات الطبيعية والتعدينية .

٤ ــ تحقيق التنمية الأقليمية المتوازنة والمتكاملة .

٥ ــ ترشيد الانفاق الاستهلاكي للدولة والأفراد وتنشيط ادخارهم .

٦ ــ تحسين الأداء الاقتصادي في المؤسسات العامة ورفع الكفاءة الادارية .

٧ ــ تسهيل مشاركة القطاع الخاص المحلي والعربي والأجنبي في المشاريع الاستثمارية .

٨ ــ الاهتمام بالسياحة ورفع مستوى البيئة ومكافحة التلوث .

ولتحقيق هذه الأهداف قدر نمو الناتج المحلي الاجمالي بمعدل ٧٪ سنويا ليزيد هذا الناتج من ١٢٩٤٩ مليون ريال يمني في سنة الأساس الى ١٨١٦٢ مليون ريال عام ١٩٨٦ . وقد أعطى للقطاع الزراعي اهتمام خاص حيث حددت نسبة مساهمته بـ ٢٨ر٥٪ في سنة الأساس . كما حدد معدل نموه السنوي بـ ٤ر٨٪ . كما أعطى اهتمام خاص لقطاع الكهرباء والماء حيث حدد معدل نموه السنوي بـ ٢٥٪ يلي ذلك قطاع الصناعات التحويلية التي حددت معدل نموها السنوي بـ ١٤ر٥٪ .

وللوقوف على تفاصيل معدلات النمو للناتج المحلي الاجمالي كما حددتها الخطة الخمسية الثانية يلاحظ الجدول أدناه :

معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي بحسب الأنشطة الاقتصادية (بأسعار السوق لعام ٨٢ وبالمليون ريال)

الأنشطة الاقتصادية	١٩٨١	١٩٨٦*		معدل النمو السنوي		التغير في الهيكل ٨١	التغير في الهيكل ٨٦
الزراعة والغابات والصيد	٣٦٩٠	٤٦٦٥		٤ر٨		٢٨ر٥	٢٥ر٧
التعدين والمحاجر	١٥٦	٢٧٥		١٢ر٠		١ر٢	١ر٥
الصناعات التحويلية	٧٧٠	١٥١٥		١٤ر٥		٦ر٠	٨ر٣
الكهرباء والمياه	٨٩	٢٧٢		٢٥ر٠		٧ر	١ر٥
التشييد والبناء	١١٣٩	١٢٦٠		٢ر٠		٨ر٨	٦ر٩
تجارة الجملة والمفرق	٢١٢٤	٢٨٥٢		٦ر٠		١٦ر٤	١٥ر٧
المطاعم والفنادق	١٣٩	٢٠٠		٧ر٥		١ر١	١ر١
النقل والمواصلات	٤٨٣	٦٤٨		٦ر٠		٣ر٧	٣ر٦
المؤسسات المالية	١٠١٣	١٤٩٥		٨ر١		٧ر٨	٨ر٣
الاسكان والخدمات العقارية	٥٥٢	٧٦٠		٦ر٥		٤ر٣	٤ر٢
الخدمات الشخصية والاجتماعية	١٣٥	١٩٩		٨ر١		١ر٠	١ر١
مطروحا : خدمات البنوك المحتسبة	١٠٢٩	١٤١٤١		٦ر٥		٧٩ر٥	٧٧ر٩
	٨٨٩	١٣٤٨-		٨ر٧		٦ر٩	٧ر٥
مجموع قطاع الأعمال	٩٤٠١	١٢٧٩٣		٦ر٣		٧٢ر٦	٧٠ر٤
الخدمات الحكومية	١٩٠٧	٢٩٣٥		٩ر٠		١٤ر٧	١٦ر٢
الهيئات الخاصة اللاربحية	٢٤	٣٦		٨ر٥		٠ر٢	٠ر٢
الرسوم الجمركية	١٦١٧	٢٣٩٨		٨ر٢		١٢ر٥	١٣ر٢
الناتج المحلي الاجمالي	١٢٩٤٩	١٨١٦٢		٧ر٠		١٠٠ر٠	١٠٠ر٠

* الجهاز المركزي للتخطيط : الخطة الخمسية الثانية ١٩٨٢-١٩٨٦ صنعاء مارس ١٩٨٢ ص ٧١ .

واخيرا فان عرضنا للجهود التنموية في الجمهورية العربية اليمنية من خلال البرامج والخطط التي تم تلخيص بعض جوانبها قد اعتمد الى حد كبير على التقارير والخطط الرسمية نظرا لغيبة الدراسات والبحوث العلمية المتخصصة حول تقويم هذه التجارب ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المرسومة لها . والذي يمكن قوله حول مدى نجاح هذه التجارب في ظل غيبة الدراسات قد لا يعبر عن حقيقة النتائج المتحققة في مختلف القطاعات . غير أن المعايشة الميدانية والتحليل السريع الذي يمكن التوصل اليه من خلال الزيارات واللقاءات المتعددة لعدد من المؤسسات والهيئات المعنية في عملية وضع الخطط التنموية وتنفيذها تؤكد أن هذه الدولة لا تزال تفتقر الى المقومات الرئيسية للتخطيط العلمي ، وان اعتمادها الكبير على الخبراء والاستشاريين العرب والأجانب الذين توكل اليهم مهمة وضع هذه الخطط والاشراف على تقييمها غالبا ما يجعل من التخطيط للتنمية ما يشبه أن يكون عملية سياسية واعلامية ، أهم ما فيها هو أن تصدر في كتيبات وملاحق تتضمن جداول واحصائيات تعبر عن منجزات يراد تحقيقها في مختلف المرافق والقطاعات . وكثيرا ما تودع هذه الخطط في رفوف ومكتبات الوزراء دون أن تبذل الجهود الجادة في تنفيذها . والذي يزيد من خطورة الأمر ضعف أجهزة الدولة ومؤسساتها ونقص الكفاءات القيادية والادارية القادرة على توجيه الجهود في اطار هذه الخطط ، اضافة الى الفلسفة الاقتصادية التي تتبناها الدولة والتي تقوم على الانفتاح والحرية التجارية مما يجعل من القطاع الخاص ومن الراسمال الأجنبي هو المتحكم في خطط الدولة وبرامجها .

ادارة الخدمات العامة

واذا كانت الجمهورية العربية اليمنية بامكانياتها المادية المحدودة لم تستطع دخول ميادين التصنيع والانتاج التي تمكنها من سد احتياجاتها من السلع والمواد الضرورية ، كما أنها تعاني من تخلف القطاع الزراعي والحيواني مما يجعلها معتمدة على الأسواق الخارجية لتوفير احتياجاتها من الغذاء الأساسي فانها تبذل جهدها في ميدان الخدمات العامة التي يعتبر توفيرها من ضرورات الحياة الملحة التي لا يمكن بدونها أن تتحقق أية مشروعات تنموية في اى من القطاعات .

ومن هنا يأتي الاهتمام المركز الذي أولته الخطة الخمسية الثانية للخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية ولخدمات الماء والكهرباء والنقل والاتصال والسكن ، وسنقدم هنا عرضا موجزا عما تم تحقيقه في هذه المجالات التي لا يمكن للشعب اليمني أن يحرز اى تقدم الا من خلال ما تحققه الأجهزة الادارية والتنفيذية في كل منها باعتبارها تمثل الحد الأدنى اللازم توفيره لمواطني أية دولة تعيش ظروف هذا العصر .

ا ــ ادارة الخدمات التعليمية

نص الدستور اليمني على أعتبار التعليم حقا لليمنيين جميعا تكفله الدولة بانشاء المدارس والمؤسسات الثقافية والتربوية (٣٢) . كما نص قانون التعليم اليمني على الزامية التعليم الابتدائي لجميع الأطفال وعلى مجانيته . وقد بذلت الدولة منذ عام ١٩٦٢ ولا تزال تبذل قصارى الجهد في مجال التعليم وتعميمه (٣٣). ويكفي أن ندلل على ذلك ببعض الاحصائيات التي توضح زيادة عدد المدارس الابتدائية والاعدادية والثانوية خلال الأعوام العشرين المنصرمة على قيام الحكم الجمهوري في اليمن .

أعداد المدارس والمعاهد التربوية في اليمن

الأعداد	عام ١٩٦٢/١٩٦٣	عام ١٩٨١/١٩٨٢
المدارس الابتدائية	١٢	٣٧٤٨
المدارس الإعدادية	٢	٣١٤
المدارس الثانوية	لا يوجد	١٢٠
الثانوية التجارية	لا يوجد	٧
الثانوية الزراعية	لا يوجد	٢
مدارس تعليم الكبار	لا يوجد	٥٢٠
معاهد المعلمين والمعلمات	لا يوجد	٢٢
مراكز تحفيظ القرآن	١٨	٥٣
معاهد علمية دينية	١٣	٣٠٠

المصدر : احصائيات نشرت في مجلة التربية التي تصدرها وزارة التربية والتعليم اليمنية العدد ١٣ الصادر في ابريل ١٩٨٢ .

ومن الجدول السابق نلحظ التزايد الكبير الذي طرأ على أعداد المدارس والمراكز والمعاهد على مختلف مستوياتها ونوعياتها . ومع ذلك فان هذا لا يعني أن جميع المناطق الجغرافية في اليمن قد حققت اكتفاءها التعليمي ولا يعني كذلك أن نسبة المتعلمين قد زادت على نسبة الأميين .

فالأمية لا تزال متفشية بنسب عالية في أرجاء متعددة من أنحاء اليمن وبخاصة تلك المناطق الوعرة والمعزولة عن المدن . كما أن ثقل التركة الناجمة من عهود حكم الأئمة وعدم توفر الامكانيات المادية والبشرية الكافية لمواجهتها أبقت

اعداد المعلمين والطلبة في اليمن خلال عشرين عاما

الأعـــداد	العام الدراسي ٦٣/٦٢	العام الدراسي ٨٢/٨١
المدارس الابتدائيـة الطلبـة	٦١٣٣٥	٥٨٩١٨٦
المعلمون	١٣٣٢	١١٨٩٤
المدارس الإعداديـة الطلبـة	٧٣٠	٣٥٢٤٣
المعلمون	٤٨	١٨٤٩
المدارس الثانويـة الطلبـة	—	١٠٢٩٧
المعلمون	—	٧٠٨
الثانوية التجاريـة الطلبـة	—	٥٨١
المعلمون	—	٢١
الثانوية الزراعيـة الطلبـة	—	١٤٤
المعلمون	—	١١
تعليم الكبـار الطلبـة	—	١٢٤٨٧
المعلمون	—	٤٩٩
معاهـد المعلمـين الطلبـة	—	١٩٠٠
المعلمون	—	٢٤٩
مركز تحفيظ القرآن الطلبـة	٣٣١٠	٦٨١٢
المعلمون	٩٨	٣٧٣
المعاهـد الدينيـة الطلبـة	٦٨٠	٤٦٠٨٦
المعلمون	٣١٣	٢١٩٨
الجامعـة طلبة التعليم الجامعي	—	٥٩٧٣

المصدر : احصائيات وزارة التربية والتعليم المنشورة في مجلة التربية العدد ١٣ لسنة ١٩٨٢ .

النسبة الغالبة من اليمنيين بحاجة ملحة الى المزيد من الجهود التعليمية . وتشير آخر الاحصائيات الى أن نسبة الأمية بين النساء تبلغ ٥ر٩٧٪ ونسبتها بين الذكور تبلغ ٧٤٪ .

وكان من الطبيعي أن تتزايد أعداد الطلبة والدارسين وأعداد المعلمين والمدرسين في الجمهورية العربية اليمنية نتيجة للتزايد في أعداد المدارس والمعاهد خلال العقدين المنصرمين ، والجدول أدناه يبرز أحدث الاحصائيات المبينة لتزايد أعدادهم للفترة ما بين ١٩٨٢/١٩٦٢ .

والجدير بالذكر ان نسبة الطالبات في مختلف مراحل التعليم باليمن لا تزال متدنية . فهي على مستوى الدراسة الابتدائية لا تتعدى ١٥٪ وعلى مستوى الدراسة الاعدادية لا تتعدى ١٤٪ وعلى مستوى الدراسة الثانوية لا تتعدى ١٣٪ وعلى مستوى التعليم الجامعي لا تتعدى ٥٪ ولكنها في معاهد المعلمين والمعلمات تصل الى ٣٥٪ . اما المجموع الكلي للطلبة في مختلف مراحل التعليم في اليمن فقد وصل عام ١٩٨١ ما يقرب من ٦٥٠ الف طالب وطالبة .

والذي يلاحظ من الاحصائيات التربوية أن عدد المعلمين والمعلمات اليمنيين لا يزال محدودا جداً هو الآخر بالنسبة لمجموع المعلمين العاملين في الجمهورية العربية اليمنية . والأغرب من ذلك هو أن اعدادهم في تناقص تدريجي . فقد انخفض عددهم في مختلف مراحل التعليم الابتدائي والاعدادي والثانوي من ٣٨٤٧ معلما عام ١٩٧٩ الى ٢٨٠٢ معلم عام ١٩٨٠ وبلغت نسبة المعلمات اليمنيات أقل من ١٠٪ من المجموع العام للمعلمات . بينما ارتفع عدد المعلمين غير اليمنيين بنسب عالية جداً خلال السنتين الأخيرتين فبينما كان عددهم ٣٤٩٣ عام ١٩٧٩ أصبح ٥٥٠٥ عام ١٩٨٠ وقد تضاعف هذا العدد ما يقرب من ثلاث مرات عام ١٩٨١ حيث بلغ عدد المعلمين المستقدمين من الدول العربية الشقيقة وعلى راسها جمهورية مصر العربية ١٤٫٨٧٤ معلما ، وهذا يأتي نتيجة لتزايد أعداد الطلبة الذي أوضحناه في الجدول السابق .

وعلى صعيد التعليم الجامعي فقد انشئت جامعة صنعاء عام ١٩٧٠ وهي تضم خمس كليات للشريعة والقانون والآداب والعلوم والتجارة والاقتصاد والتربية . وقد بلغ عدد طلبتها ما يقرب من خمسة آلاف طالب تبلغ نسبة الاناث منهم ٢٥٪ تقريبا . وهناك اعداد أخرى من الطلبة المبعوثين الى أقطار عربية وأجنبية لمواصلة دراستهم الجامعية والعليا في مختلف الاختصاصات وقد بلغ عددهم عام ١٩٨١ ما يقرب من ١٤٠٠ مبعوث يمني يدرسون في الأقطار العربية وما يقرب من ألف مبعوث يدرسون في الأقطار الصديقة الأخرى (٣٥) .

وتعكس أرقام ميزانية وزارة التربية والتعليم اليمنية هذا التطور والنمو في حجم الخدمات والمؤسسات التربوية حيث زادت اعتماداتها من ١٠٫٧ مليون ريال عام ١٩٧٢ الى ٩٦٧٫٨ مليون ريال عام ١٩٨٠ . وقد تضمنت الخطة الخمسية الثانية للوزارة ١٩٨٢ — ١٩٨٦ عدة برامج ومشروعات طموحة تهدف الى توسيع قاعدة التعليم الابتدائي وتمكينه من تلبية جميع احتياجات المواطنين والاهتمام بالمعلم اليمني كما وكيفا والتأكيد على اعادة النظر بالتشريعات التربوية وتحقيق التوازن بين الجنسين في مختلف المراحل التعليمية والتوسع في التعليم الفني والمهني وتطوير المناهج والتقنيات ووضع برنامج شامل لمكافحة الأمية (٣٥) .

ب ــ ادارة الخدمات الصحية

بالرغم من أن وزارة الصحة كانت من بين الوزارات التي انشئت قبل قيام ثورة ١٩٦٢ فانها ظلت اسما بلا مسمى ، حيث لم يكن لها هيكل تنظيمي ولا ميزانية او اية لائحة او تشريع تحدد اختصاصاتها ومهامها . وفي عام ١٩٦٣ أصدرت حكومة الثورة القانون رقم ١٧ الذي يحدد اختصاصات وظائف وزارة الصحة . ثم أعيد تنظيمها مرة أخرى عام ١٩٧٧ لتواكب التطورات وحركة التنمية التي شهدتها الدولة وذلك بالقانون رقم ٦٧ . ووفقا لهذه التشريعات تحددت وظائف الوزارة بما يلي :

١ ــ توفير الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية للمواطنين وللمجتمع .
٢ ــ تنمية الطاقات البشرية واعدادها وتدريبها للنهوض بأعبائها على خير وجه .
٣ ــ توفير الأدوية ومراقبة توزيعها والتصرف بها .
٤ ــ التعاون والتنسيق مع الهيئات المحلية والاقليمية والدولية العاملة في المجال الصحي .
٥ ــ وضع الخطط والمشروعات والتشريعات الصحية ومراقبة تنفيذها .

وقد نجحت الوزارة بالتعاون مع بعض الهيئات العربية والدولية من تنفيذ برامجها الوقائية بالتطعيم الموسع من الاصابة من بعض الأمراض كشلل الأطفال والدفتريا والتيفوس والسعال الديكي والدرن والحصبة والجدري ، وذلك من خلال فتحها ٣٨ مركزا واربع وحدات متنقلة وست وحدات زائرة للتطعيم . كما عملت الوزارة على مكافحة البلهارسيا والملاريا والجذام والاسهالات التي لوحظ انها اكثر الأسباب لوفيات الأطفال في اليمن .

وعلى صعيد المؤسسات الصحية ارتفع عدد المستوصفات والوحدات الصحية الى اكثر من ٩٠ مركزا و ١٣٠ وحدة صحية ريفية ، أما عدد المستشفيات في اليمن فقد ارتفع من اربعة مستشفيات صغيرة قبل قيام الثورة ليصبح ٢٨ مستشفى مزودا بأحدث الأجهزة الطبية وبسعة خمسة آلاف سرير تقريبا في عام ١٩٨٢ . كما تم انشاء المعهد الفني الصحي في صنعاء وفتحت فروعه في تعز والحديدة لتخريج الممرضين والفنيين والمراقبين الصحيين . فبلغ عدد الخريجين من هذا المعهد ما يقرب من ١٥٠ من اليمنيين حتى عام ١٩٨١ ويدرس فيه حاليا ما يقرب من ٥٠٠ دارس . كما تم انشاء المختبر المركزي وبنك الدم بصنعاء وانشئت فروع لهما في تعز والحديدة وستفتح فروع اخرى في بقية المحافظات . ومن المؤسسات الصحية الأخرى التي انشأتها وزارة الصحة اليمنية مركز الأطراف الصناعية الذي يضم قسما للعلاج الطبيعي وقسما لعلاج العظام والتدريب على استخدام الأجهزة التعويضية وقسما لتدريب اليمنيين على الأعمال الفنية في

هذا المجال . وتم أيضا انشاء ورشة لصيانة واصلاح مختلف الأجهزة والمعدات الطبية . (لاحظ الخارطة التنظيمية المرافقة) .

وقد انتهت وزارة الصحة من الدراسات الأولية لانشاء كلية الطب والعلوم الصحية لتضاف الى كليات جامعة صنعاء اعتبارا من عام ١٩٨٢ .

أما أعداد العاملين في القطاع الصحي فقد ارتفع هو الآخر تبعا لزيادة عدد المؤسسات وتوسعها . وتشير الاحصائيات الى أن عدد الأطباء البشريين قد ارتفع من ٣٠٠ طبيب عام ١٩٧٥ ليصبح ٧١٦ طبيبا عام ١٩٨١ منهم ٣٢٨ طبيبا يمنيا ، يضاف الى ذلك ٢٦ طبيبا للاسنان منهم ١٥ طبيبا يمنيا و ٦٢ صيدليا منهم ٤٠ صيدليا يمنيا . أما عدد الممرضات والممرضين فقد وصل الى ٨٩٦ منهم ٢٩٥ ممرضا وممرضة من اليمنيين . وهناك ٨٧ قابلة منهن ٢٣ قابلة يمنية و٧٦٩ مساعد ممرض منهم ٧٣٦ يمنيا .

والى جانب الخدمات الطبية التي تقدمها المؤسسات اليمنية للمرضى المواطنين فان الدولة فتحت المجال امام الحالات المستعصية التي يتعذر علاجها بالداخل للسفر خارج الوطن للعلاج على نفقتها . وقد بلغ عدد المسافرين للعلاج بالخارج عام ١٩٨١ وحدها ٢٤٠ مواطنا ، أغلبهم تم علاجه بمصر والاردن وانجلترا .

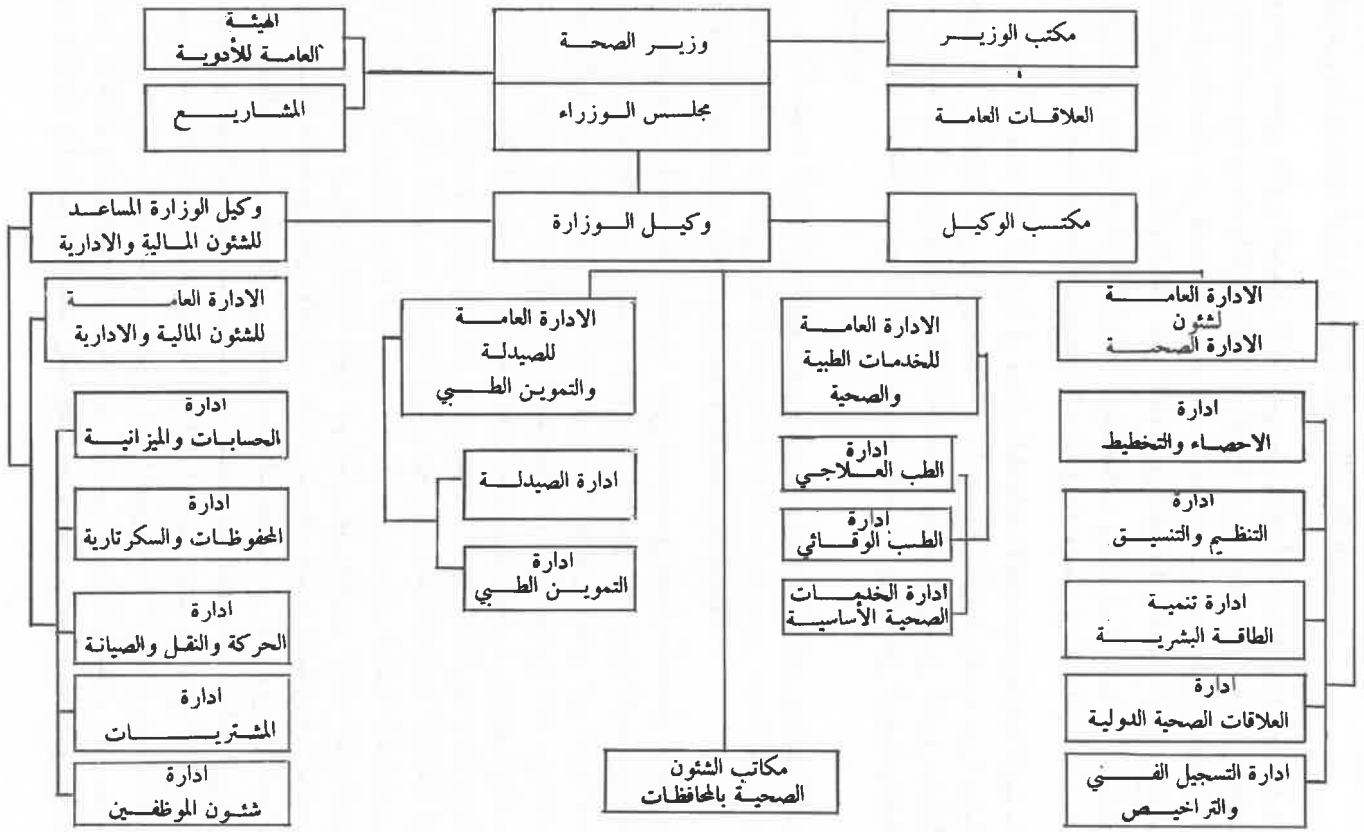
وما كان لهذه التنظيمات الصحية أن تنهض بخدماتها لولا توفر المبالغ اللازمة لها في ميزانية الدولة . وتشير الاحصائيات الى أن نفقات وزارة الصحة قد ارتفعت من ٨٨ مليون ريال عام ١٩٧٨ الى ١٨٠ مليون ريال عام ١٩٨٠ . وقد قدرت اعتماداتها لعام ١٩٨٢ بـ ٤٦٧ مليون ريال . وتمثل هذه المبالغ ٥ر٥٪ من اجمالي النفقات العامة لموازنة الدولة .

وبالرغم من كل ما تقدم من منجزات فان قطاع الصحة في اليمن لا يزال يواجه مشاكل وصعوبات متعددة نظرا للتخلف السائد في البلاد وكثرة الأمراض الوبائية وتمسك البعض بالخرافات القديمة . كما أن صعوبة التنقل وتشتت القرى في المناطق النائية تزيد من هذه الصعوبات . اضافة الى قلة الكوادر الطبية ، حيث كانت نسبة الأطباء الى عدد السكان لا تتجاوز واحدا لكل ٥٠ الف نسمة وممرضا واحدا لكل الفي نسمة وذلك في مطلع عام ١٩٧٢ .

جـ ـ ادارة الخدمات الاجتماعية

تنهض وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بادارة الخدمات التي من شأنها رعاية الأسرة والطفولة والأحداث والمعوقين ، وتوفير فرص العمل المستقر

الهيكل التنظيمي بوزارة الصحة في ج.ع.ي. عام ١٩٨٢



والمجزي للمواطنين ، وتهيئة الظروف المساعدة لزيادة الانتاج ورفع مستوى الاداء والنهوض بالمجتمعات الريفية ودعم وتطوير الحركة التعاونية .

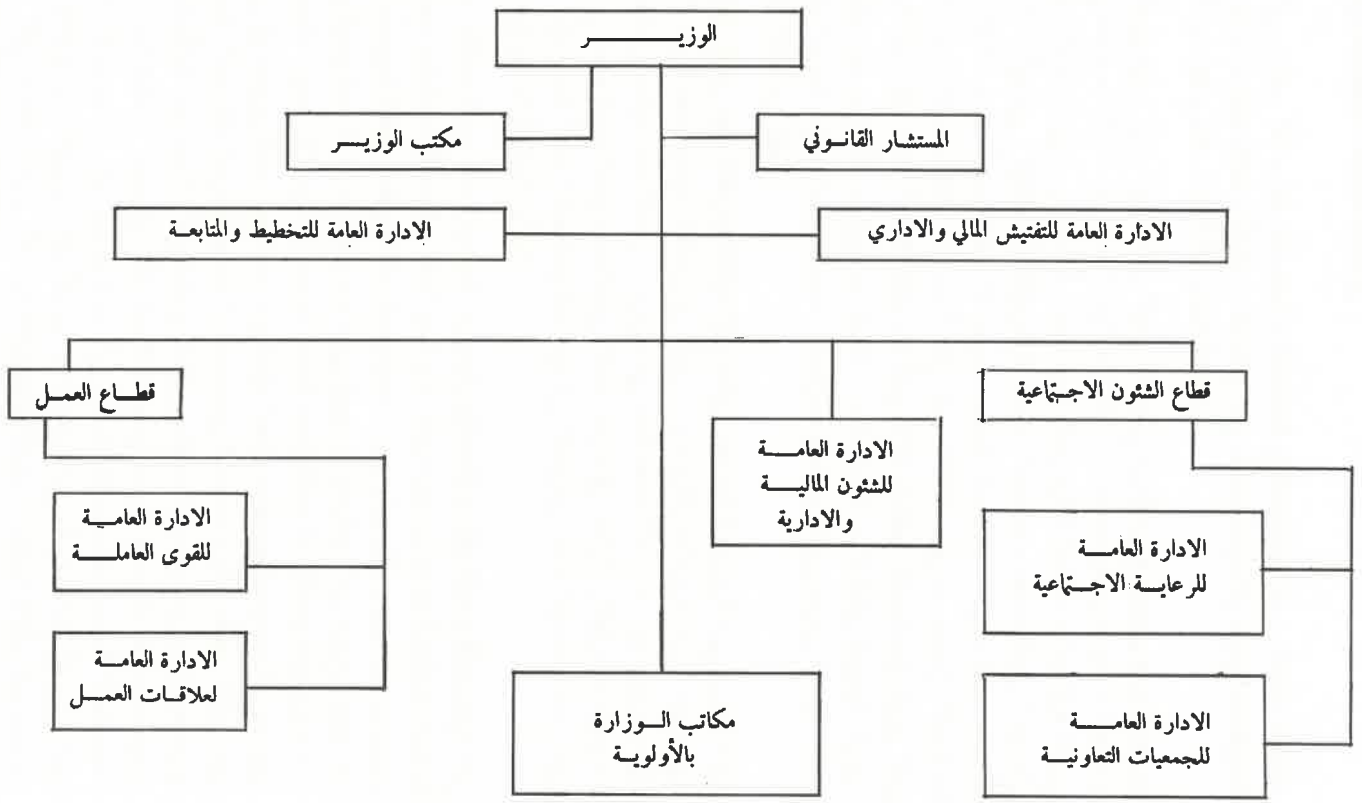
ويعتبر صدور قانون الضمان الاجتماعي من المنجزات الهامة لهذه الوزارة حيث قدر عدد المستفيدين منه بأكثر من ١٥ الف أسرة . وقد بدأت الوزارة تولي اهتمامها بالأطفال فأنشأت دار للحضانة في صنعاء وأعدت مشروعات لمراكز الأحداث في محافظات اخرى . كما اوشكت على الانتهاء من انشاء دار للعجزة ومشروع لمعهد تدريبي مهني ومعهد لدراسة الخدمة الاجتماعية . ولا يزال نصيب المرأة محدودا من الخدمات الاجتماعية حيث لا يوجد الا مركز واحد صغير لرعاية المرأة .

ومن أهم منجزات الوزارة في مجال الخدمات الاجتماعية رعايتها للهيئات والجمعيات التعاونية التي تجاوز عددها ٢٠٠ جمعية تعاونية وتلعب دورا هاما في تقديم العديد من البرامج والمشروعات الخدمية ، وخاصة في شق الطرق وتبليطها وايصال المياه للسكان وفتح المراكز التعليمية والصحية في المناطق الريفية والجبلية النائيـــة .

كما أسهمت الوزارة في تنظيم المهن والحرف واصدار الرخص ومنحها للعمال العرب والأجانب ، وقد بلغ عدد الرخص لعام ١٩٨١ ما يقرب من ستة آلاف رخصة عمل لوافدين من أقطار متعددة وفي مهن واختصاصات مختلفة .

ويتضح من المنجزات المحدودة التي تحققت في ميدان العمـــل والشؤون الاجتماعية أن الطريق لا يزال طويلا امام وزارة العمل والشؤون الاجتماعية التي أنشئت ولأول مرة عام ١٩٧٤ ، بالرغم من حاجة المواطن اليمني الى المزيد مـــن الخدمات في مجال الارشاد والرعاية الاجتماعية . ولا بد لتحقيق ذلك من دعـــم الجهاز الفني والاداري للوزارة وزيادة عدد العاملين والمتخصصين فيها وخلـــق المؤسسات والمعاهد والمراكز واصدار التشريعات الضرورية لادارتها وتطويرها ، وخاصة وأن هناك العديد من الآفات الاجتماعية والعادات التقليدية المتخلفة التي تترك آثارها السلبية في حياة المواطنين وتحول دون تحقيق التنمية الاجتماعيـــة المنشودة . ونذكر من هذه الآفات تعود المواطنين على تخزين القات الذي أصبح يستهلك نسبة عالية من دخل الأسرة . كما ان تمسك غالبية السكان في المناطـــق الريفية والقبلية بحمل السلاح والاتجار به واستخدامه في الثأر وفي النزاعـــات الشخصية والقبلية لم يعد ينسجم وظروف المجتمعات الحديثة ، اضافة الى تنوع الملابس وتعدد الأزياء والألوان وبقاء المرأة في لباسها التقليدي الذي لا يظهر اي شيء منها وعدم ميل الأسر لتعليم بناتهن وغلاء المهور وتعدد الزوجات وتفكك الاسر وشذوذ الأطفال وانحرافهم ، وغيرها من امراض اجتماعية تستلزم المزيـــد من الجهد والبحث والبرامج لمواجهتها ومعالجتها بحزم وفق برامج علمية مدروسة .

الهيكل التنظيمي الرئيسي لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل



د ــ ادارة الخدمات العامة الأخرى :

والى جانب الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية تبرز أهمية خدمات الكهرباء والماء والاتصالات والنقل والاسكان التي تسهم جميعا في توفير مستلزمات الحياة الضرورية وخلق البيئة الصالحة للعيش .

وليس غريبا أن يعاني سكان اليمن الشمالي من نقص في بعض هذه الخدمات العامة في ضوء ما ذكرناه من شحة الموارد المادية والاقتصادية ومحدودية الخبرات والكفاءات البشرية ووعورة البيئة الجغرافية وثقل تركة التخلف والبدائية التي خلفها النظام الإمامي . **فبالنسبة للكهرباء** لم تشهد العاصمة صنعاء التيار الكهربائي قبل عام ١٩٥٩ حين تأسست شركة كهرباء صنعاء المساهمة ، وقد ظلت خدماتها مقصورة على بعض مناطق العاصمة حتى عام ١٩٧٥ حين تم تحويل الشركة المساهمة الي المؤسسة العامة للكهرباء التي بدأت خطتها الشاملة في تنوير المدن والمحافظات عبر مولدات مركزية مترابطة . اما الارياف والمناطق الجبلية الوعرة فقد تركت أنارتها للجمعيات والهيئات التعاونية للتطوير التي تتولى نصب المكائن والمولدات الصغيرة فيها .

ويظل **توفير مياه الشرب النقية** للمواطنين معضلة أساسية على صعيد المدن والقرى ، نظرا لعدم وجود الأنهار في اليمن . ولا يزال الاعتماد كبيرا على المياه الجوفية وعلى تحلية مياه البحر . ويزيد من حدة هذه المشكلة عدم وجود شبكة للمجاري في جميع أنحاء اليمن ، مما يبقي المياه الملوثة في المنازل والطرقات العامة . وتسعى المؤسسة العامة للمياه والمجاري الى النهوض بهذه المهمات العسيرة بالتعاون مع وزارة الكهرباء والماء .

وقد حققت اليمن تقدما ملحوظا في مجال **الاتصالات السلكية واللاسلكية** التي فتحت أمامها مجالات الاتصالات الخارجية والداخلية بعد ان كانت الخطوط الهاتفية الداخلية محدودة للغاية حتى مطلع الستينيات . ولم يكن ذلك ممكنا قبل تركيب البدالات والمحولات المركزية والفرعية التي أوصلت خدماتها الى جميع المناطق بدون استثناء . وكان لانشاء المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية عام ١٩٨١ دور في تطوير هذه الخدمات . وكذلك الحال بالنسبة لخدمات البريد التي وفرت أفضل الخدمات البريدية وفتحت العديد من المكاتب . ولم يقتصر الأمر على قطاع الاتصالات بل تعداه الى قطاع النقل بمختلف فروعه البري والبحري والجوي . فما حققته اليمن في هذه المجالات يعتبر انجازا ملحوظا اذا ما قورن بالقطاعات الاخرى . وربما يعزى ذلك الى انشاء المؤسسات العامة المتخصصة للموانىء وللطيران المدني والنقل البري . اضافة الى المساعدات الفنية والمنح والقروض التي قدمتها الدول العربية الشقيقة والدول الأجنبية خلال السنوات العشر الأخيرة في هذه المجالات .

ومن اكثر المشاكل تعقيدا وحدة في الجمهورية اليمنية هي **ازمة الاسكان** والمساكن فيها ، ويرجع ذلك لعدد من العوامل منها : الزيادة الطبيعية العالية في السكان التي تصل الى ٢ر٧ ٪ سنويا ، والى عودة اسر المغتربين من الخارج بأعداد متزايدة اضافة الى الهجرة المستمرة من الريف الى المدن ، وتواجد العديد من الأجانب والوافدين الذين يعملون كخبراء وكمعلمين وموظفين في مختلف أجهزة الدولة . وهذه العوامل جميعا تزيد من الطلب على المساكن التي لا يتزايد عددها الا بنسب محدودة تقل كثيرا عن نسب الطلب عليها . ونتيجة لذلك فقد ارتفع معدل اشغال الغرفة الواحدة ما بين ثلاثة الى أربعة أشخاص . كما ارتفع معدل ما تدفعه الأسرة من دخلها كأجر لمسكنها لتصل الى ما بين ٥٠ ــ ٦٠ ٪ من الدخل . والذي يزيد من حدة هذه الأزمة ارتفاع تكاليف انشاء المساكن بسبب ارتفاع أجور العمال وارتفاع أسعار الاراضي ومواد البناء بما يدفع البعض الى الاقتصاد في نفقات البناء مما يجعلها مفتقرة الى الشروط الصحية التي تتلاءم مع متطلبات الحياة وتنسجم مع مستلزمات تخطيط المدن .

وبالرغم من وجود وزارة للبلديات والاسكان فان اغلب ما ينجز من مشاريع أو يقدم من تسهيلات في مجال الخدمات السكنية يكاد يقتصر على جهود بنك التسليف للاسكان الذي يتبع وزارة الاقتصاد والصناعة ، وقد تم انشاؤه عام ١٩٧٧ كشركة مساهمة تشترك الحكومة بـ ٧٠ ٪ من رأسماله . **ولا بد لمواجهة هذه المشكلة التي ترتبط مباشرة بحياة المواطنين ونمط عيشهم من انشاء مؤسسة عامة الاسكان واقامة المصانع المتخصصة بأنتاج مواد البناء وتشييد الدور الجاهزة وتدخل الدولة في توزيع الاراضي السكنية على الموظفين والمواطنين والحد من دور القطاع الخاص في التحكم بالايجارات وغيرها من اجراءات تسهم في التخفيف من آثارها المتفاقمة .**

وهكذا يتضح أن ما حققته الادارة العامة في الجمهورية العربية اليمنية يعتبر جهدا أو انجازا ليس باليسير ، بدأت ثماره ونتائجه تتضح وتنعكس على حياة المواطنين وعلى وجه هذه الدولة من خلال المظهر العام لمدنها وقراها . وربما يكون التعليم قد حظي بقسط وافر من هذا الجهد نتيجة للأهمية البالغة لهذا القطاع ، ولكن قطاع الاسكان ينبغي أن يعطي اهتماما ايضا ويأخذ دوره بعد قطاعي التعليم والصحة ، فبدون السكن الصحي قد لا تحقق الخدمات العامة الأخرى ثمارها المرجوة منها .

الخلاصة

* ان قيام ثورة سبتمبر ١٩٦٢ التي اطاحت بحكم الأئمة في اليمن ، انما جاء تعبيرا صادقا لرفض الشعب اليمني للادارة المستبدة وللفساد والتخلف الذي فرضته

لنصف قرن من الزمن ، وجاء نجاحها تتويجا للمحاولات التي قادها أبناء اليمن المتعلمين ممن اتيحت لهم فرصة التعلم في المدارس الدينية والعسكرية خارج اليمن. وبالرغم من محاولات القوى الاجنبية في تجنيد بعض المرتزقة وتاليب وإغراء بعض القبائل في المناطق النائية لمقاومة الثورة ، فان ارادة الجماهير اليمنية التي ضاقت ذرعا بالعزلة المفروضة عليها وبالظلمة المخيمة على ارضها قد افلحت في القضاء على جيوب الردة ، وبذلك اخرجت اليمن الى عصر النور والتحرر . ومن هنا يأتي التزام حكومة الثورة للجماهير التي ناصرتها وقاتلت من اجلها وقطعت لها العهد أن تلبي احتياجاتها وتوفر لها مطالبها من الخدمات الاساسية التي حرمت منها طويلا .

* وكان لا بد لتحقيق مطالب الجماهير وتلبية احتياجاتهم من الخدمات العامة ومن الأمن والاستقرار والرفاه ان تبدأ حكومة الثورة من اول الطريق . فالنظام الاداري الموروث أعجز من أن توكل له مثل هذه المهمات ، وهذا يستلزم انشاء الوزارات والمؤسسات والأطر التنظيمية العصرية المتخصصة في مختلف مجالات الحياة وشؤونها ، كما يتطلب اصدار التشريعات والنظم واللوائح المحددة للأهداف والاختصاصات والصلاحيات . ولم يكن تحقيق ذلك بالأمر الصعب ، ومن يراجع أعداد الجريدة الرسمية اليمنية التي صدرت خلال عامي ١٩٦٣ ، ١٩٦٤ يلحظ بجلاء العديد من المراسيم والقوانين والقرارات التي أصدرتها قيادة الثورة لهذا الغرض . كما تم اختيار وتعيين القياديين والمديرين الذين تولوا المناصب العليا والمواقع التنفيذية في هذه الوزارات والمؤسسات ، وكان اغلبهم ممن شارك في العمل السياسي المناهض للنظام القديم . فالولاء للنظام الجديد كان هو المعيار الاول في مثل هذه التعيينات ، وهو أمر اعتيادي ، وغالبا ما يعقب الثورات العسكرية والسياسية في دول العالم الثالث ، خاصة وان الخبرات والكفاءات اليمنية كانت محدودة أو نادرة للغاية .

* واذا كانت عملية ارساء الهياكل التنظيمية واصدار تشريعاتها قد تحققت بسرعة كبيرة بفضل جهود الخبراء الذين استقدمتهم حكومة الثورة من مصر العربية التي لعبت دوراً في دعم الثورة والدفاع عنها وتحديد اتجاهاتها وسياساتها،فان التعامل مع الجماهير والتفاعل مع المشاكل اليومية لم يكن سهلا على هذه المؤسسات والهيئات الجديدة ، اذ سرعان ما وجدت أجهزة الادارة العامة اليمنية نفسها امام فئات معدمة تريد سكنا وطعاما وصفوف اخرى من الشباب والاطفال تريد تعليما ، واكداس من الرجال والنساء المرضى تريد علاجا ، وسواعد من العاطلين تريد عملا . ناهيك عن المطالب العامة الاخرى التي تستلزمها روح العصر من طرق وانارة وماء واجهزة اتصال ... الخ .

* وترجع صعوبة الموقف الذي واجهته أجهزة الادارة العامة الناشئة الى حجم المطالب الملحة التي تقدمت بها الجماهير اليمنية دفعة واحدة من ناحية ، والى التركة الثقيلة التي ورثتها من العهد البائد والمتمثلة بميزانية خاوية واقتصاد مرهق ومجتمع متخلف وتقاليد بدائية وعصبيات قبلية وضغوط خارجية ... الخ. فلم يكن سهلا عليها أن تقرر : من أين تبدأ وكيف ؟ ومن أين تنفق وكم ؟ وتساؤلات أخرى أكثر صعوبة وتعقيدا . ولم يكن بين يديها الا النوايا الحسنة والطموحات الكبيرة والرغبة الصادقة والوعود التي تسمعها من هنا وهناك بتقديم العون والدعم . فكانت هذه هي أطراف المعادلة الصعبة ، والحلقة المفرغة التي عانت منها الثورة اليمنية ولا تزال تعاني أسوة بأغلب الثورات التي شهدتها اقطار العالم الثالث ، وخاصة الفقيرة منها . انها معضلة البون الشاسع بين تطلعات العين البصيرة ومعوقات اليد القصيرة، او معضلة الهوة السحيقة بين أماني الجماهير واحتياجاتها الملحة التي لا تحتمل الانتظار وبين جهاز اداري ناشىء يفتقر للخبرة والكفاءة والوقت والمال .

* ومن هنا برزت الحاجة الملحة الى القرار السياسي الذي يرسم الطريق أمام مسيرة التنمية الشاملة من بين الاختيارات الصعبة والبدائل المحدودة . ويقينا ان القيادة السياسية للثورة اليمنية قد وجدت آنذاك ان الاعتماد الكلي على الذات وعلى الموارد والطاقات الداخلية لا يمكن ان يقدم الحلول العاجلة والشافية للمشاكل المحيطة ، ولا يضمن حتى استمرارية الثورة وصمودها أمام أعدائها في الخارج والضغوط الجماهيرية عليها من الداخل . كما انها شعرت بأن الاعتماد على أي من المعسكرين الكبيرين المتنافسين والطامعين في المنطقة يستلزم بالضرورة تبني فلسفة ذلك المعسكر والسير في ركابه والاستسلام لقيادته ، وهو أمر يتعذر على نظام ثوري في ظل تلك الظروف السياسية قبوله او فرضه على الجماهير اليمنية المعروفة بتمسكها الديني وعزتها القومية . ولم يبق أمام القادة السياسيين الا بديل واحد من شأنه أن يوفق بين البديلين الآنفين ، وذلك بتعبئة الطاقات والامكانيات الذاتية وبنفس الوقت فتح الابواب أمام المساعدات والقروض والهبات التي تقدم له من الدول العربية والأجنبية ، مع التأكيد على دور المساعدات الفنية للمنظمات الدولية المتخصصة ، متحاشيا تبني فكر أو ايديولوجية بذاتها ، ومحاولا التعامل مع كل من يمد له يد العون والمساعدة للخروج من العزلة والتخلف .

* وبذلك تؤكد تجربة الجمهورية العربية اليمنية أن استراتيجيات التنمية بوجه عام والتنمية الادارية بوجه خاص تحكمها متغيرات ومؤثرات سياسية واقتصادية وبيئية معقدة ، وأن الاختيار من بين بدائلها لا يعني بالضرورة توافر القناعة التامة بهذا البديل أو ذاك . فالدول النامية بوجه عام ودولة كاليمن بوجه خاص لا تتاح لقادتها المرونة الكافية والحرية المطلقة لاختيار الأمثل ولا حتى الأفضل من بين استراتيجيات التنمية ، مما يضطرهم في أغلب الاحوال الى قبول الأنسب منها

لواقعهم ولامكانياتهم ولو كانت تمثل الحد الادنى من الطموح ، فهم غالبا ما يختارون الممكن والمتاح ويؤثرونه على غيره تجنبا للمغامرة وكسبا للوقت وربما حرصا على البقاء والاستمرار . وانه لمن المؤسف ان تتعرض الحياة السياسية في اليمن لعدد من النكسات من جراء حوادث العنف التي يتعرض لها قادة النظام ، نظرا لما تتركه هذه الحوادث من آثار سلبية على برامج التنمية وعلى مسيرة الجهاز الاداري . ولكن الذي خفف من وطأتها هو التقارب والانسجام في اتجاهات القادة الذين تعاقبوا على السلطة وتميزهم جميعا بالاعتدال ورفضهم للتطرف او الانحياز، وكان هذا بمثابة صمام الامان لبرامج التنمية ولمسيرة التطوير بوجه عام .

* وبالرغم من كل التحديات التي واجهت الحكومات التي تعاقبت على تولي السلطة في اليمن فان ما حققته الادارة العامة اليمنية من تطور وتوسع في مهامها وفي منجزاتها يعد نقلة كبيرة قياسا بما كانت عليه قبل الثورة . وقد أوضحت هذه الدراسة بعض ملامح التطور التنظيمي والتشريعي والوظيفي ، وأبرزت المساهمات الفعالة لتنظيمات الادارة المحلية ومؤسسات القطاع العام والقطاع التعاوني والمختلط في تنفيذ برامج التنمية في مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية . ولا يمكن للباحث الموضوعي أن يغفل دور معهد الادارة العامة خلال الستينيات وتحوله الى المعهد القومي خلال السبعينيات في رفد الأجهزة الادارية اليمنية بالخبرات والكفاءات من خلال برامجه التدريبية والتدريسية المكثفة التي ينهض بها بالتعاون مع خبراء المنظمات الدولية وببرامج المساعدات الفنية التي عقدها مع بعض الدول المتقدمة ومنها المانيا والولايات المتحدة الامريكية .

* وبالوقت الذي نسجل فيه اعجابنا وتقديرنا لما حققته الادارة العامة اليمنية من منجزات على الصعيد النظري والتشريعي والتنظيمي ، والذي يمكن الوقوف عليه من خلال الدراسات والتقارير والنظم والتشريعات والمؤتمرات والندوات التي نظمت من أجل اصلاح الادارة وتطويرها ومعالجة مشكلاتها ، فان الامانة العلمية تقتضي أن نشير الى **بقاء العديد من التطبيقات والممارسات الادارية اللاموضوعية شائعة في اليمن ، كما ان الهوة بين ما تنص عليه التشريعات والنظم واللوائح من مبادىء وقواعد وبين ما يتحقق أو يطبق منها على الصعيد العملي لا تزال كبيرة وشاسعة** . وبعبارة أوجز يمكننا القول بأن الجمهورية العربية اليمنية قد ارست كل اتجاهات التقدم والتطور الاداري المنشود ، وانها قد انتهت من تحديد المشاكل الادارية المستعصية وتوصلت الى تشخيص المعالجات الضرورية لها ، ولم يبق أمامها الا أن تترجم تصوراتها وتشريعاتها الى سلوك عملي وان تبدأ مرحلة جادة من أجل تنفيذ برامج التنمية الادارية والسير في طريقها عبر مراحل مخططة وتوجيه سياسي اكثر كفاءة وفاعلية ، فما هو كائن في عالم الادارة اليمنية لا يزال بعيدا عما ينبغي أن يكون .

التوصيـــات

لقد تجمعت لدى الباحث من خلال اعداده لهذه الدراسة التي بنيت علـى مراجعة العديد من المصادر والوثائق والزيارات الميدانية لواقع الأجهزة الادارية اليمنية اضافة الى المقابلات الشخصية التي أجريت مع عدد من المسؤولـين والقياديين بعض الآراء والملاحظات التي يأمل أن يكون في طرحها كتوصيات بعض العون للمعنيين بشؤون التنمية الادارية ومنهم الباحثون والخبراء الذين تقع هذه الدراسة بين أيديهم . وفيما يلي أهمها :

١ ـ اذا كانت غيبة القوانين والتشريعات خلال فترة حكم الائمة البائد قد شلت حركة الجهاز الاداري رغم محدوديته آنذاك وجعلت منه مجرد اداة لتنفيذ أوامر وقرارات الامام التي كانت بمثابة القانون ، فان سرعة دوران القوانين والتشريعات الصادرة خلال الحكم الجمهوري وعدم استقرارها لفترات مناسبة قد أربك هو الآخر عمل الجهاز الاداري الذي اتسعت مؤسساته وتنامى عدد العاملين فيهـا بدرجات كبيرة . فالتغيير السريع والتعديل المستمر لهذه القوانين والتشريعـات قد أشاع الغموض لدى المسؤولين وأضاع مسؤولية التقصير في تنفيذ هـذه المؤسسات لالتزاماتها . ولذلك نجد أن الصياغة المتأنية والواعية للتشريعـات واللوائح الادارية الجديدة يستلزم وضعها في التطبيق لفترات مناسبة تكفـي لاختبارها وتحديد ثغراتها . أما النقل المجرد لهذه القوانين من تجارب دول أخرى أو وضعها من قبل خبراء يتعاقبون بين الفترة والاخرى فمن شأنه ان يبقي هـذه التشريعات مجرد حبر على ورق ويقلل من امكانية تنفيذها ويخلق الثنائية بين ما هو كائن وما ينبغي أن يكون كما سبق ولاحظنا . ويكفي أن نشير هنا الى تعدد التشريعات المنظمة لشؤون الادارة المحلية ولشؤون الخدمة المدنية كمثال على عدم الاستقرار هذا .

٢ ـ ان بقاء الخبراء والاستشاريين سواء العرب منهم أو الاجانب العاملون باليمن بأعدادهم الكبيرة الحالية وتحولهم من اعطاء الاستشارات وتقديم المقترحات الـى تسيير دفة الجهاز الاداري والتحكم في قراراته الفنية قد أبعد فعلا عددا مـن القياديين اليمنيين عن ممارسة الأعمال التنفيذية المكلفين بها وأبقاهم في عزلة عن معايشة المشاكل التي تنجم من التفاعل مع الجماهير . وهذا بدوره قد حال بينهم وبين الأسباب والمسببات ، وبالتالي فقد أصبحوا أعجز من ان يطرحوا المعالجات المناسبة لها . وقد أضعف هذا الواقع معنويات بعض العاملين اليمنيين وولد لديهم نزعة الركون الى الراحة وعدم الخوض في تفاصيل الحياة الوظيفية ، وولد لدى البعض الآخر منهم حالة من الاستياء والتذمر ، وشجع بعضهم على الهجرة الـى الخارج أو ترك وظائفهم لممارسة الأعمال الخاصة . وظواهر كهذه تستلزم التحرك السريع والفعال بين مختلف المستويات الادارية ومصارحة العاملين لديهم بضرورة

التصدي لاسبابها . وقد تستلزم المعالجة الشافية لها وضع توصيف دقيق للوظائف التنفيذية والاستشارية والزام الوزارات بتقليص استخدامها للاجانب مع ضمان الاستفادة ممن يستخدم منهم عن طريق تعيين النظراء من القادة اليمنيين ليحلوا محلهم عند انتهاء مددهم .

٣ ــ ان عمليات الاختيار والتعيين في الوظائف القيادية والتخصصية في الجمهورية العربية اليمنية باتت تستلزم المزيد من الاهتمام والتأمل ، خاصة وأن المؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف قد صيغت بأسلوب يسهل على بعض متخـــذي القرارات التأثر بالاعتبارات الشخصية والمصلحية عند انتقاء المديرين والموظفين على حساب الكفاءة والمصلحة العامة . فأغلب هذه الوظائف يمكن وفقًا لنصوص قانون الخدمة المدنية ان تشغل بحملة شهادة الدكتوراه كما يمكن أن يعين فيهـــا حملة الشهادة الاعدادية مع عدد من سنوات الخبرة التي تعوض عن الشهـــادة العالية المتخصصة . والذي يزيد من حدة هذه الظاهرة هو أن العديد من هـــؤلاء القادة والمديرين غالبا ما يعينون بدرجة نائب رئيس وزراء او بدرجة وزير أو بدرجة وكيل وزارة لأغراض الراتب . وهذه ظاهرة ينبغي الحد منها ، والا فانها ستزيد من مشاكل الادارة العليا وتضاعف من تعقيداتها في المستقبل نظرا لما تتركه من آثار سلبية في دوافع العاملين وعلى اداء الاجهزة التنفيذية بوجه عام .

٤ ــ ان تناوب عدد من القادة العسكريين والسياسيين على الحكم الجمهوري ، بصفة رؤساء للجمهورية أو رؤساء لمجلس قيادة الثورة وتعاقب اكثر من خمسة عشر مجلسا للوزراء خلال العقدين المنصرمين التي مرت على قيام ثورة ١٩٦٢ اليمنية قد ادى بالضرورة الى اجراء تغييرات جوهرية في الأطر التنظيمية وفي أسماء ومسميات الوزارات وكذلك انشاء العديد من الهيئات والمؤسسات واللجـــان والمؤتمرات وغيرها من تنظيمات كانت تطرحها القيادات الجديدة كجزء من برامجها الاصلاحية والتصحيحية . ونتيجة لذلك فقد حصلت بعض الازدواجية فـــي اختصاصات الأجهزة التنفيذية ، كما تنازعت جهات الاختصاص على تبعية بعض المؤسسات ، وان نظرة سريعة لخارطة الجهاز الاداري ومسميات الوزارات والهيئات لتؤكد ذلك . **ويكفي أن نشير هنا الى نماذج من هـــذه الازدواجية على سبيل المثال لا الحصر :**

ــ التداخل والازدواجية بين اختصاصات ومسميات الادارات العاملة في وزارة الداخلية ووزارة الادارة المحلية ووزارة البلديات والاسكان وهيئات التطوير التعاوني المحلي . كما أن هناك المجالس المنتخبة التي تتبع هذه الوزارات والتي تكاد تتماثل اعمالها ووظائفها .

ــ عدم ارتباط بعض المؤسسات بالجهات التي ينبغي ان ترتبط بها . فبنك التسليف للاسكان لا يرتبط بوزارة الاسكان ، والهيئة العامة للآثار ودور الكتب لا ترتبط

بوزارة الاعلام والثقافة ، والمؤسسة العامة للموانىء والشؤون البحرية لا ترتبط بوزارة المواصلات والنقل ... الخ . وهذا يعني أن ارتباطها الحالي لا يدلل على الوضع السليم الذي تفترضه المسلمات الأولية لعلـــم الادارة وتطبيقاتها ، وهناك ادارات كثيرة على هذا الحال .

ـ ان الهياكل التنظيمية لعدد من الوزارات قد اعيد تشكيلها في فترات متعاقبة . وكثيرا ما تلعب شخصية الوزير دورا في تحديد حجم الوزارة وعدد المديريات العامة التي تضمها . ويكفي أن نذكر هنا أن وزارة الخدمة المدنية والاصـــلاح الاداري تضم حاليا عشر مديريات عامة في الوقت الذي لا يتجاوز عدد العاملين في أغلب هذه المديريات اثنين او ثلاثة موظفين فقط .

ولا شك أن ظواهر كهذه تستلزم وقفة شاملة ومتكاملة لتقويم الجهاز الاداري الحكومي وازالة التضارب والازدواجية بين مؤسساته وهيئاته .

٥ ـ ان زياراتنا الميدانية لعدد من الوزارات ولبعض المسؤولين في المحافظات قد أوضحت رغم محدوديتها الدور الكبير والفعال الذي لا يزال يلعبه رؤساء القبائـــل ومشايخها ورجال الدين والعقال والوجهاء في قرارات الاجهزة الادارية وتسيير شؤونها ذات العلاقة بالمواطنين . وهذا واضح من كثرة تردد هؤلاء وتعدد زياراتهم واجتماعاتهم مع الوزراء والوكلاء والمحافظين ، وذلك في اثناء اللقاءات اليوميـــة والاسبوعية اللارسمية حيث يتم تخزين القات . وبالرغم مما يحققه هؤلاء مـــن تسهيلات لمواطنيهم أو للجهاز الاداري وخاصة في المناطق والقرى النائية ، فان هناك العديد من المساوىء والسلبيات التي تنجم عن بقاء هذه العلاقات التقليدية سائدة وقوية وعلى غرار ما هي عليه في بعض المناطق اليمنية .

اذ كثيرا ما يستغل بعض هؤلاء جهل المواطن وبساطته فيشاركه في لقمـــة عيشه مقابل توسطه لدى المسئولين للحصول على بعض الخدمات التي تعتبـــر من الحقوق الاعتيادية للمواطن . وعليه فقد آن الاوان لربط المواطن اينما كـــان ومهما كانت ظروفه بأجهزة الادارة العامة العاملة في منطقته دون ما وساطة أو ولاية . فالجميع متساوون في الحقوق والواجبات ، وعلى المسئولين أن يتعاملوا معهم على قدم المساواة . أما المشايخ والعقال وغيرهم من الوجهاء ورؤســـاء القبائل فيمكن أن يستفاد من معرفتهم أو خبرتهم من خلال عضويتهم بالمجـــالس المحلية وتمثيلهم لمناطقهم الجغرافية في قضايا التنمية العامة وليس في القضايـــا الشخصية والفردية التي تستوعب حاليا جل وقتهم وجهدهم مقابل ما يكسبونه من مزايا عينية ونقدية .

وأخيرا فان ما تضمنته هذه التوصيات من تشخيص للمشاكل أو تحليـــل للظواهر السلوكية السائدة في الادارة العامة اليمنية لم يقصد منه التقليل من حجم

المنجزات والتطورات التي حققتها خلال العقدين المنصرمين والتي أبرزتها الدراسة بالأرقام والاحصائيات ، وانما قصد منها بالدرجة الأولى المساهمة في تحديد مسارات التنمية الادارية التي باتت ضرورية وملحة . وقد تلخصت هذه المسارات في الاهتمام بالأبعاد القانونية والتنظيمية والبشرية والسلوكية التي لا بد من ترابط برامجها وخططها الفرعية في اطار منهجي يعمل على ربط خطة التنمية الادارية بخطة التنمية القومية الشاملة .

والله نسأل أن يوفق المخلصين من أبناء اليمن وقياداتيها للنهوض بمجتمعهم وخدمة شعبهم فيعيدوا لدولتم سالف مجدها وعزتها ، وان غد لناظره قريب .

الهوامش

(١) سورة سبا ، الاية (١٥)

(٢) راجع سورة النمل ، الآيات ٢٢ — ٤٤ .

(٣) حسن محمد الجوهر : اليمن . الدار القومية للطباعة ١٩٦٧ .

(٤) للمزيد من المعلومات حول الخلفية السياسية يرجع الى بحث الدكتور ربحي سحويل : الحركة الوطنية وأثرها على حركة السادس والعشرين من سبتمبر ١٩٦٢ في الجمهورية العربية اليمنية ، مجلة دراسات يمنية ، العدد الخامس ١٩٨٠ .

(٥) وقد سبق للقطاع العسكري أن أصدر بيانا عام ١٩٧٦ أوضح فيه ما آلت اليه البلاد من انهيار اقتصادي وفساد اداري ، محذرا من مغبة استمرار الأوضاع الشاذة ومنذرا السلطة السياسية بتدخل القوات المسلحة للاصلاح . وقد حدث ذلك فعلا في ١٣ حزيران ١٩٧٤ .

(٦) الجهاز المركزي للتخطيط : التطور الاقتصادي والاجتماعي في الجمهورية العربية اليمنية ، ١٩٧٦ ص ٢٩ .

(٧) الجهاز المركزي للتخطيط : الخطة الخمسية الثانية ، صنعاء مارس ١٩٨٢ ص ٤١ .

(٨) عبدالله محمد المجاهد : التعاون الزراعي مدخل للتنمية في الجمهورية العربية اليمنية . سلسلة كتاب الغد (٥) لسنة ١٩٧٨ ص ٤٧ .

المصدر : النتائج الأولية للتعداد السكاني التعاوني فبراير ١٩٨١ م .

(٩) يرجع الى بحث للدكتور أبو بكر السقاف حول مشكلة الهجرة اليمنية . مجلة دراسات يمنية العدد الرابع ص ٥٣ .

(١٠) حمود العوادي : التراث الشعبي وعلاقته بالتنمية ص ١٧٩ .

(١١) محمد علي حيدر : ظاهرة هجرة العمالة اليمنية الى الدول العربية المصدرة للنفط ، دراسة مطبوعة على الاستنسل مقدمة للمعهد القومي للادارة العامة للحصول على دبلوم الادارة العامة ١٩٨٢ .

(١٢) وفيما يلي اسماء اول مجلس للرئاسة للجمهورية اليمنية كما وردت في القرار الجمهوري رقم ١ ورقم ٢ لسنة ١٩٦٣ .

ا ــ الشخصيات العسكرية والوطنية والدينية : عبد الرحمن الارياني ، حسن العمري ، محمد محمود الزبيري ، عبد اللطيف ضيف الله ، عبد السلام صبره ، محمد احمد الاهنومي ، محمد قائد سيف ، عبد الغني مطهر ، صالح علي الاشول ، محمد مطهر زيد ، عبدالله الجائفي ، علي قاسم المؤيد ، علي محمد سعيد ، احمد الرحومي ، حسين الكبسي ، احمد الوشيلي ، عبدالله المؤيد وعبد الكريم الحوري .

ب ــ شيوخ القبائل : مطيع دماج ، عبدالله الاحمر ، احمد سيف الشرجي ، امين ابو راس ، يحيى منصور نصر ، علي ناجي القوسي ، محمد عبدالله مناع ، جارالله الجردعي ، سنان ابو لحوم ، هزاع البدوي ، نعمان قائد راجح ، عثمان محجب ثواب .

(١٣) القرار رقم ١٢٨ لسنة ١٩٧٤ .

(١٤) القرار رقم ٥٧ لسنة ١٩٧٤ .

(١٥) القرار رقم ١٢٨ لسنة ١٩٧٥ .

(١٦) للمزيد من المعلومات حول فريق الاصلاح الاداري وجهوده في مجال تشخيص المشاكل الادارية يرجع الى الدكتور محمد العزازي : محاضرات في التنمية الاقتصادية والادارية في منشورات المعهد القومي للادارة العامة ــ دار الفكر العربي ١٩٧٩ .

(١٧) تعذر معرفة تاريخ انشاء مصلحة الواجبات نظرا لقدمها وربما تعود الى ما قبل قيام ثورة ١٩٦٢ .

(١٨) المعهد القومي للادارة العامة : دراسات في محاسبة التعاونيات اليمنية ، الاتحاد العام وهيئات التعاون الاهلي للتطوير ، صنعاء ١٩٨١ .

(١٩) القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٧٧ .

(٢٠) الكتاب السنوي الاحصائي لسنة ١٩٧٦ الصادر من الجهاز المركزي للتخطيط .

(٢١) المادة الاولى من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٨١ بشان انشاء وتنظيم الادارة المحلية .

(٢٢) القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٠ .

(٢٣) للمزيد من مشاكل ومعوقات الادارة المحلية يرجع الى الدراسة المقدمة من عبدالله العلفي حول تطور تشريعات الادارة المحلية في ج.ع.ي المقدمة للمعهد القومي للادارة العامة للحصول على درجة الدبلوم ١٩٨١ (على الاستنسل) .

(٢٤) من محاضرة للسيد محمد الجنيد وزير الخزانة اليمني . القيت في ندوة القادة الاداريين الثانية بصنعاء ١٩٧٣ . من منشورات المعهد القومي للادارة العامة .

(٢٥) القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ .

(٢٦) القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٤ .

(٢٧) القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٤ .

(٢٨) والجدير بالذكر ان النفقات الواردة في الميزانية تمثل الانفاق الذي يتم من قبل الدولة ولا يشمل النفقات التي تمول من المساعدات التي تتقدم بها المؤسسات الدولية والاقليمية ومن الـــدول الشقيقة . ولهذا نلحظ التفاوت في المبالغ المرصودة في الميزانية العامة للدولة وبين النفقات الفعلية للوزارات . اضافة الى وجود ثلاث موازنات سنوية اخرى الى جانب الميزانية السنوية وهـــذه جميعا تؤدي الى عدم وضوح الصورة الكلية للنفقات او الايرادات .

(٢٩) القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٨٠ والقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٨٠ .

(٣٠) القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٦٤ .

(٣١) يرجع الى قرارات رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٦ ورقم ٨٢ لسنة ١٩٧٧ .

(٣٢) المادة ٣٢ من الدستور اليمني .

(٣٣) المادة ٩ ، ١٠ .

المصدر : احصائيات وزارة التربية والتعليم المنشورة في مجلة التربية العدد ١٣ لسنة ١٩٨٢ .

(٣٤) كتاب الاحصاء السنوي لعام ١٩٨١ ص ٢٢٢

(٣٥) يرجع الى مقالة عبد ربه جراده (وكيل الوزارة) الملامح الرئيسية في الخطة الخمسية الثانية للوزارة ـــ مجلة التربية العدد ١٣ لسنة ١٩٨٢ ص ١٠

المراجـــــع

ـــ د. ابو بكر السقاف : « مشكلة الهجرة اليمنية » مجلة دراسات يمنية العدد ٤ .

ـــ الجريدة الرسمية للجمهورية العربية اليمنية .

ـــ الجهاز المركزي للتخطيط : التطور الاقتصادي والاجتماعي في الجمهورية العربية اليمنية ١٩٧٦ .

ـــ الجهاز المركزي للتخطيط : الخطة الخمسية الاولى ، الكتاب الاول والثاني والثالث .

ـــ الجهاز المركزي للتخطيط : الخطة الخمسية الثانية ، صنعاء ١٩٨٢ .

ـــ حسن محمد الجوهر : اليمن ـــ الدار القومية للطباعة ١٩٦٧ .

ـــ حمود العودي : التراث الشعبي وعلاقته بالتنمية .

ـــ حمود العودي : المثقفون في البلاد النامية ، عالم الكتب ١٩٨٠ .

ـــ د. ربحي طاهر سحويل : الحركة الوطنية وأثرها على حركة السادس والعشرين من سبتمبر ١٩٦٢ في الجمهورية العربية اليمنية ـــ مجلة **دراسات يمنية** العدد الخامس ١٩٨٠

ـــ عبدالله العلفي : تطور تشريعات الادارة المحلية في ج.ع.ي ، مقدمة للمعهد القومي للحصول على دبلوم الادارة العامة ١٩٨١ .

ـــ علي عبد القوي الغفاري : منظمة الامم المتحدة ودورها في الجمهورية العربية اليمنية ، بدون تاريـــخ .

ـــ الكتاب السنوي الاحصائي لعام ١٩٨٠ .

ـــ د. محمد رجاء مخاريطه : تقرير عن الخدمة المدنية والاصلاح الاداري في الجمهورية العربيـــة اليمنية ـــ مايو ١٩٨١ .

ـــ محمد علي حيدر : ظاهرة هجرة العمالة اليمنية الى الدول العربية المصدرة للنفط . دراسة مطبوعة على الاستنسل ومقدمة للمعهد القومي للادارة العامة بصنعاء للحصول على دبلوم الادارة العامة ١٩٨٢ .

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : دراسات في محاسبة التعاونيات اليمنية للاتحاد العام وهيئات التعاون الاهلي لتطوير ١٩٨١ .

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : محاضرات في التنمية الاقتصادية والادارية في الجمهورية العربية اليمنية .
اعداد الدكتور محمد العزازي ـــ دار الفكر العربي ١٩٧٩ .

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : مقدمة عن نظام هيئة الامم المتحدة الخاص بمساعدات التنمية ، اعداد أرنست البرشت فون رنسه ١٩٧٨ .

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : نتائج الدراسة الميدانية الخاصة بتطوير وانشاء وحدات التخطيط والمتابعة بالوزارات ، صنعاء ١٩٧٧ .

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : وثائق المؤتمر الاداري الثالث في ج.ع.ي دار الفكر العربي ١٩٧٥.

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : وثائق المؤتمر الاداري الرابع في ج.ع.ي دار الفكر العربي ١٩٧٨.

ـــ المعهد القومي للادارة العامة : ورقة عمل حول مشكلات الادارة المحلية ، صنعاء ١٩٨١ .

ـــ وزارة الاعلام والثقافة : ١٨ عاما من عمر الثورة ، صنعاء سبتمبر ١٩٨٠ في الجمهورية العربية اليمنية .

ـــ وزارة الصحة اليمنية : التقرير السنوي لعام ١٩٨١ وبيانات احصائية مقارنة من ١٩٧٥ الى ١٩٨١ .

ـــ وزارة الصحة اليمنية : وزارة الصحة في عشرين عاما .

* * *